

Др Љубица Кандић

редовни професор у пензији
Правног факултета Универзитета у Београду

ГАРАШАНИНОВИ НАЦРТИ УСТАВНОГ УРЕЂЕЊА СРБИЈЕ У XIX ВЕКУ

У Фонду Илије Гарашанина у Архиву Србије налазе се четири уставна нацрта које један број писаца приписује Гарашанину. Истраживањем архивске грађе у поменутом архиву и Архиву САНУ, аутор закључује да се Гарашаниново ауторство за неке од њих може довести у питање, а само на неким потврдити.

Аутор прихвата становиште да је први нацрт којим је одређен државноправни статус Србије, заиста сачинио Гарашанин. На нацрту се налази 1853. година као датум настанка, али аутор истиче да његова садржина указује да је сачињен после Париског уговора.

Други, тзв. „Недовршени нацрт“, је датиран у 1850. годину, мада и његова садржина указује да је настао после Париског уговора. Аутор у овом случају оспорава Гарашаниново ауторство с обзиром на његово тадашње политичко опредељење, које је у супротности са наглашеним положајем кнеза у систему власти у односу на Савет (Совјет), као и због сличности са нацртом Матије Бана из 1846. године.

Аутор верује да је и трећи уставни нацрт сачинио Гарашанин, али десет година раније у односу на 1868. годину која се налази на нацрту. Поред тога што га је Гарашанин вероватно својеручно написао, у њему је исказан и његов политички став у погледу одређивања положаја врховних органа власти, с преимућством Савета над кнезом, што указује на његово ауторство. Аутор истиче да се овај нацрт у погледу форме, а донекле и садржине, у извесној мери ослања на српске уставе из 1835. и 1838. године, нацрт Матије Бана из 1846. године, Уставне законе, а посебно на Саветски нацрт устава из 1856. године, али и да је Гарашанин притом прилагодио њихову садржину тадашњим политичким приликама у Србији, као и да је додао неке нове главе и чланове којих нема у претходним нацртима и уставима.

Четврти уставни нацрт, насловљен „Пројекат Устава за Књажевство србско“, има две верзије: прва, датирана у 1835. годину се налази у Архиву Ср-

бије у фонду И. Гарашанина, а друга, без датума, чува се у Архиву САНУ у фонду Јована Ристића. Њу је највероватније написао Јован Мариновић, а Илија Гарашанин је само читко преписао. Година на првој верзији, имајући у виду њену садржину, није тачна, па се претпоставља да су обе верзије сачињене после Светоандрејске скупштине, вероватно у току 1859. године. Дакле, ни на овом нацрту ауторство се не би могло приписати Гарашанину.

И поред великог Гарашаниновог значаја и угледа, његови нацрти углавном нису имали већи утицај на касније српске уставе, јер су одражавали време у којем су настали и његове потребе, када се уставним путем тражило разрешење уставне кризе, што је често водило у неадекватна решења, како за постојеће односе, тако и за демократску опцију будућег уређења Србије.

Кључне речи: *Илија Гарашанин*. – *Уставни нацрти*. – *Уставност у Србији у XIX веку*.

О Гарашаниновом утицају на политичка збивања у Србији од 1837. до 1867. године доста се писало у последњој деценији XX века.¹ Наравно, било је и бројних појединачних чланака објављених у разним часописима пре Другог светског рата и после њега. Међутим, још увек су многа питања о његовом тридесетогодишњем учешћу у политичком животу ондашње Србије остала недовољно расветљена. Једно од њих је и тема о којој је овде реч.

Уставни развој Србије у XIX веку не може се искључиво оцењивати на основу четири донета Устава – 1835, 1838, 1869. и 1888. године и уставних закона, већ и према уставним нацртима, делимично познатим и објављеним, или недовољно познатим и необјављеним.² Аутори уставних нацрта најчешће су били војвођански Срби, али и странци, а понекад и страни конзули који су боравили у Србији као представници држава са којима је Србија одржавала својеврсне дипломатске односе. Било је и уставних нацрта чији су аутори непознати. Није се увек знало ни време када су сачињени: на неким нацртима не налази се година настанка, док се на некима појављује, мада понекад та година не одговара садржини нацрта, јер се очигледно односила на раније или касније прилике у Србији. Ова запажања донекле важе и за уставне нацрте који се везују за Гарашаниново име. Нашу пажњу овде посебно заокупљају следећа питања: 1) Гарашаниново ауторство нацрта који су пронађени у његовој заоставштини у Архиву Србије; 2) време њиховог настанка; 3) утицаји ранијих устава и уставних закона на садржину Гарашанинових уставних нацрта; 4) Гарашанинова концепција уставног уређења Србије.

¹ В. нарочито Д. Мекензи, *Илија Гарашанин, државник и дипломата*, Београд 1987; Д. Страњаковић, *Илија Гарашанин*, Крагујевац 2005; *Илија Гарашанин 1812–1874*, Међународни научни скуп САНУ 1987, Београд 1991.

² Љ. Кандић, „Необјављени нацрти Устава у Србији у првој половини XIX века“, *Анали Правног факултета у Београду* 5–6/1972; Д. Поповић, „Гарашанинов уставни нацрт из 1858. године“, *Илија Гарашанин 1812–1874*, Међународни научни скуп САНУ 1987, Београд 1991, 175.

Гарашанинов утицај на уставно обликовање Србије испољавао се на разне начине: креирао је уставне нацрте, учествовао је у реформи уставног поретка оспоравањем неких одредаба Устава из 1838. године и уставних закона који су регулисали положај врховних органа власти, али је иницирао и нове законе који су се односили на ту материју.

У овој области његов утицај био је израженији док је био у апарату државне власти као попечитељ (министар) важних ресора. Но, и када није био попечитељ и члан Совјета, настојао је да утиче на ток догађаја у Србији, било преко својих пријатеља који су у то време имали значајне ресоре у српском Правитељству (Јован Мариновић, Стеван Магазиновић и други), било преко неких дипломатских представника европских земаља који су се налазили у Србији.

За одређивање историјског значаја Устава и уставних нацрта, између осталог, по правилу важно је и ауторство, односно углед личности који су их сачинили, као и њихов политички утицај на збивања у одређеном периоду развоја српске државе. Ова опаска важи и за нацрте који је сачинио Гарашанин.

У заоставштини Илије Гарашанина у Архиву Србије налазе се четири уставна нацрта. Историчари који су се бавили уставним уређењем Србије у XIX веку сматрају да су два писана његовом руком и да је Гарашанин њихов аутор.³ За ауторство трећег нацрта мишљења су подељена.⁴ Четврти нацрт није посебно проучаван и о његовом ауторству нема поузданих података.

