

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

ПОКУШАЈ НОРМАТИВНОГ РЕГУЛИСАЊА ПОЛОЖАЈА СКУПШТИНЕ ЗА ВРЕМЕ УСТАВОБРАНИТЕЉА

Положај скупштине нормативно је одређен тек на Светоандрејској скупштини када је донет закон о скупштини. Међутим, било је покушаја да се то учини, или посебним предлозима који нису имали форму законског предлога, или пројектима и законом о скупштини, или уставним нацртима. Већина таквих предлога није прошла законску процедуру и више су интересантни као размишљања њихових аутора о месту и положају скупштине у постојећем систему власти и као одраз времена и политичких схватања која су постојала у време настајања таквих предлога. Два предлога закона о скупштини прошла су одговарајућу законску процедуру: то су пројект закона о скупштини из 1848, инициран захтевима народних депутата на Петровској скупштини и закон који је донет на Светоандрејској скупштини.

У српској историографији није посвећена одговарајућа пажња њиховој правној интерпретацији иако постоји одговарајући интерес у правној науци за таквом обрадом. Наравно, није могућа стриктна формално правна анализа поменутих текстова без разматрања претпоставки које су утицале на њихове иницијаторе да сачине такве предлоге.

Уставобранитељски период је познат, између осталог, и по томе што се доста радило на организовању и усавршавању механизма државне власти. Да поменемо уставне нацрте Матије Бана и Фрање Заха, Хаџићева размишљања о организацији државне власти, као и рад Илије Гарашанина и поменути пројекат закона о скупштини из 1848. и закон о скупштини из 1858, 1859. и др.

За време уставобранитеља, као што је познато, одржан је релативно мали број скупштина, али већина предлога о уставном уређењу Србије није мимоишла правно одређивање положаја скупштине. У покушајима уставног или законског одређивања положаја скупштине било је лутања и несхватања про-

цеса који су се одвијали у Србији, претеривања и неадекватног одређивања положаја скупштине, но заједничко је било за готово све предлоге и законе да су скупштину третирали као институцију која би била или равнотежа постојећим врховним органима власти, или би имала предност над кнезом, односно совјетом.

Предлози о правном регулисању положаја скупштине и уставни нацрти сукцесивно су се појављивали од 1841. до 1858. године. Први предлог сачинио је Сима Милутиновић Сарајлија 1841. године. Затим Фрањо Зах 1847. године, чини нацрт устава, па пројекат закона о скупштини 1848. и закон о скупштини 1858.

Предлог С. Милутиновића Сарајлије(1) под насловом „Основ или план подпуни и совершени чисто србскога Народништва сочинен од Симе Милутиновића Сарајлије у Видину 4. јунија 1841. г.(2) је први предлог о регулисању положаја скупштине или како је он назива „србско народништво“. Овај предлог углавном изражава његово лично схватање о организацији државне власти у Србији тога времена и његово схватање о скупштини као органу власти. С. Милутиновић Сарајлија у свом предлогу наводи разлоге због којих треба уградити скупштину у постојећи систем власти. У контексту тих размишљања третира питање састава, организације и надлежности скупштине. Милутиновић истиче скупштину у први план и даје јој најистакнутије место у систему власти. Скупштина је не само арбитар у сукобима између кнеза и совјета, него њене одлуке обавезују и један и други орган власти. Јасно се види из поменутог текста да С. Милутиновић није поборник бирократске и олигархијске власти, било да је у питању кнез или совјет(3), што очигледно није било у складу са официјелном политиком уставобранитеља који су преко совјета настојали да ограниче кнежеву власт.

Скупштина би према овом предлогу била састављена од изабраних депутата (изабраника). Сваки округ бирао би по 12 разумних и поштених депутата који нису смели имати никакву функцију у Правитељству. Изабрани депутат мора бити породичан човек преко 25 година старости и староседелац. Чиновници нису могли учествовати у њиховом избору. Депутати су добијали писмено пуномоћје, а сами су морали дати писмену изјаву на „верно и свагдашње чување и творење ползе народне“. Иако изабрани — депутати су остајали у функцији доживотно, изузев у случају „њихове крајње озбиљске или случајне слабости и невоље“, када би на њихово место по ис-

(1) Текст овог документа објавио је Јован Милашевић у „Зборнику Филозофског факултета“ књ. X—1, Београд 1968, стр. 351.

(2) С. М. Сарајлија, противник династије Обреновића, припадао је уставобранитељској групи од момента њиховог груписања и активно учествовао у политичкој борби коју су уставобранитељи водили против династије Обреновића. Милутиновић је 1840. г. морао да бежи код Турака у београдску тврђаву. Убрзо је емигрирао у Турску заједно са 40 уставобранитељских првака. Задржао се у Видину и ту је настао поменути предлог о скупштини.

