

*др љубица Кандић,
редовни професор Правног факултета у Београду*

ПОЛОЖАЈ ИЗВРШНЕ ВЛАСТИ У СРБИЈИ ПРЕМА УСТАВНИМ ПРОЈЕКТИМА И УСТАВИМА У XIX ВЕКУ(*)

Србија је у XIX веку имала другачији политички и државно-правни развитак у односу на развијене европске земље. Процес изградње буржоаске власти у европским државама одвијао се много раније, и у другој половини XIX века углавном је био завршен. У Србији се међутим, борба за уставни поредак и буржоаски политички систем водила у малој и неразвијеној држави која је била под турском влашћу (изузев кратког периода од 1804—1813) све до 80-тих година XIX века тј. до 1878. када је стекла независност.

Битка за уставни поредак у Србији одвијала се у специфичним условима борбе за независност и национално ослобођење од турске феудалне државе, али и против утицаја и мешања великих сила заинтересованих за Србију и њено унутрашње уређење.

У самој Србији борбу за уставни поредак водиле су поједине политичке групе, касније политичке партије, или слојеви, залажући се за модерне или конзервативне концепте политичког уређења. Но заједничко је за све њих да су борбу за уставни поредак углавном свели на организацију државне власти и на односе између врховних органа, посебно на односе између кнеза и Совјета.

Може се без претеривања рећи, да тада у Европи није било ни мање земље од Србије, ни веће политичке борбе за уставно уређење. С обзиром на поменуте околности и специфичан развој државне власти у Србији током XIX века, а и због чињенице да се влада као орган власти уводи касније, чини нам се да је историјски оправданије изложити генезу извршне власти, да би се касније објасниле претпоставке за појаву и функционисање извршних органа власти.

У организацији и функционисању власти у Србији у XIX веку постоји неколико периода. Први период обухвата државу у време првог устанка од 1804. до 1813; други период од 1815. до 1830, када Србија поново признаје турску врховну власт, али се истовремено бори за аутономију у склопу турске државе; трећи период од 1830. до 1878. обухвата време развоја српске аутономије и четврти период од 1878. до 1918. је време развоја независне српске државе.

(*) Реферат на II француско-југословенском Научном скупу Влада и управа у Француској и Југославији, у организацији Француског института за Управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

I

У време првог устанка, борба за изградњу државне власти тече паралелно са борбом за независност против турске државе и против утицаја великих сила заинтересованих за Србију и њено унутрашње уређење. Интерес великих сила за Србију тесно је повезан са политиком коју су оне водиле према Балкану.

Србија у периоду од 1804. до 1813. неразвијена је буржоаска држава са остацима феудалних друштвених односа, особеном друштвеном структуром и особеним апаратом државне власти. Да би се схватио механизам државне власти у Србији потребно је објаснити настанак те власти и неке основне принципе њеног функционисања.

Одмах после револуције основана су два врховна органа власти: врховни вожд (1804) и Совјет (1805). Паралелно са њиховим функционисањем изграђивани су пројекти уставног уређења који су одређивали њихов положај. У Србији се борба за власт водила између врховног војводе и опозиције која је Совјет истицала као орган који би се супротстављао војводи. Не улазећи у узроке политичких сукоба који су битни за одређивање положаја врховних органа власти и политичке мотиве аутора уставних предлога у одређивању положаја поменутих органа, чињеница је, да се оба органа помињу у свим пројектима уставног уређења, с тим што се у неким даје већи значај војводи, а у другим Совјету; но битно је да се у свим пројектима и уставним актима вожд и Совјет третирају и као извршни органи власти.

Пројекти и акти уставног уређења потицали су или од руских дипломатских представника или од образованих Срба из Војводине, која је тада била у склопу Аустријске царевине.

У руским пројектима уставног уређења (било их је три)(1), Совјет и вожд су врховни органи власти. Оба органа имала су законодавну и извршну функцију власти. Совјету као органу власти дат је већи значај у систему власти, а његов основни задатак је ограничавање војводе врховне власти. Србија се у руским пројектима третирала као руска провинција у којој би се примењивали руски закони, а организација Совјета са наследним и браним совјетницима подсећала је на архаичну установу типа сталепке скупштине. Руски пројекти нису прихваћени као основа уставног уређења Србије, јер нису одговарали унутрашњим друштвеним односима, а ни времену у којем се стварала и изграђивала српска држава.