I

Први спис означен као нацрт,⁵ по садржини не представља формални Нацрт устава, већ су њиме обухваћена права која је Србија стекла турским хатишерифима и међународним уговорима. Другим речима, овим списом одређен је државноправни статус Србије и њен однос према Порти.⁶

Материја у овом тексту је раздељена у 11 глава. Сам спис нема наслова, а његова садржина је следећа: 1) Србија остаје трибутарна кнежевина, која плаћа Порти Хатом (хатишерифом, Љ. К.) утврђени данак; 2) Кнежевина Србија има независну унутрашњу управу у пог-

³ Р. Љушић, „Илија Гарашанин о српској државности“, *Илија Гарашанин 1812–1874*, Међународни научни скуп САНУ 1987, Београд 1991, 135–136; Д. Поповић, *ibid.*

⁴ Р. Љушић, 135–137 сматра да га је сачинио Јован Мариновић, док Д. Поповић, 178–180 верује да је аутор овог нацрта Гарашанин.

⁵ Архив Србије, Фонд Илије Гарашанина, бр. 862 (у даљем тексту АС. ИГ).

⁶ Р. Љушић, 135–136.

леду законодавства, вере, трговине и пловидбе; 3) Србија има национални грб и заставу; 4) постојећи уставно-монархијски начин правленија задржава се; 5) Кнежевина има право на довољан број народних војника ради одржавања унутрашње сигурности и одбране граница земље од напада; 6) у случају рата између Порте и које друге државе војска не може у Србију улазити или преко ње прелазити; 7) да би се то предупредило требало би иселити турске гарнизоне и срушити утврђења; 8) да се иселе сви Турци према Хату из 1830. године, осим оних који хоће да се подвргну српској власти и на тај начин се изједначе у правима са Србима и да уживају слободу вероисповести; 9) српска влада има право да одржава односе са страним властима и склапа царинске и друге уговоре који се тичу материјалног благостања и развитка земље. Српско-турско ђумручко питање решило би се на основу узајамности; 10) да се прегледају сви уговори Порте и исправе уколико су у супротности са међународним правом и ако вређају српску аутономију; 11) да се припоје Србији сва места одређена Хатом из 1833. године уколико су злоупотребом при разграничењу остала у Турској.⁷

На овом спису налази се 1853. година као датум када је сачињен. Међутим, овај датум не одговара у потпуности његовој садржини, јер су у њему поменута и права која је Србија добила после Кримског рата, па би се могло претпоставити да је сачињен непосредно након закључења Париског уговора 1856. године. Наиме, садржина овог списка, односно нацрта, слична је акту који је Савет⁸ упutio Порти 1856. године.⁹ Саветски акт има три дела. Први део садржи оптужбе против кнеза Александра Карађорђевића; други део, који је сличан поменутом спису И. Гарашанина, одредио је садржину аутономије у Србији, док трећи део садржи уставне одредбе и Нил Попов га назива „Саветским нацртом устава“.¹⁰ Попов није назначио аутора Саветског акта у целини. Ипак, на основу сличности између дела Саветског акта о аутономији који помиње Н. Попов и Гарашаниновог списка односно нацрта, може се претпоставити да је Гарашанин можда саставио спис 1853. године, али да га је коначно уобличио после Париског уговора 1856. године, тј. да је он послужио Савету као узор када је правио коначну верзију захтева упућених Порти.

У овом Гарашаниновом спису о аутономији нема уставних одредаба нити су назначени његови ставови о унутрашњем уређењу Србије, али широка аутономија (која би се остварила уколико би

⁷ АС. ИГ бр. 862.

⁸ У литератури се као синоними користе „Савет“ и „Совјет“, док се у архивској грађи налази термин „Совјет“. У тексту ћемо користити оба термина као синониме.

⁹ Н. Попов, *Србија и Русија*, Београд 1870, 344–347.

¹⁰ Н. Попов, *ibid.*

Порта испунила све обавезе према Србији предвиђене хатишерифима и међународним уговорима) била је претпоставка за самостално одређивање уставног уређења Србије. Поменимо захтеве за иселењем Турака из градова, територијално проширење, ревизију међународних уговора у погледу обима аутономије, одређивање грба, заставе и успостављање народне војске. Неки од захтева истакнутих у Гарашаниновом спису изведени су и из одредаба Сретењског устава. Сличност овог Гарашаниновог списка са Советским актом, односно његовим деловима, биће видљива и у каснијим нацртима који се везују за Гарашаниново ауторство.

Закључку о овом спису, односно нацрту, рекло би се да га је сачинио Гарашанин, и то не само због тога што га је својеручно написао, већ и због тога што је његово политичко одређење у то време било усмерено према Савету, а против кнеза А. Карађорђевића и његове камариле.

II

Други релевантни спис који се налази у заоставштини Илије Гарашанина,¹¹ датиран је 1850. године и по садржини и форми представља уставни нацрт, јер се у њему налази велики број уставних одредаба, али не и све које би чиниле целовиту уставну материју, а сусрећу се у другим уставима, као и у четири поменута српска устава из XIX века; зато се за овај нацрт често употребљава назив „Недовршени уставни нацрт“.

Година настанка и овог нацрта не одговара његовој укупној садржини и може се претпоставити да је сачињен, као и претходни, 1856. године, јер садржи неке тачке Париског уговора које су се односиле на Србију.

Нацрт обухвата три одељка са одговарајућим бројем глава, у којима су распоређена 62 члана. Први одељак је насловљен „Политичка права Књажевине Србије“; други „Права грађанска Србаља“; и трећи одељак „Централно правленије“. Главе у оквиру 3. одељка распоређене су на следећи начин: а) „О власти књажеској“; б) „О Државном већу“; в) „О Совјету земаљском“. Други чланови нацрта за ово питање нису битни те их зато не наводимо.

Овај нацрт верификован је од стране историчара који су се бавили уставним развојем Србије у XIX веку као Гарашанинов нацрт, са аргументацијом да се налази у његовој заоставштини и да је написан својеручно.¹²

¹¹ АС. ИГ бр. 656. Р. Љушић, 136 и Д. Поповић, 176.

¹² У регистру Архива Србије заведено је да је написан руком његовог сина Милутина. Овај податак не би довео у сумњу да је нацрт саставио сам Гарашанин, јер

За утврђивање Гарашаниновог ауторства на овом нацрту значајно је писање Н. Попова о односима кнеза и Савета у борби око власти средином XIX века.¹³ Наиме, он помиње два нацрта који су настали 1856. године, а који су упућени Порти како би се уставним путем разрешили сукоби између поменутих врховних органа власти. Један нацрт је сачињен по налогу кнеза – „Кнежев нацрт“, а други по налогу Савета – „Саветски нацрт“.