(3) Јован Милашевић истиче тезу да је С. Милутиновић био за стару самоуправу, па и у скупштини види самоуправну институцију. Уставобранитељска идеологија Симе Милутиновића Сарајлије. „Зборник Филозофског факултета, књ. X—1, Београд, стр. 383.

тој процедури из истог округа били бирани други депутати. Летимичан поглед на текст који се односи на састав скупштине указује на нелогичан став аутора да повеже изборност и наследност. У многим буржоаским земљама у то време постојали су дводомни буржоаски парламенти са наследним и бираним посланицима, али нигде није постојала оваква комбинација изабраних и наследних посланика. Међутим, за С. Милутиновића изабрани депутат сељак из народа, па макар биран и доживотно био је одговарајућа брана кнезу и совјету у њиховим настојањима да неограничено владају.

Интересантна су Милутиновићева размишљања о организацији скупштине. Скупштина не би заседала у пленуму већ свака три месеца заседала би четвртина депутата. (Ако би скупштина имала 204 депутата, 51 депутат био би у заседању 3 месеца). Само за време заседања, депутати би добијали дневницу од једног дуката, као и путне трошкове за онолико дана колико би провели на путу. Депутати у заседању имали би канцеларију у којој би радили: четири писара, два секретара, један управитељ и начелник канцеларије. Поменути лица имала су право одлучивања као и депутати, али су и они морали имати личне и моралне квалитете депутата. Депутати у заседању бирали су коцком председника између себе. Његов мандат трајао би четири месеца и није могао бити поново биран, док се сви депутати не промене на тој функцији. Председник отвара и затвара скупштину беседом. Скупштина није имала посебних одбора, али се пре заседања, у канцеларији водила расправа о питањима која ће бити предмет одлучивања на скупштини. Одлуке се на заседању (1/4 посланика) доносе једногласно. Уколико је депутат оптужен да ради против устава и поретка, скупштина би га осуђивала на смртну казну и сама би је извршавала (био би у гроб жив закопан). За остала дела депутати су ишли на суд.

Много нелогичности има и у овом делу о организацији скупштине. Са правом се може поставити питање зашто се скупштина, односно депутати, деле на четири дела. По којем критеријуму се саставља четвртина делегата? Зашто административно особље које ради у канцеларији скупштине има статус депутата? Но, најапсурдније од свега је могућност да скупштина у наведеним делима сама изриче и извршава казну према оптуженим депутатима.

Дотадашња организација скупштине у Србији очигледно није била узор С. Милутиновићу приликом израде његовог предлога. Скупштине је раније по правилу сазивао кнез — отварао их и закључивао беседом. Сви депутати заседали су у пленуму, без обзира да ли су бирани или су по другом основу учествовали у раду скупштине. С обзиром на поменути чинице, тешко је прихватљива теза да је његова концепција скупштине продужетак идеје о скупштини као старој самоуправној институцији(4).

(4) Ј. Милићевић, сп. дело, стр. 383.

Значајан део овог предлога посвећен је процедури доношења одлука на скупштини. Истина, у предлогу није таксативно наведена посебна надлежност скупштине, али ниједна појединачна одлука совјета или кнеза као ни одлука о којој постоји сагласност оба органа, није могла да се спроведе у цело уколико се скупштина не сагласи. У процедури одлучивања предвиђена је могућност да скупштина може три пута узастопце одбити предлог поменутих органа, након чега би предлог био пуноважан. Предлози који потичу од скупштине а упућени су кнезу или совјету на мишљење, не могу бити одбијени ни после три узаступна враћања скупштини. Неприкосновеност скупштине у одлучивању ставља је у први план као органа државне власти.

Овај предлог, као што је већ речено, није био предмет разматрања и нормативног регулисања, а није вршио ни одређени утицај на касније предлоге и законе о скупштини. Међутим, он је интересант не само као први посебан предлог о положају скупштине који је везан за име човека који је био поборник поштовања устава и који је припадао уставобранитељској групи, али није био уставобранитељски идеолог, јер су се његова размишљања о уређењу Србије дијаметрално разликовала од идеја уставобранитељских првака. Према томе, С. Милутиновић је овим предлогом изражавао пре свега своје лично виђење унутрашњег уређења српске државе у којем је скупштини дао најистакнутије место. С. Милутиновић је заорао бразду каснијем нормативном регулисању положаја скупштине и њеном све значајнијем положају. Његов предлог на нов начин разрешава постојеће политичке несугласице. Он је народним представницима наменио значајну улогу у разрешавању тих сукоба. Очигледно много већу улогу него што су они у том политичком тренутку могли имати.