Другу групу пројеката и уставних аката представљају српски предлози уставног уређења (било их је три, 1805, 1808. и 1811.)(2). У овим пројектима и у уставним актима врховни органи власти су: кнез и Совјет. У њима је предвиђена надлежност, организација и међусобни однос поменутих органа. Први пројекат из 1805. даје предност Совјету као органу власти, а друга два акта истичу војводу као значајнијег органа власти, што је разумљиво, јер су прављени по његовом налогу. Нарочито

(1) Паулучијева конвенција из 1807. г. и два пројекта руског представника Родофинкина из 1807. и 1808. године.
Валтазар Боггишић, *Разбор сочињенија Н. П. Попова, Русија и Србија, 1872.* 181—184.

(2) Грујићев пројект уставног уређења из 1805. године и пројекти из 1808. и 1811.; Нил Попов, *Србија и Русија, Београд, 1878, 38.*

су интересантни за проблем који разматрамо пројекат из 1805. (није примењиван) и уставни акт из 1811. По првом пројекту Совјет је био састављен од дванаест представника административно територијалних јединица (нахија) и шест ресорних попечитеља — министара. У овом пројекту се први пут појављује идеја о влади са ресорним министрима. По овом пројекту, у оквиру своје надлежности, поред извршне функције власти Совјет би обављао и остале функције власти. Уставни акт из 1811. године у извесној мери представља континуитет концепта власти предвиђен пројектом из 1805. И даље су вожд и Совјет једини врховни органи власти. Организација Совјета нешто је другачија. Сада су то два тела — попечитељство или влада од шест ресорних министара и велики народни суд. Организациона промена Совјета произишла је делом из потребе да се Совјет потчини војду, а делом из нарасталих послова, из домена извршне власти, које би сада посебно тело у оквиру Совјета обављало.

Поменути пројекти и уставни акти које су састављали војвођански срби, такође нису предвидели један целовит модеран буржоаски систем власти (који се не би могао применити у Србији и да је предвиђен) али њихове идеје о чврсто организованој држави са наглашеном улогом монарха биле су далеко прихватљивије за Србију од руских пројеката, јер је то била претпоставка за успешнију и организованију борбу против турске државе и против сепаратистичких тенденција српских старешина — Караборћевих противника.

На крају, може се истаћи да, имајући у виду све околности под којима се изграђивала власт у Србији од 1804—1813, принцип поделе власти није постојао и да су извршну функцију власти имали кнез и Совјет поред других функција власти.

Србија је 1813. изгубила статус независне државе и од тада па до Берлинског конгреса уставни поредак се изграђивао кроз упорну политичку борбу за национално ослобођење. У тој борби велике европске државе, посебно Русија и Аустрија нису остале по страни, већ су утицале више или мање на унутрашње политичке односе у Србији. Ти утицаји имали су одраз и на односе Србије и Турске.

II

У периоду од 1815. до 1830. прекида се континуитет самосталне власти из првог устанка. Уводе се двојни органи власти — српски и турски, али је присутан процес осамостаљивања српских органа. Кнез као орган власти и даље остаје (промењена је личност кнеза, Милош Обреновић је дошао на власт). Совјет је обновљен 1825, али је у потпуности потчињен кнезу. Није могао донети ниједну одлуку без кнежеве сагласности. Међутим, Совјет је и даље био политички извршни орган власти. У исто време Србија је водила преговоре са Турском за добијање аутономије и статус вазалне државе. У тим преговорима са Турском поново је Русија, односно руски представник имао утицаја у креирању власти у Србији. Руске концепције о Совјету као органу власти нису битно измењене и под њиховим утицајем унете су одредбе о Совјету у Хатишерифу од 1830. године (Хатишерифом је Србија добила статус вазалне државе)

које су биле претпоставка за касније сукобе између српских владара и опозиције, која се преко Совјета супротстављала јакој кнежевој власти. Од Хатишерифа 1830. отворено је ново раздобље за унутрашњи развој Србије.

III

Период од 1830. до 1878. представља једну целину само по државноправном статусу који је Србија имала, али у погледу унутрашњег уређења то су три фазе. Прва од 1830. до 1842; друга од 1842. до 1858. и трећа од 1858. до 1878.

а) У првој фази од 1830. до 1842. наставља се изградња власти на бази Хатишерифа од 1830. Веома су изражена настојања кнежеве опозиције да преко устава ограниче кнежеву власт; основ за такву активност имали су у Хатишерифу у којем је поред кнеза предвиђен и Совјет. Хатишериф није одредио надлежност Совјета, али му је дао већи значај у поређењу са кнезом.