Садржина „Кнежевог нацрта“, према Попову, у основним тачкама била је следећа: а) наследност престола у породици Карађорђевића; б) сазивање скупштине само у случају ако се прекрати лоза Карађорђевића; в) подела Савета на два одбора чије чланове би кнез постављао и мењао по својој вољи; један одбор би био надлежан за администрацију, а други за одобравање или одбијање закона без права предлагања; и најзад, г) дужност Правитељства да издржава сталну народну војску ради заштите Отоманске царевине.¹⁴

Попов није интерпретирао целу садржину „Кнежевог нацрта“, већ само део који се односио на положај врховних органа власти с намером да поменути одредбама нагласи превласт кнежеве власти над Саветом и побуде кнежевих присталица да се упуте овакав нацрт Порти. У том контексту упоредили бисмо овај нацрт и „Недовршени нацрт“ са нацртом Матије Бана да бисмо доказали да се садржина „Кнежевог нацрта“ углавном поклапа са „Недовршеним нацртом“; да га није сачинио Гарашанин, већ неко од кнежевих истомишљеника и да су оба нацрта сачињена по узору на нацрт Матије Бана. Идентичност одредаба између „Кнежевог“ и „Недовршеног“ нацрта огледа се у одредбама о превласти кнеза над Саветом; о наследном кнежевском достојанству у породици Карађорђевић; о подели Савета на два одбора, чији називи у „Кнежевом нацрту“ нису назначени, али је надлежност идентична у оба нацрта.

Није познато да ли је Попов поседовао изворни текст кнежевог нацрта устава, односно, „Недовршеног нацрта“ или га је интерпретирао на основу посредних сазнања. Но, очигледно је да су кнежев, односно „Недовршени“ нацрт имали свој узор у уставном нацрту Матије Бана из 1846. године.¹⁵ Дистанца од десет година изгледа да није била препрека да се сачини сличан текст са изменама које је наметао Париски уговор из 1856. године. Ово утолико пре што се однос кнеза и Савета није променио и још увек су биле спорне одредбе о надлежности кнеза и Савета према Уставу из 1838. године и Уставним законима.

је познато да је Милутин преписивао многа документа свога оца, или због лоше читљивости, или због других разлога. Могуће је и да забелешка у регистру није тачна.

¹³ Н. Попов, 345–346.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Архив САНУ, Фонд Матије Бана VI/1–5, 1846. година.

По нацрту Матије Бана, Србија би била уставна монархија са три врховна органа власти: кнез, Државно веће и Земаљски савет, са доминантном улогом кнеза у систему власти. Скупштина као орган власти није предвиђена и могла се сазвати само у случају када би народ „имао изабрати нову кнежевску породицу“.¹⁶ Таксативно су набројане делатности свих врховних органа власти и одређен њихов међусобни однос. Композиција нацрта М. Бана и „Недовршеног нацрта“ је веома слична, чланови су распоређени у три одељка са идентичним насловима одељака. Ипак, неке разлике постоје између ова два нацрта. У нацрту М. Бана прецртано је да се наследство даје фамилији Карађорђевића, док је у „Недовршеном нацрту“ оно изричито наглашено. У одељку нацрта М. Бана о „Централном прављењу“, под тачком Б, предвиђено је да ће чланови Државног већа бити доживотни, а под тачком В да ће се чланови Земаљског савета бирати на 5 година, док у „Недовршеном нацрту“ таква одредба не постоји. У истом одељку нацрта М. Бана, али у глави о кнежевској власти (чл. 4), предвиђено је да кнез „не може премештати чиновнике из једне струке у другу“; такав став не постоји у „Недовршеном нацрту“. Даљи текст тог члана је идентичан у оба нацрта. У истом одељку у глави „о Државном већу“ (чл. 2) постоје разлике у поменутим нацртима. У нацрту М. Бана Државно веће могло је имати шест или осам чланова, а у „Недовршеном нацрту“ шест чланова. У нацрту М. Бана чланови Државног већа морали су имати најмање 35, а у „Недовршеном нацрту“ најмање 40 година. У истом члану нацрта М. Бана предвиђено је да број чланова Већа мора бити увек потпун и да они не могу бити пензионисани пре 60 година, док таквог става нема у „Недовршеном нацрту“. У чл. 9 нацрта М. Бана о Државном већу између осталог је предвиђено да се Веће стара да се „све струке администрације побољшавају“, док у „Недовршеном нацрту“ такав став не постоји. Најзад, у нацрту М. Бана у глави о Земаљском савету налази се став којег нема у „Недовршеном нацрту“, који гласи: „Веће ће подносити књазу 20 кандидата међу којима ће саветнике моћи изабрати“.

Из упоредне анализе садржине кнежевог, односно „Недовршеног нацрта“ и нацрта М. Бана, произлази да су нацрти устава прављени по узору на нацрт М. Бана и да разлике које постоје у неколико поменутих чланова указују да је Матија Бан био опрезнији у одређивању кнежевих прерогатива, односно да је прецизније одредио однос кнеза према Државном већу и Земаљском савету, иако је нацрт прављен по налогу кнеза.

Приказујући садржину „Кнежевог нацрта“, Н. Попов је вероватно имао у виду нацрт М. Бана, са изменама које су учињене у „Недовршеном нацрту“ о наследном кнежевском достојанству у породици Карађорђевића (које се не помиње у нацрту М. Бана), што је

¹⁶ *Ibid.*

иначе било суштинско питање за положај кнеза и његов однос према другим врховним органима власти. Измене које су учињене у „Недовршеном нацрту“, односно „кнежевом“ у односу на нацрт М. Бана још више би ојачале кнежеву власт која је – по нацрту М. Бана – била веома значајна. Матија Бан својим нацртом није желео да инаугурише апсолутну власт монарха, јер је у тзв. „побуђенију“, односно побудама да се промене Устав из 1838. и Уставни закони забележио да „форма правленија не сме бити ни сасвим апсолутна, ни сасвим обширно конституционална...за нас је најбоље да у њој монархично начело над уставним претежније буде.“¹⁷

Сличност садржине поменутих нацрта устава намеће питање не само узора, већ и ауторства на „Кнежевом“, односно „Недовршеном нацрту“ устава. Већ смо истакли да је и једном и другом нацрту као аутентичан узор служио нацрт М. Бана, али разлике које постоје између поменутих нацрта намећу питање Гарашаниновог ауторства на „Недовршеном нацрту“. Да нема поменутих и других разлика између једног и другог нацрта, с правом бисмо могли закључити да је „Недовршени нацрт“ копија нацрта М. Бана, али разлике у тексту указују да је ипак направљен нови нацрт, који се ослањао на нацрт М. Бана, с обзиром да је значај кнеза као врховног органа власти још више наглашен. Осим тога, велика подударност чланова „Кнежевог нацрта“ и „Недовршеног нацрта“ намеће питање да ли је реч о једном или два нацрта и да ли је Гарашанин могао бити аутор поменутих уставних нацрта. Одговор на прво питање, иако не располажемо текстом „Кнежевог нацрта“ у целини, гласио би да се ради о једном нацрту, с обзиром на велику сличност кључних одредаба о положају врховних органа власти. Одговор на друго питање – оно о Гарашаниновом ауторству – био би одречан, јер политички догађаји у Србији у време када је сачињен нацрт Устава нису мотивисали Гарашанина да осмисли организацију државне власти у којој би кнез имао предност над осталим врховним органима власти. Подсетимо се да Гарашанин у то време није био у апарату државне власти и да је био у сукобу са Кнезом А. Карађорђевићем, којег је сматрао неспособним, сујетним и осветољубивим. Овакав однос према кнезу потврдио је у два писма упућена Јовану Мариновићу 1856. године. У писму од 20. фебруара исте године пише о интригама Кнеза да му је наводно обећао да ће поради за његово наследно кнежевско достојанство и примећује „да не одобрава никад наследство гди наследника не види“.¹⁸ Да Гарашанин није био творац овог нацрта закључујемо и по томе што у поменутом писму од 20. фебруара 1856. године обавештава Мариновића да је „чуо да се непрестано ради на једном уставу

¹⁷ Архив САНУ, Фонд М. Бана VI/1, 1846.