II

Други докуменат у којем је одређен положај скупштине потиче из 1847. године и везан је за име Фрање Заха(5). У свом нацрту устава Ф. Зах је посебну пажњу посветио врховним органима државне власти. И он, међа или допуњава одредбе устава од 1838. године(6). Значајно место у систему власти по овом нацрту добила је скупштина. Ф. Зах је сматрао да би поновно увођење скупштине довело до већег утицаја народа на правитељство, јер по његовом мишљењу, совјет не може заменити скупштину, зато је његова критика устава из 1838. године усмерена на многа питања из организације и делатности

(5) Ф. Зах је дошао у Србију 1843. г. Обављао је разне дужности у Србији и ударио је темеље стручном војном образовању. Био је генерал и министар војске. Завршио је правни факултет и учествовао у политичком животу Србије. Текст овог нацрта сачуван је у целини. Архив СРС, Фонд И. Гарашанина, 225.

(6) Љубица Кандић, *Необјављени нацрти устава у Србији у првој половини XIX века*, „Анали Правног факултета у Београду“, бр. 5—6, Београд 1972, стр. 781—785.

постојећег совјета. Но, иако је сигуран да је Србији као уставној монархији потребна скупштина, он је свестан да она не може бити организована као модеран буржоаски парламент, зато је у недоумици: а) од којих се чланова има скупштина саставити; б) ко ће бирати чланове скупштине; в) која су својства скупштине и г) колико ће се пута и у којим случајевима састајати.

У погледу организације Ф. Зах предлаже две алтернативе: или поделу скупштине на два дома или једнодомну скупштину која би се звала „Општа народна скупштина“.

Уколико би била прихваћена алтернатива да скупштина буде подељена на два дома — горњи и доњи — Зах уводи неке принципе за избор односно именовање посланика. Горњи дом би био састављен од високих државних функционера. У њему би учествовали сви чланови совјета (њих 17); четири попечитеља, чланови кабинета који нису попечитељи; митрополит и три владике; пет судија врховног суда; председник апелационог суда; помоћници попечитеља иностраних и унутрашњих дела; начелник санитета; ректор лицеја; по један професор Филозофског факултета и православних наука и по један најстарији чиновник из попечитељства правосуђа, просвете и финансија. Доњи дом би био састављен од изабраних депутата и депутата који улазе по функцији или звању. Из сваког среза бирао би се по пет кметова (270). Из вароши, по правилу, по један депутат изузев Београда који би бирао три депутата, Јагодина и Смедерево два депутата (30). Депутати који би улазили по функцији и звању су: 17 окружних начелника; затим из сваког среза по један свештеник изабран од среског свештенства (54); па по један учитељ из сваког округа које именује попечитељ просвете у споразуму са попечитељем унутрашњих дела (17); сви председници окружних судова (17); председник београдског варошког суда и два чиновника из финансијске струке које попечитељ финансија именује, и на крају, начелник војног гарнизона.

Уколико би скупштина била једнодомна онда би се неки чланови могли изоставити, а у случају поделе, кнез би имао право да именује још неке чланове.

Има се утисак да је Фрањо Зах одређивао састав дводомне скупштине по једном логичном плану. Предвидео је горњи дом са релативно малим бројем депутата, али са огромним утицајем, јер су у њему седели највиши државни функционери. Доњи дом је имао готово шест пута више посланика, од којих преко 300 изабраних, но равнотежу доњем дому чинили су именовани депутати. Истакнемо ли податак да је за један број именованих депутата била потребна сагласност попечитеља унутрашњих дела, као и да је кнез могао именовати један број депутата, онда постаје јаснија његова концепција о положају и месту скупштине у систему власти. Ф. Зах није предвидео међусобни однос домова нити његову надлежност, већ надлежност скупштине у целини.

Надлежност скупштине по овом нацрту је доста скучена. Она је одлучивала о порезу, подносила кнезу народне молбе и жалбе које су се тицале пореза и неких питања из унутрашње политике. Одобравала је законе који су се сматрали основом државног уређења. На пример, устав не би могао ступити на снагу уколико га скупштина не би одобрила. Према томе, скупштина по овом нацрту није постала неприкосновени законодавни орган власти. Истина, она је иницирала доношење неких закона и одобравала најзначајније законе, али није била замишљена као оперативно законодавно тело које би заседало према потреби и чија би основна делатност била законодавна. По овом нацрту скупштина би се састајала једанпут годишње, а уколико то није могуће, онда једанпут у три године. Јавност рада, по Заху, била би одлика скупштинског рада, што је у оно време представљало напредну одредбу.