И даље су присутна настојања неких европских држава да преко својих представника обликују уставно уређење и систем власти у Србији. За непуних пет година до доношења Сретењског устава 1835. сачињено је неколико уставних нацрта(3) који су интересантни као сведочанство једног времена у којем се тражило адекватно уставно уређење за једну земљу у којој уставна традиција није постојала и која је имала специфичне друштвено-економске односе. Скоро у свим нацртима поред кнеза и Совјета који би имали законодавну и извршну функцију власти, предвиђени су скупштина и влада са ресорним министрима.

Завршну фазу живе уставноправне активности представља доношење устава од 1835. који је познат као Сретењски устав(4). Овај устав по форми и неким принципима подсећа на модерне буржоаске уставе (принцип поделе власти, политичка права и слободе грађана, принцип народног представништва, неограничено право приватне својине идр.). Називан је „француско-швајцарском конституцијом”. И у овом уставу највећи број одредаба регулише положај кнеза и Совјета који се сада назива Државни совјет. Државни совјет састављен је од шест министара и неодређеног броја совјетника. Министарство није самостални орган власти, већ део Совјета. Кнез може постављати министре само из редова Совјета, министре може сменити, али су они остајали чланови Совјета. Влада или попечитељство је оперативни део Совјета. Министри као чланови Совјета имају исти статус као и остали совјетници. Совјет је по уставу законодавни и извршни орган власти. У домену извршне власти добио је значајније место од кнеза. Вршио је контролу рада свих органа власти осим кнеза. Сретењски устав није примењиван и укинут је исте године.

До доношења новог устава 1838. било је више уставних пројеката чији су аутори изражавали ставове кнеза или опозиције (који су себе

(3) У збирци Мите Петровића налазе се два необјављена уставна нацрта из 1831. године. Први нацрт носи наслов *План конституције српске*, а други *Устав*.

Архив СР Србије, збирка Мите Петровића бр. 2112/1831. год. Такође се у Фонду Илије Гарашанина налази један нацрт који има сличности са Сретењским уставом, али има и значајних разлика, како у погледу редоследа материје, тако и у погледу места и улоге појединих врховних органа власти.

(4) Архив СРС, *Сретењски устав*, Раритет 10.

називали уставобранитељима). Није изостало ни сада мешање дипломатских представника на обликовање власти у Србији⁽⁵⁾ (на захтев кнеза Милоша Обреновића, енглески конзул Хоџес и француски представник Боале-Конт сачинили су предлоге уставног уређења). Нарочито је била изражена активност дипломатских представника из Русије⁽⁶⁾ који су настојали да се уставно уређење обликује на бази Хатишерифа од 1830. године. Тражили су стриктно поштовање одредаба које су одређивале положај Совјета. Руски представници су подржавали опозицију према кнезу и њихова настојања да Совјет не само ограничи кнежеву власт, већ да у постојећем систему власти добије најистакнутије место. Устав од 1838, познат као Турски устав предвидео је као органе власти: кнеза, Совјет и владу. Кнежева власт је знатно ограничена. Он је и даље имао право да поставља совјетнике, владу и чиновнике, да издаје наредбе и упутства чиновницима за њихов рад, да извршава законе. Совјет је по уставу законодавни орган власти, ту власт делио је са кнезом. Из домена извршне власти имао је значајне компетенције. Одређивао је плате чиновницима и уводио нова звања; одређивао надлежност ресорних министара и решавао сукобе надлежности између њих; контролисао рад ресорних министара, мада су министри у оквиру својих ресора формално самостални. Совјет је састављен од седамнаест чланова (по један представник из округа). Значај Совјета као органа државне власти не види се толико по основу надлежности, колико по чињеници да су совјетници непокретни (могу се сменити само по пресуди и одлуци Турске) и од кнеза независни, јер све одлуке које доносе остали органи власти морају бити верификовани од Совјета. Он је према томе по уставу и даље највиши политичко-извршни и законодавни орган власти. Фактички он је добио олигархијску власт.

Устав је предвидео владу или „централно правленије“ од три министра која поставља кнез. Она није део Совјета већ посебно тело, али се њена делатност као што је већ речено контролише од стране Совјета. Кнез може отпустити министре, али они тада остају у Совјету. Влада по уставу нема већи значај као орган власти. Она је и поред чињенице што кнез поставља и распушта владу, подређена Совјету у целокупној њеној активности.

Уставом од 1838. (као што је већ запажено у југословенској историографији) отвара се једно ново раздобље модернијег уређења државне власти у Србији. Повећава се чиновнички апарат државне власти, регулише се правни статус чиновника. Начело уставности, законитости, подела власти и други политички принципи који су и раније истицани, постепено се уграђују у механизам власти српске државе.