¹⁸ *Претиска Илије Гарашанина са Јованом Мариновићем*, књ. I, Београд 1931, 296.

код представника“.¹⁹ У другом писму од 24. фебруара исте године обавештава Мариновића да се у народу говори о сазивању Народне скупштине на којој ће се решавати о наследству и о „новој конституцији“.²⁰ У писму од 13. јуна 1855. године између осталог он пише Мариновићу: „Књаз и Совјет тару се једнако око устава и Устројенија...Ја сам му совјетовао да је најбоље сад престати од распре и претресања устава и Устројенија, казавши му да није сад време доводити то двоје у согласије, и кад је то могло постојати 16 година зашто не би још стајало неколико месеци, кад ће се као што је по Бечким Конференцијама веројатно та ствар и онако претресати и други вид добити. Упуштати се сад у то... значи толико колико тражити лекове за мртваца кога смо на носила метнули да га у гробље спроводимо“.²¹

Да је Гарашанин имао дистанцу према новом уставном уређењу у то време закључујемо из његовог реаговања на кнежеву Прокламацију донету после Париског уговора мимо знања Савета, у којој је назначен програм уставног уређења Србије. Гарашанин је сматрао да би било паметније да је Кнез „учинио да се поврати на старо стање и да се уваже стара Устројенија.“²² О свом учешћу у тим догађајима, или боље речено, о интригама које су погађале његову личност, Гарашанин пише Мариновићу: „Што се мене тиче ја ћу се све већма повлачити од овакве политике и гледаћу да се што брже тако повучем да се о мене нико више ни сумњати не може. Другачије поступање ја разумем могло би само за мене опасности приуговорити, а безполезно се томе излагати била би само једна будалаштина а ништа боље.“²³

Да Гарашанин није могао бити аутор овог нацрта сазнајемо из једне његове забелешке о стању у земљи у којој, између осталог, наводи да је он саставио оптужбу против Александра Карађорђевића 1858. године,²⁴ која има сличности са оптужбом против Кнеза коју је Савет 1856. године упутио Порти, мада су оптужбе из 1858. године много конкретније и односе се на злоупотребу власти од стране кнеза у домену законодавне, извршне и судске власти. Због сличности оптужби против кнеза 1856. и 1858. године, основано закључујемо да је Гарашанин могао бити аутор оптужби из 1856. године. Према томе, он није истовремено могао саставити нацрт устава којим се даје велика предност кнезу у односу на Савет и учествовати у писању оптужби против Кнеза А. Карађорђевића у акту упућеном Порти.

¹⁹ Тада је кнежев представник и попечитељ иностраних дела био Алекса Јанковић, *ibid.*

²⁰ *Ibid.*, 299.

²¹ *Ibid.*, 277.

²² Писмо Мариновићу од 3. јула 1856, *ibid.*, 308.

²³ *Ibid.*, 309.

²⁴ АС. ИГ, бр. 1003.

Оспоравање његовог ауторства на „Недовршеном нацрту“ не значи да Гарашанин није био заокупљен проблемима који су у то време постојали око доношења новог устава или одговарајућих корекција у Уставу из 1838. године и Уставним законима.

На основу садржине „Недовршеног нацрта“ и околности у којима је настао, може се претпоставити да је нацрт сачињен по налогу Кнеза А. Карађорђевића и да га је могао саставити неко од његових присталица који је познавао технику писања устава, јер овај нацрт, и по форми и по садржини, иако недовршен, представља уставни текст којег је могао сачинити правник по образовању, поготово што је постојао већ готов нацрт Матије Бана, који се могао применити у Србији.

III

Трећи уставни нацрт који се налази у Гарашаниновој заоставштини је најобимнији и најпотпунији.²⁵ Састоји се од преамбуле и 92 члана распоређених у десет глава. Прва глава носи наслов „Политичка права Књажевства Србије“ (10 чланова); друга „О грађанским правима Срба“ (13 чланова); трећа „О Правленију Србије“ (1 члан); четврта „О књазу“ (17 чланова); пета „О Совјету земаљском“ (27 чланова); шеста „О попечитељима“ (7 чланова); седма „О Административном Совјету“ (6 чланова); осма „О судовима“ (2 члана); девета „О чиновницима (6 чланова); и десета глава „Закљученије“ (4 члана).

На нацрту се налази 1868. година као време када је сачињен (та година је наведена и у регистру Архива под којим је заведен). Међутим, и код овог нацрта спорни су време његовог настанка, Гарашаниново ауторство,²⁶ као и његова оригиналност, тј. да ли је сачињен по узору на неке претходне уставе и нацрте или је то оригинални текст.

Како би се бар приближно одредила година настанка, потребно је анализирати његову садржину, да би се утврдило да ли су у овом нацрту нашле места идеје или одредбе Уставних закона, донетих после 1856. године (Закон о изменама и допунама Совјета из маја 1858. године; Закон о скупштини из 1858. и 1859. године; Закон о

²⁵ АС. ИГ, бр. 1682.

²⁶ Д. Поповић сматра да је нацрт вероватно настао 1858. године и ауторство приписује Гарашанину. Он је детаљно анализирао садржину нацрта указујући на Гарашанинове идеје и његов концепт уставног уређења Србије, 176–178. Р. Љушић мисли да је нацрт настао 1859. године и да га је сачинио Јован Мариновић, те се због тога само узгред задржао на њему, 136–137. Други аутори нису се посебно бавили овим нацртом и интерпретирали су само „Кнежев“ и „Саветски нацрт“ из 1856. године, в. нарочито Ј. Продановић, *Уставни развратак и уставне борбе у Србији*, Београд 1936, 116; С. Јовановић, *Уставобранитељи и њихова влада*, Београд 1933, 227–278.

наследству књажеско-србског престола из октобра 1859. године). Упоредивањем поменутих закона са нацртом лако је уочити да, изузев неких одредаба Закона о изменама и допунама Совјета из маја 1858. године, одредаба других закона није било, што значи да је Нацрт могао настати вероватно пре њиховог настанка 1858. и 1859. године. Поред тога, у преамбули Нацрта не спомињу се одредбе Париског уговора које се односе на Србију, као што је то учињено у „Недовршеном нацрту“ из 1856. године, што казује да се по протеклу две године од Париског уговора, у време настанка овог нацрта, подразумевало да се та материја не уноси у нацрт.