Иако је Ф. Зах желео да скупштина буде ослонац кнезу и противтежа совјету, он јој није дао адекватан значај, па се таква скупштина није могла супротставити совјету који је и по овом нацрту остао значајан орган државне власти. Захов концепт о скупштини није одговарао нити се могао применити у тадашњим условима у Србији. Његову идеју о дводомној скупштини, а посебно о саставу домова, није прихватио ни кнез, ни совјет, а поготову не народне масе. Захова скупштина овако састављена врло брзо би се претворила у бирократско тело, јер из њеног састава није био искључен ниједан значајнији функционер, било да учествује у раду горњег или доњег дома. Уосталом и Зах је имао многе дилеме поводом одређивања положаја скупштине у свом уставном нацрту.

Уставним нацртом као и претходним уставима, тешко је било одређивати уставни положај скупштине при постојећој уставној организацији државне власти. Увођењем скупштине реметила би се каква-таква равнотежа између кнеза и совјета. За оба ова органа скупштина је представљала опасност, јер се није увек могло предвидети како ће реаговати депутати. Некада је њихов револт био стварни израз народног незадовољства, а некада су се манипулисани депутати стављали на страну једног или другог органа власти.

Овај уставни нацрт такође није прошао законску процедуру и остао је као предлог у покушају нормативног регулисања положаја скупштине.

III

Први пројекат закона о скупштини од 1848. године везан је за Петровску скупштину. Било је потребно скоро пола века од првог устанка до Петровске скупштине да се посебним законом регулише положај скупштине. Не упуштајући се овом приликом у објашњавање политичких претпоставки које су довеле до овог законског пројекта, сматрамо да је најзначајнија тековина Петровске скупштине управо поменути законски

пројекат. Пројекат је прошао ондашњу одговарајућу законску процедуру која је текла од момента подношења предлога од стране депутата скупштини, па преко комисије која је разматрала предлоге депутата по окрузима, до изјашњавања совјета и кнеза о предлозима комисије и каснијег обавештавања скупштине о пројекту закона.

Пројекат закона о скупштини има три главе: 1. састав и надлежност; 2. унутрашње устројство и начин рада скупштине; 3. избор народних посланика. Свака глава има одговарајући број чланова а цео пројекат закона 42 члана. Мада је комисија која је састављала пројекат закона извршила поделу материје по главама, може се уочити да није извршена стриктна подела одредаба како је назначено, већ се испреплићу одредбе све три главе.

Скупштина је по овом пројекту састављена само од избраних посланика. Сваки срез и округ бирали су по једног посланика. У окружним варошима избор се вршио непосредно, а по срезовима посредно преко изборних скупштина. Наиме, свако мање село у срезу бирало је једног или двојицу, а веће село до пет депутата. Они су чинили изборно тело среза — среску скупштину која је бирала у име среза једног посланика. Предвиђени су услови за активно и пасивно бирачко право. Активно бирачко право имали су сви пунолетни рођени и прирођени Срби који нису кажњавани а имају домицил у вароши односно селу. Ово право нису имале слуге које раде „по кућама, меанама, дућанима и трговини“ (7). Пасивно бирачко право поред услова предвиђених за активно бирачко право, имала су лица са навршеном тридесетом годином која су поседовала кућу и имаће или пристojно живљење и занимање. Сматра се да је изабран посланик који добија већину гласова, а у случају подједнаког броја гласова, као изабрани посланик, сматраће се онај који је старији по годинама. Изабрани посланик добијао је пуномоћје оверено од стране изборне скупштине. Пуномоћје поред података о посланику, могло је да садржи молбе и жалбе које су изборне скупштине упутиле скупштини, односно Правитељству на решавање. Изабрани посланици су били не само представници својих изборних јединица, него и целог народа. Пројекат закона предвиђа слободне изборе под претњом кажњавања изабраног посланика од три месеца до три године, уколико свој избор оствари претњом, обећањем, поклоном или другим недозвољеним средствима. Чиновник би поред наведене казне био лишен и звања. На одговарајући начин би била кажњена и остала лица која учествују у наведеним акцијама.

О надлежности скупштине говори се само у два члана закона, што је и у сразмери са предвиђеним положајем скупштине по овом пројекту. Скупштина је постала посредник

(7) Архив СРС, Државни совјет, 278/1848.