Незадовољан такозваним Турским уставом и законом о устројству Совјета из 1839. године који је дао Совјету још већи значај, кнез Милош је абдицирао а борбу против уставобранитеља — кнежевих противника у кратком периоду прве владе, водио је Михајло Обреновић (син кнеза Милоша). Кнез Михајло је настојао да смањи улогу Совјета, што више потчини и централизује државну управу, што је објективно водило ја-

(5) Јаша Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд, 1936, 68; Споменик СКА XXIV, Бд. 1894.

(6) Нил Попов, Београд, 1878., 298—299.

чању његове бирократске и апсолутистичке владавине. Кнез Михајло се залагао за увођење административног судства, што је одговарало његовој тежњи да помоћу административног судства отклони судску контролу над радом државних чиновника и да се ова контрола не само дисциплинска већ и судска одвоји од редовног судства и пренесе у надлежност посебних административних судова који би били формирани при сваком министарству(7).

б) Од 1842—1858. настаје фаза уставобранитељске владавине. Дошло је до промене династије (на престо долази Александар Карађорђевић) али не и до престанка борбе око власти између кнеза и Совјета. Структура власти предвиђена уставом од 1838. и законом о устројству Совјета 1839. остала је и у овом периоду непромењена, што очигледно није одговарало ни новом кнезу, јер фактички није постојала могућност већег утицаја на политички живот у Србији. Отуда су разумљива његова настојања да промени Устав од 1838. и Совјет потчини својој власти.

По налогу кнеза Александра Карађорђевића састављена су два интересантна предлога уставног уређења — Матије Бана(8) и Фрање Заха(9) који је требало да буду основа за нови Устав. Оба предлога предвиђају чврсто организовану уставну монархију са доминантном улогом наследника кнеза. Поменути предлози уводе неке нове органе власти, или мењају положај постојећих органа. Интересантне су одредбе које се односе на положај владе. По предлогу М. Бана кнез је постављао и отпуштао ministre; по Заховом предлогу, кнез би првом министру поверавао мандат за састав владе, а он би листу министара подносио кнезу на одобрење. Кнез је могао прихватити или одбацити листу, а први министар је такође могао вратити кнезу мандат за састав владе. Захов предлог предвиђа и решења уколико дође до министарске кризе, тј. ако дође до неслоге међу министрима, они би подносили колективну оставку и кнез би именовао нову владу. Уколико би криза настала услед неспоразума између кнеза и министра и Совјета и министра, онда би кнез имао право да отпушта такве ministre и поставља нове.

Поменути уставни предлози (иако нису реализовани јер није дошло до промене Устава) имају доста велики значај за историју уставног развоја Србије не само као покушај да се изађе из политичке кризе и конфликтне ситуације у којој се Србија нашла у том периоду, већ као документи уставног уређења који на савременији начин разрешавају противуречности политичких односа и сукоба у Србији.

Уставобранитељски период представља време даљег јачања чиновничке бирократије чији је положај одређен не само уставним одредбама него и другим законским прописима. Настојање кнеза и Совјета да добију подршку чиновничке бирократије у борби коју су међусобно водили, објашњава се и чињеницом да је буржоазија као класа недовољно развијена, па је бирократија попримила обележја класе по свом прав-

(7) Слободан Јовановић, *Друга влада Милоша и Михајла Обреновића*, Београд, 1938, 236.

(8) Нацрт Матија Бана потиче из 1846. године. Нема карактер формалног уставног нацрта, већ садржи његова размишљања о будућем уређењу Србије. Овај текст носи наслов *О устројству владе и земаљске управе*, „Архив историјског института Србије”, Збирка Матије Бана.

(9) Нацрт Фрање Заха такође не представља формални уставни нацрт. То су у ствари предлози који допуњају устав од 1838. Архив СР Србије, Фонд Илије Гарашићина. Док. 225.

ном, друштвеном и економском статусу. Додамо ли и чињеницу да гро чиновника потиче из српских крајева који су се налазили под Аустријом, са изграђеним менталитетом и друштвеним статусом, онда није тешко објаснити улогу чиновничке бирократије не само у овом периоду него и у каснијем развоју српске државе.

в) У фази од 1858 до 1878 државно-правни статус Србије није се променио. Династија Обреновића поново долази на српски престо. Милош Обреновић влада свега две године а Мијаило непуних осам година. Затим долази Милан Обреновић, који остаје српски кнез и после Берлинског конгреса.

У овом временском размаку могу се уочити две целине — до доношења Устава 1869. и после Устава.

Од 1858 до 1869. и даље важи такозвани Турски устав, али су изражена настојања кнеза Милоша и Михајла Обреновића и либералне политичке струје која их је подржавала, а била против уставобранитеља, да законским прописима смање улогу Совјета као органа власти.