Но, док у Гарашаниновом Нацрту такође нема одредаба из споменутих уставних закона, евидентна је сличност овог нацрта и „Саветског нацрта“ устава из 1856. године, па се у том контексту поставља питање и Гарашаниновог ауторства на првопоменутом нацрту.

Нацрт из 1856. године, који се приписује Савету, није познат у целини, већ у фрагментима и то, као што је већ истакнуто, у оној мери у којој је Нил Попов писао о њему, а касније преузели Јаша Продановић и Слободан Јовановић.

„Саветски нацрт“ из 1856. године, према наводима Н. Попова, има девет глава у којима је распоређено 85 чланова: прва глава – Политичка права Књажевства Србије; друга – Грађанска права Србије; трећа – одређује „Уставно монархично“ уређење са деобом власти на законодавну, извршну и судску власт; четврта – Права и дужности књаза; пета – О Државном савету; шеста – О попечитељима; седма – О правима и дужностима судија и чиновника; осма – није насловљена; девета – „Закљученије“.²⁷

Разлика у броју глава у „Саветском“ и Гарашаниновом нацрту настала је због тога што у првом само једна глава одређује положај Државног савета, док у Гарашаниновом то чине две главе: О Земаљском савету и Административном савету. Седма глава „Саветског нацрта“ о судовима и чиновницима подељена је у Гарашаниновом на две главе. Према томе, више је реч о техничком спајању глава у „Саветском нацрту“ у односу на Гарашанинов, него о суштинским разликама у броју глава. Разлика у броју чланова настала је због повећаног броја чланова о положају Савета у Гарашаниновом нацрту и повећаног броја чланова о судовима и чиновницима.

Упоредивање ова два нацрта, имајући у виду разлике и сличности, има за циљ да утврди ауторство – да ли су оба нацрта потекла из пера Илије Гарашанина, или је „Саветски нацрт“ сачинило непознато лице, а други нацрт из 1858. године Илија Гарашанин. Но, очигледна је намера аутора оба нацрта да се овим путем одреди однос између кнеза и Савета као врховних органа власти са значајним пре-

²⁷ Н. Попов, 350–351; Ј. Продановић, 116.

имућством Савета. Ипак, садржинско поређење чланова поменутих нацрта није могуће јер, као што смо истакли, није познат текст појединих чланова „Саветског нацрта“. Ипак, могуће је поређење овог Гарашаниновог нацрта из 1858. године са „Недовршеним нацртом“ из 1856. године, скоро идентичним са „Кнежевим нацртом“, чиме би се још једном указало на разлике које постоје у члановима о положају врховних органа власти. Закључујемо да Гарашанин није могао бити аутор „Недовршеног нацрта“, односно, да је могао бити аутор „Саветског нацрта“ из 1856. и овог из 1858. године, због сличних одредаба и тадашњег Гарашаниновог политичког опредељења.

У „Недовршеном нацрту“ врховни органи власти били су кнез, Државно веће и Земаљски совјет, а у Гарашаниновом нацрту кнез, Административни совјет и Земаљски совјет. Поклапају се називи два врховна органа власти, али постоји разлика у називу трећег органа и положају свих поменутих органа власти.

Државно веће, које је пандан Административном совјету, би имало шест чланова, а Административни совјет седам чланова, али су оба нацрта предвидела да су то морали бити образовани, угледни и искусни политичари. Изричитом одредбом у оба нацрта одређен је њихов положај и они би били највиша „цензорска власт“ у домену извршне власти. Али, по „Недовршеном нацрту“ Државно веће је замишљено као кнежев саветодавни орган са широким овлашћењима, а по Гарашаниновом нацрту Административни совјет би имао мања овлашћења, при чему би утицај кнеза на његове одлуке био знатно мањи. Осим тога, попечитељи су у „Недовршеном нацрту“ саставни део Државног већа и подчињени су кнезу, док су попечитељи у Гарашаниновом нацрту знатно самосталнији у обављању послова у домену њихове надлежности.

Различит је састав и положај Земаљског совјета у ова два нацрта. По „Недовршеном нацрту“, Земаљски совјет би имао десет чланова, рачунајући и председника, а његови чланови могла су постати лица која су навршила 40 година живота, која поседују непокретну имовину у Србији, која су образована, „непорочног понашања“ и заслужни за отаџбину. Такође, други син књаза по рођењу могао је присуствовати седницама, али до 25 година не би имао право гласа.

По Гарашаниновом нацрту, Земаљски совјет би имао онолико чланова колико је било округа у Србији, а бирали би се преко пуномоћника општина датог округа у окружној вароши. Били би доживотни и служба би им могла престати оставком, пензионисањем (када по закону наврше године службе), извршењем кривичног дела, осудом због повреде Устава и земаљских закона и ако би у приватном животу учинили такав преступ који повлачи осуду „обезчестављује

казне“.²⁸ Предвиђени су исти услови за избор као у првом нацрту, али је смањена граница старости на 35 година живота и кнез се није могао мешати у њихов избор. Такође, Порта се није могла мешати у односе кнеза и Земаљског совјета.

По овом нацрту устројство и начин рада Земаљског совјета одредио би се посебним правилником, као и избор председника, потпредседника и секретара. Чак је одређен рок за попуњавање упражњених совјетских места. Но, уколико би њихов избор био противан закону, био би извршен нови избор сходно закону. Овог члана нема у „Недовршеном нацрту“. Очигледна је намера аутора нацрта да се на тај начин спречи дотадашња злоупотреба кнеза да поставља саветнике мимо Устава и других законских прописа. Осим тога, предвиђено је да совјетници не могу истовремено никакву другу службу да обављају, док такве одредбе нема у „Недовршеном нацрту“. Попечитељи су могли заседати у Совјету, али нису имали право гласа (чл. 61); по „Недовршеном нацрту“ они су могли гласати „кад год Књаз то наложи“ (чл. 14).

У оба нацрта Земаљски совјет је био законодавни орган власти, али је његова надлежност у овом домену знатно шира по Гарашаниновом овом нацрту у односу на „Недовршени нацрт“. У Нацрту из 1858. године Земаљски совјет је имао законодавну иницијативу (коју је по „Недовршеном нацрту“ имао кнез) у случају када сматра да у интересу земље треба донети неки закон; онда кнез по његовој молби може препоручити надлежном попечитељу да изради предлог закона (чл. 45) који ће ући у законску процедуру. Да би се спречило одуговлачење расправе приликом доношења закона и других одлука у надлежности Земаљског совјета, овај нацрт је предвидео изгласавање простом већином, уколико Уставом није другачије предвиђено. Уставни нацрт из 1858. године предвиђа другачију процедуру изгласавања закона уколико Земаљски совјет двотрећинском већином одбије поновни кнежев предлог закона: тада се претрес одлаже на годину дана и после истека рока предлог закона се може поново узети у разматрање. Очигледна је намера аутора овог нацрта да учини беспредметним поновно узимање у претрес кнежевог предлога и на тај начин обезвреди утицај кнеза на законодавну власт Земаљског совјета. Ако томе додамо чињеницу да су се закони и законске уредбе могли мењати по истој законској процедури као што су донети и да њихово обустављање није било могуће без сагласности Земаљској совјета, онда је видљива наглашенија улога Совјета у законодавству. Такође је проширена делатност Земаљског совјета у вођењу финансијске политике. Поред одређивања буџета, сви изванредни издаци морали су бити од њега одобрени (чл. 51, 52). Једном речју, овим нацртом знатно је сужена законодавна власт Државног већа (које је

²⁸ АС. ИГ, бр. 1682.