између народа и правитељства, тј. кнеза и совјета, па она у том својству: а) подноси правитељству жалбе народне „противу какви постојећии неугодности“, б) извештава правитељство о народним потребама уколико оне имају везе са државним пословима и подноси правитељству у своје име или у име изборне јединице чији је посланик, а овлашћен је у пуномоћју да такве захтеве постави.

Скупштина није могла ниједну одлуку самостално донети, па чл. 5. изричито предвиђа да „Сва њена дејанија остају у стању молбе или представленија, док им правитељство упражњавајући власт, која му је уставом одређена, друго обавезателно значење не да“⁽⁸⁾. Скупштина би заседала једанпут годишње (септембра или октобра) а ванредно по одлуци кнеза и совјета.

Више од половине чланова предвиђа унутрашње устројство и начин рада скупштине. Очигледно за аутора овог пројекта закона то је био декор да прикрију крајње неповољан положај скупштине у одлучивању. По проблематици која се третира у овој глави, могу се уочити три групе чланова: они који се односе на припрему заседања, заседање и организацију скупштине. По доласку у место заседања посланици предају пуномоћја совјету на верификацију. Скупштину отвара беседом кнез или његов представник. Скупштина заседа у пленуму а заседању поред изабраних посланика могу присуствовати чланови совјета и попечитељ. Они су износили своја мишљења, али нису били чланови скупштине нити су могли гласати. Заседања су у принципу јавна, изузев ако је природа предмета таква да захтева тајно заседање, онда по одлуци Правленија, или на захтев посланика скупштина може одлучити да буде тајно заседање. Пројекат закона практично даје широке могућности за тајно заседање скупштине. Обезбеђење од „публичума“ односно од лица која присуствују заседању а нису посланици (што је била пракса и на ранијим скупштинама) врши се преко удаљавања таквих лица са заседања. Скупштина не може радити пуноважно ако заседању не присуствује најмање 2/3 посланика, а одлуке се доносе већином гласова односно најмање половине гласова плус један. Саветовања и решења скупштине објављују се у правитељственим новинама. Гласање је јавно, изузев ако 10 посланика захтева тајно гласање. Скупштина је једнодомна. Она бира председника, потпредседника и два секретара.

Легитимичан поглед на одредбе пројекта закона о скупштини, указује да су уставобранитељи учинили све да скупштини дају што мањи значај. Безмало цео пројекат закона односи се на састав, начин рада и организацију скупштине, што би било значајно да су скупштини дата шира овлашћења, овако не значе ништа, јер скупштина ни о чему није могла да одлучује. И совјет и кнез су могли да утичу на рад скупштине, јер је

(8) Ibid.

совјет заседао у њој, а кнез председавао. Чак и нека прогресивна начела и опредељења као: избор посланика, право слободног изражавања мишљења, јавност рада скупштине, обнародовање саветовања и решења, у новинама не могу да негирају напред наведену оцену о положају скупштине у пројекту закона о скупштини. Рекли бисмо, да се и на овом пројекту закона може применити Марксова оцена дата поводом Устава из 1848. у Француској. Маркс, не спорећи неке напредне одредбе устава из 1848, каже: „Сваки параграф устава садржи у самом себи и своју сопствену негацију, слободу у општој фрази, укидање слободе у специјалној клаузули(9)“.

Овај пројекат закона о скупштини показује не само став уставобранитеља према скупштини као институцији, већ представља показатељ у којој мери су уставобранитељи били спремни да удовоље захтевима народних депутата постављених на Петровској скупштини. Но, чињеница да је то први пројекат закона о скупштини који је у оквиру њене оскудне надлежности признао право народу, односно њеним депутатима да остварују своја права и на овај начин. Скупштина се, као што је познато, и раније одржавала, па чак у појединим периодима имала и шира овлашћења, али је њен положај углавном одређиван обичајним правом (изузев Устава од 1835). Овај пројекат закона није могао да се мимоиђе у каснијем правном регулисању положаја скупштине.

IV

Период од 1848. до 1858, био је бременит политичким сукобима. Постојале су иницијативе за промену неких одредаба устава 1838. године — посебно одредаба о положају совјета. На томе су уз кнежеву сагласност посебно радили И. Гарашанин и А. Петронијевић (10). До промене устава није дошло, али су у међувремену прављени уставни нацрти који су потицали од кнеза и совјета(11), како би се прецизније одредио њихов међусобни однос. Касније се радило и на посебном пројекту закона о уређењу совјета. Овај закон је припреман 1856, а усвојен је 1858. У међувремену је дошло до Тенкине завере (1857) којој су уставобранитељски прваци били не само наклонени, него су неки учествовали у њој. Обреновићевска група видела је своју шансу у оваквој политичкој разједињености, а либерална група знатно организованија и утицајнија у односу на 1848. годину, није пропустила прилику да се залаже за скупштину, јер је очекивала да ће преко скупштине, захваљујући изабраним народним представницима моћи имати више политичког утицаја на прилике у Србији. Међутим, преварили су се и овог пута, јер је постојећа олигархијска структура на

(9) Осамнаести Бример Луја Бонапарте, БгЛ., 1948, стр. 18—20.