Већ 1861. године донет је закон о устројству Државног совјета који се од тада назива Државни савет. По овом закону Савет и даље има законодавну и извршну функцију власти. У домену законодавства у великој мери је потчињен кнезу. Ниједан закон који донесе овај Савет не може ступити на снагу без кнежевог одобрења. Савет је изгубио право да контролише рад других органа власти и чиновника. Саветнике и даље поставља кнез, не може их отпустити, (уколико их суд не осуди на губитак службе) али их може и пре испуњења услова за пензију пензионисати. Саветници се по овом закону третирају као редовни чиновници.

Положај владе коју је предвидео устав од 1838. такође је измењен Законом од 1862. Повећан је број министарстава од три на седам. Влада дејствује као колективно тело. Министри су подребени кнезу, он их поставља и смењује. Они нису могли учествовати у раду Савета, (по уставу од 1838. могли су заседати у Совјету, а по закону у устројству Совјета из 1839, били су чланови Совјета и кнез је морао узимати министре из Совјета. Такође су били обавезни да поднесу извештај Совјету о свом раду). На основу поменутих уставних закона Савет је од олигархијског тела постао помоћни кнежев орган а влада, која и по уставу од 1838. није имала значајније место, сада фактички постаје Кнежева канцеларија. Као што је већ речено, Савет ни по овом закону није престао да буде и извршни орган власти, иако му је знатно ограничена власт.

Законским прописима измењен је и положај чиновника. Многе привилегије које су имали по Уставу 1838. они губе. Постојала је могућност отпуштања из службе и превременог пензионисања тј. „да влада може чиновника у пензију поставити сваки пут, кад нађе да интереси државне службе то захтевају.“ Предвиђене су и разне дисциплинске мере против чиновника. Промена положаја статуса чиновника уклапа се у концепт власти о стварању једне чврсто организоване монархије са доминантном улогом кнеза.

У времену од 1869—1878 положај и место извршних органа власти предвиђен је већ уставом 1869(10). Кнез по уставу из 1869. има и зако-

(10) Јаша Продановић, *op. cit.* 185—203.

нодавну функцију коју дели са скупштином. Посебна глава устава посвећена је влади или министарском савету. Министре поставља и отпушта кнез. Председника министарског савета именује кнез, а министри су за свој рад одговорни кнезу и скупштини. Није постојала политичка одговорност министара, већ само кривична и грађанска. Скупштина може оптужити министре у случају издаје, повреде устава, примања мита, и кад оштете државу из користољубља. Захтев за оптужбу подноси најмање двадесет посланика, а да би могла да се води расправа у скупштини, оптужбу мора подржати две трећине посланика. Када скупштина после расправе одлучи да има места покретању поступка, онда се процедура води пред Државним судом. Годину дана касније тј. 1870. донет је посебан закон о министарској одговорности. Овим законом сужена је министарска одговорност у односу на устав. Предвиђено је да се у скупштини министар може ослободити оптужбе већином гласова. Право да оптужи министре има скупштина у првом заседању после учиненог дела. Уколико скупштина пропусти да то учини, могућност поновног разматрања није постојала. Државни суд је могао министру изрећи казну лишења звања и констатовати његову неспособност да даље остане у државној служби.

Као што је већ речено уставом није предвиђена политичка одговорност владе пред скупштином, али је постојала према кнезу, јер је кнез постављао и смењивао владу. Са правом се може констатовати, да уколико је одговорност владе мања или уопште не постоји пред скупштином, утолико је већа пред кнезом.

Положај Државног савета је такође одређен уставом. Савет је изгубио законодавну власт а у домену извршне власти не одлучује ни о једном значајнијем питању. Савет је подређен влади, а саветници имају исти статус као и остали државни чиновници. У уставу су таксативно одређене делатности Савета. Нпр. он даје влади мишљење о предметима које му влада шаље. На позив владе израђује законске и административне пројекте, решава сукобе између административне власти, решава о неким питањима пореске и кредитне политике и др.

Оцењујући значај уставних одредаба за питање о којем расправљамо, треба посебно истаћи да овај устав предвиђа савременији концепт власти у Србији. Први пут влада као орган државне власти добија значајније место. Она још увек није организационо постављена као тип модерне владе, у великој мери је подређена кнезу, али је сада доста прецизно одређена делатност владе, као и њен однос према кнезу, Савету и скупштини. Што се тиче положаја Савета, са правом се сматра да је овим уставом ударен темељ административно-судској власти Савета.

IV

У периоду од 1878. до 1918. такође се могу уочити две фазе. Фаза од 1878. до 1903. и она од 1903. до 1918.