било продужена рука кнежеве власти), а повећана улога Земаљског совјета.

У Гарашаниновом нацрту налазе се и други чланови о широј надлежности Земаљског совјета, којих нема у „Недовршеном нацрту“. Примера ради, ниједан део државне територије није се могао „отуђити“ пре одлуке Совјета (чл. 43), или одредба да Совјет сачињава цивилну листу за сваког новоизабраног кнеза (чл. 44).

У одређивању уставног положаја Земаљског совјета корисно је сагледати и уставни положај кнеза по једном и другом нацрту. У „Недовршеном нацрту“ 19 чланова одређује права и дужности кнеза, а ако томе додамо и један број чланова који се односе на Државно већ, у којима је предвиђен међусобни однос кнеза и Већа у одлучивању, онда је број чланова много већи. У Гарашаниновом нацрту положај кнеза регулисан је са укупно 17 чланова. У оба нацрта постоје неки идентични чланови, али и разлике у надлежностима кнеза. Разлике су настале делимично због карактера монархије; у „Недовршеном нацрту“ предвиђена је наследна монархија на челу са породицом Карађорђевића, док је у Гарашаниновом нацрту предложена изборна монархија, при чему није назначен евентуални кнез, вероватно због чињенице да је овај нацрт настао као противтежа „кнежевом“, односно „Недовршеном нацрту“.

Сличности у неким члановима о правима и дужностима кнеза у оба нацрта нашле су одредиште у члановима Турског устава из 1838. године, који су начелно регулисали положај кнеза, па је у оба нацрта кнез „законоизвршни“ врховни орган власти, с правом законодавне иницијативе, али су у „Недовршеном нацрту“ предвиђена знатно шири овлашћења за кнеза, како у домену законодавства, тако и у другим областима, у односу на Гарашанинов нацрт. На пример, по „Недовршеном нацрту“, попечитељи су у оквиру своје надлежности одговорни за одлуке које кнез доноси; кнез је имао право да поставља и отпушта попечитеље, као и искључиво право да бира, поставља, премешта и пензионише све чиновнике, без изузетка. Осим тога, он је давао чинове, одликовања и награде чиновницима, а други органи власти се нису могли мешати у поменути надлежност. Кнез је могао председавати седницама Државног већа и Земаљског совјета кад год је хтео, а попечитељи и чланови Већа могли су присуствовати седницама Земаљског совјета и гласати на основу кнежевог одобрења. Кнез је могао премештати чланове Земаљског совјета у Државно веће и обратно и, најзад, могао је иницирати изградњу јавних објеката, чије су трошкове одобравали или оба врховна органа власти, или један од њих, а у случају „преке нужде“ и сам кнез, уз обавезну каснију потврду поменутих органа. У оба нацрта кнез је врховни заповедник војске и највиша жалбена инстанца у случајевима умањења казни и помиловања у званичним преступима.

У Гарашаниновом нацрту положај кнеза је, поновимо, одређен мањим бројем чланова, а у њему се налази неколико чланова измењених у односу на „Недовршени нацрт“. Формулације чланова о надлежности кнеза су начелне и нема додатних ставова, који у оквиру начелне формулације проширују овлашћења кнеза, као што је то случај у „Недовршеном нацрту“.

Већ и летимичан поглед на положај кнеза у оба нацрта указује да је кнез имао знатно повољнији положај у „Недовршеном нацрту“, а да су његова овлашћења смањена у Гарашаниновом, било када је сам доносио одлуке, било када их је доносио заједно са Земаљским и Административним совјетом. Чак је и традиционално право кнеза да сазива Скупштину ограничено споразумом са Земаљским совјетом. Једном речју, овлашћења кнеза по Гарашаниновом нацрту су знатно сужена, не само у односу на „Недовршени нацрт“, него и на Турски устав из 1838. године. Смањење обима кнежеве власти у Гарашаниновом нацрту треба објаснити чињеницом да је промењен положај два поменута врховна органа власти. Државно веће је замењено Административним совјетом, али са много мање власти, па је изостала спрега кнеза и Административног совјета у вршењу власти, која је била видљива у „Недовршеном нацрту“ као и спрега између кнеза и Државног већа. С друге стране, Земаљски совјет је добио знатно повољнији положај, јер је проширена његова надлежност у свим државним пословима, а утицај кнеза на састав Земаљског совјета био је практично искључен.

У контексту поменутих чињеница које указују на Гарашаниново ауторство, тешко је веровати да је поменути нацрт сачинио Јован Мариновић, који у то време није имао већег утицаја на збивања у Србији. Први пут је ушао у владу Алексе Симића септембра 1856. године као попечитељ финансија,²⁹ а други пут у владу Стефана Марковића, годину дана касније, у истом својству.³⁰ У каснијим владама попечитељство финансија преузели су други. Осим тога, он се налазио у сродничким везама са Кнезом Александром Карађорђевићем (био је пашеног његовог синовца Ђорђа), па обзиром на то сигурно није сачинио за кнеза неповољан нацрт какав је „Саветски“, као ни овај други, који везујемо за Гарашаниново име, а који су веома слични. Међутим, ако Мариновић није утицао на уставно обликовање Србије од 1856. до 1858. године, могао је то учинити касније – уочи или после заседања Светоандрејске скупштине – у четвртом уставном нацрту који се налази у заоставштини Илије Гарашанина у Архиву Србије, као и у заоставштини Јована Ристића у Архиву САНУ.

²⁹ Р. Љушић *et al.*, *Владе Србије 1805–2005*, Београд 2005, 93–94.

³⁰ *Ibid.*, 94–95.

IV

Четврти нацрт, недовољно спомињан и анализиран, како по форми тако и по садржини представља класичан нацрт устава. У ствари, постоје два текста овог нацрта, насловљена „Пројекат устава за Књажество србско“ – један у фонду Гарашанина, датиран 1835. године,³¹ а други у Архиву САНУ, у фонду Ј. Ристића, без датума.³² Оба нацрта имају по 11 глава које су идентично насловљене и по 132 члана. Нацрт у фонду Ј. Ристића није читко написан и у тексту има доста исправки, док је други (у заоставштини И. Гарашанина) читак и уредан, а у њега су унете и неке исправке из првог концепта нацрта.