(10) Јаша Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе*, БгЛ., 1936, стр. 115.

(11) Нил Попов, *Србија и Русија*, стр. 351., Ј. Продановић, *сп. дело*, 1870, стр. 116.

власти била замењена другом не мање бирократском. У таквој ситуацији донет је закон о скупштини 1858. и измењен 1859. на Светоандрејској скупштини.

Закон о скупштини од октобра 1858(12) донет је поводом заседања Светоандрејске скупштине, и прављен је по угледу на пројекат закона из 1848. године. У њему су унете измене које се односе на састав скупштине, иначе све остале одредбе су готово идентичне. Садржина овог закона, као и по пројекту закона из 1848. подељена је у три главе са истим насловима. Оба закона имају готово исти број чланова. У оба закона направљена је грешка у пагинирању чланова(13). Формулације неизмењених чланова су безмало идентичне, а неки чланови су идентично формулисани.

Постоји извесна разлика у објашњавању мотива због којих се издаје закон о скупштини, односно пројекат закона. У пројекту закона од 1848. истакнута је жеља и захтеви народа за одржавањем скупштине у циљу „полезног теченија общенародни послова“(14), а закону од 1858. подвучено је да се народ у скупштини скупља према народном обичају ради саветовања о „общенародним делима“. Различито објашњење мотива због којих се тражи законско регулисање положаја скупштине одражава и различите ситуације у Србији које су наметале доношење поменутих аката. Иако се са народним захтевима као претпоставком нормативног регулисања положаја скупштине, манипулисало у оба случаја, ипак стоји чињеница да је Петровска скупштина била плод озбиљнијег народног незадовољства, а Светоандрејска више резултат сукоба између политичких група које су кроз цео уставобранитељски период водиле међусобну борбу. За одржавање скупштине и закон који ће се донети на скупштини били су Вучић и Гарашанин, либерали и обреновићевци. Свако је имао своје разлоге за сазивање скупштине(15).

Скупштина је по закону од октобра 1858. знатно бројнија али не и демократскија. Док су по пројекту закона из 1848. срезови и окружне вароши бирале по једног посланика и скупштина била састављена само од изабраних посланика, по закону се на 500 пореских глава бирао један посланик и на вишак од 250 још један. Окружне вароши су такође бирале по једног посланика иако нису имале пуних 500 пореских глава. Избори у варошима су и по закону и по пројекту непосредни а у срезовима посредни. Међутим, док су по пројекту закона мала села бирала једног депутата, већа по два, а највећа до пет депутата за среску скупштину, по закону, свако село које има мање од 50 пореских глава бирало је два депутата, а преко 50 пореских глава на сваких 50 по два депутата. Изабрани депутати за среску скупштину и по пројекту закона и по закону би-

(12) „Србске новине“, новембар 1858. бр. 123.

(13) Због грешке у пагинирању чланова, пројекат закона из 1848. нема 43 већ 42 члана а закон о скупштини из 1858. уместо 40 има 39.

(14) Архив СРС, *Државни савет* 278/1848.

(15) Слободан Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Бгд. 1933, стр. 352—353.

рали су посланике за скупштину. Време и начин избора посланика, управитељ вароши Београда и на крају 17 протојереја на разлика између пројекта закона и закона је у томе, што закон предвиђа и посланике по положају а пројекат само бираних. Посланици по положају по закону из 1858. су: председник касационог суда, два председника апелационих судова и председник суда вароши Београда. Затим 17 окружних начелника, управитеља вароши Београда и на крају 17 протојереја из округа и четири „настојатеља“ манастира из епархија.