а) У прој фази од стицања независности, до државног преврата 1903. наставља се владавина династије Обреновића која још увек представља значајан фактор у политичком животу земље. Капиталистички развој Србије знатно је интензивнији, а чињеница да је Србија постала

независна држава, омогућила јој је несметане политичке и економске везе са европским државама. Остварене су претпоставке и за бржи индустријски развој Србије. Динамични развој Србије тесно је повезан са изразитијим класним раслојавањем али и отпором широких друштвених слојева појачаној експлоатацији, као и захтевима за демократизацију политичког живота. Управо у ово време, активност политичких партија постаје интензивнија, а њихова улога у политичком животу Србије све већа. Борба за политичку доминацију коју су водиле политичке партије, истовремено је значила и претпоставку да се преко власти у једној бирократско централистичкој држави каква је била Србија, створе услови за богаћење партијских врхова, па није случајно да је управо тада долазило до честих промена влада.

Започети процес модернизације, а донекле и демократизације власти настављен је и даље, па су многе одредбе устава од 1869. промењене и пре доношења устава од 1888(11) који се сматра једним од демократских устава у историји Србије.

Овим уставом Србија постаје уставна парламентарна монархија. Парламентаризам у Србији по неким основним карактеристикама у функционисању власти, сличан је са парламентарним системом у другим европским државама, иако постоје и неке значајније разлике. По уставу од 1888. извршну власт имају краљ и министарски Савет.

Краљ поставља ове државне чиновнике и врши надзор над управом, има и законодавну функцију власти коју дели са скупштином.

Министарски савет састављен је од ресорних министара и председника (који не мора имати ресорно министарство). По правилу, мандат за састав владе добија лидер политичке странке која има већину у скупштини. Министри могу бити посланици у скупштини, али и не морају. Предвиђена је политичка одговорност министара за службена дела. Они су одговорни и краљу и скупштини. Кривична одговорност министара је као и по Уставу од 1869. године с тим што право оптужбе није застаревало у року од четири године. Краљ осуђеном министру није могао казну опростити нити смањити без одлуке народне скупштине. Битна промена у погледу избора министара у министарски савет је у томе, што то нису личности које су биране на основу припадности чиновничкој бирократији већ политичке личности које су се истакле у политичкој борби у својој партији (донекле је тај принцип био заступљен и по Уставу из 1869).

Парламентарна влада по овом уставу има значајно место у систему власти. Смањен је утицај кнеза за владу, мада он још увек није мали.

Положај владе од 1888. до 1901. донекле је промењен с обзиром да је било неколико државних удара које је извршио млади, амбициозни, али неспособни српски владар — Александар Обреновић, који је уједно био и последњи владар из династије Обреновића. За време његове владавине долази до велике кризе у политичком животу тадашње Србије која није везана само за личност српског владара, него и за оштре социјалне и политичке сукобе и борбе између политичких партија које

(11) *Ibid.*, 306—336.

су се смењивале више пута на власти у овом кратком периоду. Александар Обреновић је државним ударом 1894. поново вратио устав од 1869. који је остао на снази до 1901, када је донет нови устав, познат у историји као октроисани устав.

Извршна власт по Уставу из 1901. и даље припада влади и монарху. Веома је наглашена улога монарха као органа државне власти, што је разумљиво јер по уставу влада више нема карактер парламентарне владе. Краљ поставља и разрешава министре као и све државне чиновнике. У његово име сва државна надлежства врше власти. Министри не могу бити бирани за посланике у скупштини (скупштина по овом уставу први пут у историји Србије постала је дводомна — сенат и скупштина). Уколико посланици постану министри, они губе посланички мандат. Министри могу присуствовати седницама оба дома, могу бити саслушани у скупштини, али не могу гласати. Кривична одговорност посланика предвиђена је и овим уставом.

Положај владе по овом уставу треба оцењивати у контексту осталих уставних одредаба, посебно оних које одређују однос владара и скупштине, али ипак се може закључити да је влада изгубила самосталност коју је имала по претходном уставу. Она је била подређена владару који је и даље остао арбитар у сукобима између политичких партија. Партије које су формирале владу нису настојале, а вероватно нису ни могле, да се преко чврстих влада супротставе јакој бирократској власти српских монарха.