У оба нацрта главе су распоређене на следећи начин: глава прва – О књажеству Србије и њеном правленију (8 чланова); друга – О општим правима и дужностима Срба (14 чланова); трећа – О цркви (6 чланова); четврта – О властима србским (4 члана); пета – О књазу (28 чланова); шеста – О попечитељима (17 чланова); седма – О Совјету (14 чланова); осма – О Народној скупштини (19 чланова); девета – О судској власти (12 чланова); десета – О чиновницима (11 чланова); и глава једанаеста – „Закљученије“ (3 члана).

У Нацрту није посебно издвојена преамбула, већ део прве главе садржи и преамбулу. У поређењу са Гарашаниновим нацртом из 1858. године, овај нацрт има две нове главе: о Цркви и о Народној скупштини. Редослед глава није идентичан,³³ чак и у главама чији су називи исти, њихова садржина се не поклапа у свим члановима, мада у појединим главама има идентичних чланова, али и већих и мањих разлика међу њима.

И код овог нацрта спорна је година његовог настанка. Назначена 1835. година на нацрту који се налази у заоставштини Гарашанина очигледно није тачна из следећих разлога: у глави првој – „О књажеству Србије и њеном правленију“ – поменуто је да се аутономија Србије налази под гаранцијом пет великих сила, што је предвиђено Париским уговором из 1856. године. Такође, садржина Нацрта указује да је он вероватно сачињен после Светоандрејске скупштине из 1858. године, па су видљиве разлике у положају врховних органа власти по овом нацрту и структура власти предвиђена Сретењским уставом и Гарашаниновим нацртом из 1858. године. Неке одредбе овог нацрта о

³¹ АС. ИГ, бр. 5.

³² Архив САНУ, ИВ/1 Ин. бр. 4/1.

³³ На пример, 4. глава „О властима србским“ по редоследу одговара 3. глави Гарашаниновог нацрта – „О правленију Србије“; 5. глава „О књазу“ одговара 4. глави Гарашаниновог нацрта; 7. глава „О совјету“ одговара 5. глави „О земаљском совјету“; 6. глава „О попечитељима“ поклапа се са истом главом по реду Гарашаниновог нацрта; девета глава – „О судској власти“ одговара 8. глави Гарашаниновог нацрта; 10. глава – „О чиновницима“ поклапа се са истоименом 9. главом из Гарашаниновог нацрта и 11. глава – „Закљученије“ одговара истоименој 10. глави Гарашаниновог нацрта.

врховним органима власти имале су своје одредиште у Уставним законима из 1858. и 1859. године и нацртима који су настали у уставобранитељском периоду, па и у Гарашаниновом нацрту из 1858. године.

Да четврти нацрт није могао бити сачињен 1835. године може се утврдити даљим поређењем његове садржине са Сретењским уставом и Гарашаниновим нацртом, посебно са члановима који регулишу положај врховних органа власти, нарочито кнеза и Совјета. Истина, основне функције власти и по овом нацрту остале су исте као у Уставу и напред поменути нацртима. Кнез је био врховна, законизвршна власт, а Совјет, без обзира како је организован, врховни законодавни орган власти. Међутим, обим власти и начин одлучивања ова два органа зависео је од политичке ситуације, која је наметала одговарајућа тумачења уставних одредаба у корист једног или другог органа, али је очигледно да се поново померила скала која показује значај два врховна органа власти – кнеза и Совјета.

У овом, четвртном нацрту, за разлику од Гарашаниновог нацрта из 1858. године, наглашенија је улога кнеза као врховног органа у односу на Совјет, што је донекле повезано с повратком династије Обреновића. Поновљена су нека права кнеза из Гарашаниновог нацрта, али она добијају наглашеније значење у овом нацрту, с обзиром да је кнез наследан, а не изборан, као што је предвидео Гарашанинов нацрт. Истина, ни у овом нацрту није назначена династија, иако је предвиђена уставна монархија као облик владавине. Али, у њему се налазе неке одредбе из области којих нема у Гарашаниновом нацрту, као што су именовање намесништва у случају малолетства наследног кнеза и турског због његове физичке или психичке неподобности.

У одређивању обима кнежеве власти по Гарашаниновом и овом нацрту, важан је и положај попечитеља. Оба нацрта предвиђају попечитељство као непосредни орган „законизвршне“, односно кнежеве власти и одговорност попечитеља према кнезу и Совјету за дела по службеној дужности и кривична дела. Попечитеље је постављао кнез и по једном и по другом нацрту, с тим што по Гарашаниновом попечитељи нису могли гласати у Совјету уколико нису његови чланови, док су по овом нацрту то могли. У оба нацрта је предвиђено да ће се надлежност попечитеља одредити законом. Но, по овом нацрту наглашенија је улога попечитеља као непосредних извршних органа кнеза.

Наравно, у одређивању обима кнежеве власти, као и у претходним нацртима, битан је и обим власти њему супротстављеног Совјета. По четвртном нацрту Совјет је другачије организован. Он је и даље представнички орган власти састављен од 17 чланова (колико има округа), које поставља кнез од „најодличнијих и најспособнијих људи“, који имају више од 35 година и непокретну имовину у Србији. Није предвиђена подела Совјета на Земаљски и Администра-

тивни совјет, као што је то било по Гарашаниновом нацрту, већ поде-ла на три одељења, с тим што би у сваком одељењу било по 5 совјет-ника, од којих би један међу њима био председник одељења. Пред-седник и потпредседник Совјета нису били чланови ових одељења. Одељења су по наредби председника предлагала пројекте закона, који су усвојени на главном заседању Совјета, у присуству свих по-печитеља. Уколико би били усвојени једногласно или већином гласо-ва, достављани су кнезу на одобрење, а ступали су на снагу када их кнез одобри и када се на одговарајући начин обнародују.

Значај Совјета као законодавног органа власти смањен је с об-зиром да су попечитељи имали право да гласају о предложеним про-јектима закона, а кнез је имао право чинити примедбе Совјету на поднете законске предлоге. Уколико се у Совјету не постигне саглас-ност о кнежевим примедбама, расправа се одлагала на годину дана, односно, рок се продужавао до постизања сагласности.

По Гарашаниновом нацрту овлашћења Совјета у домену зако-нодавства била су шира, јер је постојала подела надлежности између Земаљског и Административног совјета, као и одговарајућа само-сталност приликом доношења закона, иако је и по Гарашаниновом нацрту кнез имао право да чини примедбе Совјету на поднете закон-ске предлоге, али без могућности одлагања, као што је то предвиђе-но четвртим нацртом.

Разлика између овог и Гарашаниновог нацрта постоји у броју врховних органа власти. Четврти нацрт предвиђа Скупштину као ор-ган власти, истина са невеликим овлашћењима, док у Гарашанино-вом нацрту она није предвиђена. Скупштина је по овом нацрту пред-ставнички орган власти; сваки срез и свака опкружна варош могла је да бира по једног посланика. Предвиђени су услови за активно и пасивно бирачко право. Међутим, Скупштина није добила већа овла-шћења: имала је право да предлаже Правитељству народне жалбе, да га извештава о потребама народним, али предлози Скупштине, док их кнез и Совјет не одобре, нису имали обавезну снагу. У глави о положају Скупштине назначене су неке интенције Закона о скупшти-ни из 1858. и 1859. године.