Услови за активно бирачко право углавном су исти као и по пројекту, осим што је закон предвидео „да право бирања може сваки грађанин упражњавати само у оном месту где пребива или где има начин живљења или *где има непокретни добара*“ (подвукла Љ. К.). У пројекту од 1848. нема трећег елемента. Постоје разлике и у условима за пасивно бирачко право. На пример, чиновници по пројекту нису имали пасивно бирачко право, а по члану 31. Закона, пасивно бирачко право нису имали: совјетници, попечитељи, архијереји као и чиновници и свештеници мирског и монашког реда(16). Лишавање чиновника и совјетника пасивног бирачког права по Закону од 1858. тумачи се наводно спрегом Гарашанина и његове групе са кнежевом групом да би онемогућили Вучића да у било ком својству уђе у скупштину(17). Чини нам се да је ово објашњење доста једнострано, јер је и либерална група имала утицаја на садржину овог Закона, посебно дела који се односи на састав скупштине. Околност да су либерали прихватили посланике по положају, не значи да би прихватили бирократску структуру скупштине. Уосталом, сматра се да је заслугом либерала повећан број бираних посланика. Ово утолико пре што у закон није унета одредба која фигурира у пројекту да совјетници и министри могу да учествују у раду скупштине, али без права гласа.

У погледу надлежности скупштине готово су идентичне одредбе закона и пројекта. У закон је унета нова одредба по којој скупштина даје мишљење о предлозима кнеза и совјета уколико они нађу за сходно да то од скупштине траже. Но, изричита је одредба закона по којој предлози Народне скупштине „немају обвезатељне силе, докле их кнез са саветом сходно Уставу не озакони“. (Приметно је да се Закон врло често позива на Устав, јер је познато да је Порта била против скупштине и Закона о скупштини.) И одредбе о надлежности скупштине показују негаторски став уставобранитеља према скупштини, јер је и по овом закону скупштина била само саветодавно тело, и то у оној мери колико су кнез и совјет то желели. Уосталом, овај закон о скупштини представља логичан континуитет уставобранитељске политике и њихов страх од незадовољства народа које је долазило до изражаја управо у овом телу. Пратећи логику Гарашаниновог става о скупштини, видимо да је

(16) „Новине србске“, 7. новембар 1858. г. бр. 123.

(17) Ј. Грујић, *Записи*, књига I, 168, Сл. Јовановић, сп. дело, стр. 373.

он био против скупштине као органа власти јер се плашио „разуларености гомиле“. За њега је скупштина погодно место за политичке сукобе. „Тога ради — пише Гарашанин у једном писму поводом Светоандрејске скупштине — ја нисам хтео да доцниа скупштина сама врховну власт у руке узме, јер сам и онда и увек уверен био да наша скупштина није способна да ту власт у руке узме, а да се анархија не изроди(18)“. Околност да је Гарашанин заједно са Вучићем желео одржавање Светоандрејске скупштине није произлазила из његовог промењеног става према скупштини, већ из његовог настојања да скупштину супротстави кнезу А. Караборђевићу у чему је и успео, јер је управо Светоандрејска скупштина означила крај његове владавине.

Закон о скупштини усвојен на Светоандрејског скупштини 1858. још више је сузио права скупштине. Но, пошто је закон донет у промењеним политичким приликама у Србији, он одражава то стање. Став уставобранитеља се није променио према скупштини, али сада владајућа политичка група — обреновићевци у спрези са уставобранитељима који су их подржали и уз одговарајући утицај либералне политичке групе направила је по својој мери закон о скупштини који је усвојен са значајним променама на Светоандрејској скупштини 1859. године.

*Dr. Ljubica Kandić,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade*

AN ATTEMPT OF NORMATIVE REGULATION OF THE POSITION OF THE ASSEMBLY DURING THE TIME OF DEFENDERS OF THE CONSTITUTION

Summary

The position of assembly in the period of the defenders of the constitution has not been normatively determined all the way until the Saint Andreas Assembly in 1858. However, there were attempts to realize that either by specific proposals which had not a form of a bill, or by separate projects and the law on the assembly, as well as by some constitutional drafts.

The majority of these proposals did not go through the relevant legal procedure. In the attempts of constitutional or statutory determination of the position of the assembly there were wandering and misunderstanding of the processes which took place in Serbia, but also exaggeration and inadequate determination of its position. However, the common characteristic of almost all the proposals and bills has been the fact that they treated the assembly as an institution which should be either a counter-balance to the existing peaks of power, or an institution which would have priority over the duke, namely the council (*sovjet*).

The proposals on legal regulation of the position of the assembly and the constitutional draft were successively submitted in the period from 1841 to 1858.

The first proposal has been made by Sima Milutinović-Sarajlija in 1841, then followed the draft constitution by Franjo Zah in 1847, the pro-

(18) Архив СРС, Фонд Н. Гарашанина, 1073.

ject of the law on the assembly in 1848 and, finally, the law on the assembly in 1858.

The Sima Milutinović's proposal is interesting (he belonged to the group of defenders of the constitution and that is why he was treated as being in that period, although the proposal originates in 1841) but it contains only his personal views on the organisation of state authority in Serbia of that time, as well as his conception on the assembly as a body of power.