б) Период од 1903—1918. представља последњу етапу у развоју српске државе. Уједињењем 1918. као што је познато Србија се укључује у нову југословенску државу Краљевину СХС. Ово је истовремено период веома бурног и динамичног развоја српске државе када настају значајне промене у економском, државно-правном и политичком животу земље. На спољно-политичком плану Србија је укључена у три рата. Царински рат са Аустријом, балкански ратови и први светски рат. Дубоко је погађа и економска криза услед анексије Боуне и Херцеговине. Истовремено долази до значајних промена у политичком животу земље. Државним ударом 1903. убијен је Александар Обреновић и збачена династија Обреновића. На српски престо долази краљ Петар Карађорђевић. Донет је нови Устав 1903. који поново уводи парламентарни систем политичке и економске владавине. Извршна власт је и даље у рукама монарха и владе, али је устав ограничио власт монарха. С обзиром да Устав 1903. представља незнатно измењени устав од 1888, то у нормативном регулисању система власти није било значајнијих промена. Међутим, стварни положај појединих органа одређен је чињеницом појачане улоге партија у политичком животу Србије (повећан је број политичких партија). Уместо три колико их је било седамдесетих година XIX века, сада има шест партија, међу њима и социјалдемократска партија. Парламентарна скупштина у којој су учествовале политичке партије, постаје потришге сукоба између њих. Значајно је напоменути да монарх није учествовао у политичком животу земље у већој мери, иако је такву могућност устав предвиђао. И по овом уставу, као и по уставу од 1888. знатно је смањена улога Савета, посебно је сужена његова надлежност. Сада је он углавном решавао административне спорове. И даље су ми-

нистре обавезивале одлуке Савета које је доносио по жалбама против министарских решења у предметима административног спора и предметима за које министри по закону нису били надлежни.

На крају, дајући оцену положаја извршних органа власти у Србији у периоду од једног века истичемо неколико карактеристика.

1. Процес изградње државне власти у Србији тесно је повезан са политичком борбом за уставно уређење.

2. У борби за уставно уређење утицај европских сила је значајан. Тај утицај се испољавао или преко преношења неких идеја и принципа који се често нису могли применити у Србији, или преко поднетих уставних пројеката.

3. У првој половини XIX века или боље речено, до седамдесетих година XIX века, принцип поделе власти у Србији није примењиван, иако су га скоро сви српски уставни и уставни нацрт истицали као основни принцип у функционисању власти. С обзиром на ову околност, није извршено потпуно разграничавање власти, нити у подели основних функција власти између врховних органа, нити у доследном разграничењу у домену једне функције власти. Отуда иако су сви поменути органи обављали законодавну и извршну функцију, каткада и судску, ипак се уочава континуитет у претежном обављању једне функције власти. На пример, у континуитету од једног века кнез, Совјет и влада имали су извршну функцију власти.

4. Степен извршне па и законодавне власти коју су имали владар и Совјет, зависила је од односа снага између српског владара и опозиције окупљене око Совјета. До шездесетих година XIX века скоро у свим поменутих периодима Совјет је био значајнији орган власти. Од шездесетих година, положај Совјета се мења, његов утицај се смањује, а јача улога владара као органа власти.

5. Седамдесетих година даље се помера однос између појединих органа власти. Скупштина постаје све значајнији законодавни орган па се доследније примењује и принцип поделе власти.

6. Влада као врховни орган власти предвиђена је скоро у свим уставним пројектима и уставима. Она је била или део Совјета, или самостални орган власти. Формално-правно владу је постављао и смењивао владар, све до увођења парламентарног система владавине у Србији, али је њено место до шездесетих година XIX века одређено положајем Совјета и обимом власти коју је Совјет имао. До устава 1888. влада је одговорна монарху за свој рад, а од овог устава (изузев кратког периода од неколико година, када је владао Александар Обреновић) она је одговорна парламенту.

dr Ljubica Kandić,
Professor of the Belgrade Law School

SUMMARY

THE POSITION OF EXECUTIVE AUTHORITY IN SERBIA ACCORDING TO THE CONSTITUTIONAL PROJECTS AND CONSTITUTIONS IN THE NINETEENTH CENTURY

In the first half of the nineteenth century, or more precisely, up to the seventh decade of that century, the principle of division of authority was not applied (implemented) in Serbia, although this principle was emphasised as the underlying principle of the functioning of authority in all of the Serbian constitutions and constitutional drafts. In regard to this fact, full division of authority was not completed, either in respect to the main functions of authority among the supreme organs or in respect to the consistent differentiation within one single function of authority. Therefore, even if all the supreme organs perform the legislative and executive function, occasionally judicial as well, there can still be observed a continuity in the prevalent performance of one function of authority. For example, the Duke (Knez), the Soviet and the government, for almost a century, all performed the executive function of authority.

The extent of executive authority, even legislative, performed by the ruler and the Soviet, depended on the balance of power between the two sides. Up to the sixth decade of the nineteenth century, the Soviet was the more significant organ of authority. From that time on, the position of the Soviet declined, while the position of the ruler, as an organ of authority, strengthened.