In his constitutional draft Franjo Zah provides a significant position to the assembly as a body of power. However, in the existing system of power, with the duke and the council (*sovjet*) as the supreme bodies of power, Zah's conception on the assembly could not survive.

According to the bill on the assembly submitted in 1848, which was enacted after the Petrov-Day Assembly, the assembly did not obtain a significant position in the system of power. It has been, although, composed of elected delegates, but they were deprived of all significant rights in the decision-making. This bill has expressed also the attitude of the defenders of the constitution regarding the assembly as a body of power.

The Law on the Assembly, of October 1858, has been enacted on the occasion of the session of the Saint Andreas Assembly, and it has been drafted along the lines of the 1848 bill. This law on the assembly has even more narrowed down the rights of the assembly as compared to the 1848 project. This law has provided, in addition to the elected deputies, for deputies on the ground of office held. The proposals and decisions of the National Assembly do not have the force of a law until confirmed by the duke and the council. This law on the assembly represents a logical continuation of the policy of the defenders of constitution toward the assembly, as well as their fear from the discontent of masses of the people, which found its expression in that very body.

Dr Ljubica Kandić,
professeur à la Faculté de droit à Belgrade

TENTATIVE DE LA REGLEMENTATION NORMATIVE DU STATUT DE L'ASSEMBLEE A L'EPOQUE DES „USTAVOBANITELJI“(1).

Résumé

Le statut de l'Assemblée à l'époque des „Ustavobranitelji“, n'était pas réglementé avant la convocation de l'Assemblée de Saint Andreja, en 1858. De nombreuses tentatives en vue d'une telle réglementation ont, toutefois, vu jour, par le biais de proposition spécifique n'ayant pas la forme d'un projet de loi ou bien sous forme de projet de loi et de loi relative à l'Assemblée ou de projet de Constitution.

La plus part de ces proposition n'était pas soumise au vote. Elles expriment toutes les „errements“ et l'incompréhension des événements déroulés en Serbie, ainsi que l'exagération et la détermination inadéquate de son statut. Elles possèdent en outre toutes un point commun: elles traitent l'Assemblée comme une institution qui devait être le contrepoids des organes suprêmes du pouvoir, ou être supérieur au prince et au „soviet“ (gouvernement serbe).

Les propositions pour une réglementation juridique du statut de l'Assemblée et le projet de Constitution not été présentés successivement de 1841 jusqu'en 1858.

La première proposition était rédigée par Sima Milutinović Sarajlija, en 1841, puis Franjo Zah avait élaboré le projet de Constitution en 1847. Par la suite, un projet de loi sur l'Assemblée a été soumis en 1848 pour que la loi soit finalement adoptée en 1858.

(1) Défenceurs de la Constitution.

Bien que datant de 1841, la proposition de S. M. Sarajlija a été classée dans cette période puisque son auteur appartenait au groupe des „Ustavobranitelji“. Elle est intéressante mais elle reflète essentiellement l'opinion personnelle de son auteur sur l'organisation du pouvoir politique en Serbie, ainsi que son opinion sur l'Assemblée en tant qu'organe politique.

Dans son projet de Constitution, Franjo Zah a attribué une place importante à l'Assemblée en tant qu'organe politique. Il est certain que la conception de Zah ne pouvait pas être retenue dans la mesure où le prince et le soviet étaient les organes suprêmes du pouvoir.

Dans le projet de loi sur l'Assemblée de 1848, soumis après l'Assemblée de Petrovo, l'assemblée n'a cependant pas obtenu une place importante dans le système politique; bien qu'elle ait été constituée de députés élus, ces derniers n'avaient pas beaucoup de pouvoir de décision. Ce projet exprime l'attitude des „ustavobranitelji“ à l'égard de l'Assemblée en tant qu'organe politique.

La loi sur l'Assemblée d'octobre 1858 a été votée lors de la session de l'Assemblée de Saint-Andreïa et elle a été rédigée d'après le projet de loi de 1848, mais elle limite encore plus les pouvoirs de l'Assemblée. La loi prévoit outre des députés élus, des députés nommés pour leur qualification. Les propositions et les décisions de l'Assemblée nationale n'ont pas valeur de loi avant que le prince et le soviet ne les avalisent. Cette loi sur l'Assemblée est la suite logique de la politique des „Ustavobranitelji“ à l'égard de l'Assemblée et de leur méfiance face au mécontentement du peuple, susceptible de se manifestaient notamment dans le corps parlementaire.