In the sixth decade of the nineteenth century, more precisely, from 1861, when the Constitution of the Soviet Act was passed, (from that time the Soviet was called the »Privy Council«), its legislative and executive function of authority were diminished. This process continued, so that according to the provisions of the Constitution of 1869, the Council lost its legislative function, while its executive function of authority was further diminished. In fact, this Constitution laid the foundation for the administrative and judicial functions of authority of the Council. The Council retained this position throughout the period discussed here.

Almost all of the constitutions and constitutional projects have provided that the government should be supreme organ of authority. It had either been a body within the Soviet, or an independent organ of authority.

In the period up to the Constitution of 1869, the position of the government changed according to the position of the Soviet. The government became subordinated to the ruler to such an extent, that it was regarded as the ruler's executive office.

Finally, in the seventh decade of the nineteenth century, the position of the government changed again; the government, together with the ruler, became the executive organ of authority, according to the provisions of the Constitution and legal regulations (laws). According to the provisions of the Constitution of 1869, and later the Ministerial Responsibilities and Liabilities Act, the government was liable to criminal and civil action in regard to the ruler and the Assembly. Political responsibility, or liability, was provided by the Constitution of 1888. From this date on, parliamentary government was established in Serbia. They often succeeded one another in power, for struggle among the political parties was striking.

dr Ljubica Kandić,
professeur titulaire à la Faculté de droit de Belgrade

RÉSUMÉ

LA POSITION DU POUVOIR EXÉCUTIF DU SERBIE D'APRÈS LES PROJECTS CONSTITUTIONNELS ET LES CONSTITUTIONS EN XIX SIÈCLE

1. Le principe de la répartition du pouvoir, dans la première partie du XIX siècle, c'est à dire dans les années soixante—dix du XIX siècle, en Serbie, n'était pas appliqué, bien que tous les constitutions Serbes et les projets constitutionnels l'ont étalé comme le principe fondamental du fonctionnement du pouvoir. A cause de cette condition, la délimitation des pouvoirs n'était pas accomplie entièrement, en ce qui concerne la division des fonctions élémentaires du pouvoir entre les organes suprêmes, ou bien dans le domaine d'une fonction du pouvoir. De là, pourtant que tous ces organes mentionnés ont exercés la fonction législative et exécutoire, parfois judiciaire, tout de même on peut apercevoir la continuité d'exécution dominante d'une fonction du pouvoir. Par exemple, le prince, le Soviet et le gouvernement avaient en continuité d'un siècle la fonction exécutoire du pouvoir.

2. Le degré du pouvoir exécutif et législatif du souverain ou du Soviet dépendait de la corrélation entre la puissance du souverain serbe et de l'opposition concentrée autour du Soviet. Jusqu'au les années soixante du XIX siècle presque en toutes les périodes mentionnées le Soviet était plus important. Dès années soixante le statut du Soviet a changé, son influence a diminué et le rôle du souverain, comme l'organe du pouvoir, a agrandi.

3. Dans les années soixante, c'est à dire, à partir du Loi de l'organisation du Soviet du 1861. (dès lors le Soviet s'appelle «le Conseil d'Etat»), le Soviet avait le pouvoir exécutif et législatif restreint. Ce proces a continué et d'après la Constitution du 1869, Le Conseil a perdu son pouvoir législatif et son pouvoir exécutif a encore été diminué. Cette constitution a introduit le pouvoir administratif — législatif du Conseil.

4. Le gouvernement, comme l'organe du pouvoir suprême, était prévu presque en tous les projets constitutionnels et toutes les constitutions. Il était ou bien la part du Soviet, ou l'organe du pouvoir autonome.

Dès les années soixante jusqu'au a Constitution du 1869, avec le changement du statut du Soviet, c'est à dire du Conseil, le statut du gouvernement a changé aussi. Le gouvernement était soumis au pouvoir du prince jusqu'au point qu'on l'appelait la chancellerie du prince.

Dès les années soixante — dix du XIX siècle, le statut du gouvernement a changé, le gouvernement et le prince ont devenu l'organe du pouvoir exécutif et son statut était réglé par la constitution et les autres lois. D'après la Constitution du 1869. et du Loi de la responsabilité ministérielle, le gouvernement avait la responsabilité pénale et civile auprès du prince et de l'assemblée et d'après la Constitution du 1888 il avait même la responsabilité politique. Dès la Constitution du 1888, avec des interruptions, en Serbie existaient les gouvernement parlementaires. Les gouvernements ont souvent été changés, puisqu'il existait une lutte permanente entre les parties politiques.