У четвртном нацрту, и поред разлика које постоје у броју, поло-жају и организацији врховних органа власти, видљиве су и сличнос-ти са Гарашаниновим у главама о политичким и грађанским правима Срба. То указује на време када су нацрти настали, тј. на демократске процесе у неким европским земљама, које су у своје уставе унеле многе политичке постулате прокламоване после буржоаских револу-ција у политичким декларацијама, постулате који су постали универ-зални и прихватљиви за многе европске државе. Србија није била ван тих процеса – истина не увек са политичким и економским пок-рићем, као што је било у време доношења Сретењског устава из

1835. године. Али шездесетих година XIX века, када су настали поменути нацрти, скоро четврт столећа после Сретењског устава, битни политички и економски принципи грађанске демократије могли су бити не само прокламовани, већ и применљиви. Србија је у то време била већ развијенија, јер се школовао знатан број српских интелектуалаца на универзитетима у европским земљама, али и на Лицеју, а касније на Великој школи у Београду. Стога би се могло закључити да у поменутим нацртима политички и економски принципи из устава европских земаља нису преузимани без покрића у друштвено-економском и политичком животу ондашње Србије.

И код четвртог нацрта, као и код претходних, поставља се питање ауторства – да ли су то два нацрта, с обзиром на то да су написана различитим рукописом и јер се налазе у два архивска фонда, или је у питању један нацрт, чији је концепт вероватно саставио Јован Мариновић, а касније читко преписао Илија Гарашанин. Као аргументе у корист нашег мишљења да је концепт нацрта сачинио Мариновић, наводимо неке чињенице које то потврђују. Наиме, Мариновић је водио обимну преписку са Гарашанином у току 1858. и 1859. године о догађајима у Србији око доношења, односно промене постојећег Устава. У тој преписци, између осталог, важно је споменути неколико података битних за утврђивање ауторства. Мариновић у једном писму са краја 1858. године моли Гарашанина да му пошаље Закон о устројству Совјета (вероватно из маја 1858. године, прим. Љ. К.) и Устав из 1835. године, како би их проучио³⁴ (а ми додајемо, да би сачинио нови устав). Гарашанин му је послао тражена документа, али је у писму од 20. јануара 1859. године дао следећи коментар: „Но опет је ли могућно обдржати једну конституцију која је већ толико рањена и која по садашњим опстојатељствима судећи само ће на артији стајати. Ја би о овом дао моје мјеније, али не смем, а тим мање и хоћу да га дам што се надам да ће мом заниманију око тих државних послова скоро крај бити.“³⁵

Поред констатације да је овај нацрт саставио Мариновић, као и да су постојале извесне разлике између његовог и Гарашаниновог нацрта из 1858. године, важно је утврдити колико се Мариновић ослањао на Сретењски устав, односно, које су сличности и разлике између устава и овог нацрта, с напоменом да су разлике израженије у односу на сличности. Разлике постоје у броју глава. Сретењски устав има 14 глава, а нацрт 11, али су неке главе које су посебно назначене у Уставу спојене у Нацрту.³⁶ Извесне разлике постоје у одредбама о

³⁴ Преписка књ. II, стр. 17.

³⁵ Архив САНУ, фонд И. Г. кут. LXXIX, бр. 7951.

³⁶ На пример, у нацрту нема посебних глава: „О боји и грбу Србије“; „О законодавству и начину како га ваља водити“; „О финансијама“ (азнадарству) и главе „Промјене и додатци к уставу Књажества Сербје“. Међутим, ни у Сретењском уставу нема посебне главе о попечитељима.

положају врховних органа власти. Знатно већи број чланова у Сретењском уставу одређује положај кнеза, што се посебно уочава код чланова устава који се односе на наследно кнежевско достојанство у породици Обреновића и на све варијанте које могу настати у случају наслеђивања престола када је исцрпљена шира лоза породице Обреновић по мушкој линији и када престо може наследити прворођени син најстарије ћерке умрлог кнеза. Мариновићев нацрт није именовao нову наследну лозу, нити је улазио у детаље око наслеђивања престола, али је искључио у било којој варијанти наслеђивање престола по женској линији. Ипак, у нацрту су преузете неке одредбе о намесништву и туторству из Сретењског устава.

Сличност Устава и Нацрта, и поред видљивих разлика, испољила се у насловима неких посебних глава, као што је глава „О цркви и скупштини“. Предвиђен је исти назив за Совјет, који се у оба нацрта назива „Државни Совјет“, али са различитом организацијом. Сличност је видљива и у главама „О општенародним правима Срба“ (по Уставу) и „О општим правима и дужностима Срба“ (по Нацрту).

Поређењем Устава и овог Нацрта корисно је утврдити и обим власти који би имали врховни органи власти: кнез, Совјет и скупштина.

Положај кнеза према Нацрту је повољнији, иако су основне функције власти кнеза по Уставу и Нацрту остале исте, јер је кнез био „законоизвршителна власт“. Међутим, у Уставу нема одредбе да кнезу припада врховно заповедништво над војском, као што је то предвиђено овим нацртом. Такође, у Уставу нема одредбе да кнезу припада право вођења спољне политике и закључивања уговора са другим државама, уз споразум и одобрење Државног совјета, као ни одредбе да кнез не може своје достојанство, власт или своја права пренети на друго лице, као у овом нацрту.

Положај Државног совјета према Нацрту је неповољнији у односу на одредбе Сретењског устава. Аутор Нацрта није преузео већину одредаба из Сретењског устава које су се односиле на Државни Совјет – посебно одредбе о саставу и организацији Совјета. По Сретењском уставу Државни Совјет је састављен од шест попечитеља, „неопредјељеног числа државни Совјетника“, председника и главног секретара. Кнез је имао право да пошаље синове и своју браћу на заседање Совјета кад наврше 18 година живота, али они нису могли давати своје мишљење док не наврше 20 година живота. У Нацрту Совјет је подељен на три одељења.

Има извесних разлика у положају попечитеља према Уставу и Нацрту. По Уставу из 1835. године, кнез је имао право да поставља и отпушта попечитеље, али отпуштени попечитељи су постајали чланови Совјета. Осим тога, по уставу су попечитељи део Државног совјета, а према Нацрту они по функцији нису аутоматски постајали

чланови Совјета и њихов положај је регулисан у посебној глави нацрта у којој су предвиђена права и дужности попечитеља.

Одредбе о положају Скупштине такође се у извесној мери разликују у Уставу и Нацрту. Скупштина се по Уставу састоји од 100 посланика из свих група, а њихов број по окрузима и дужина мандата одређивао се законом. Састајала би се једном годишње, а по потреби и више пута. Основна делатност Скупштине била је одређивање годишњег данка, без чије сагласности се није могао повећавати и смањивати, а попечитељство финансија подносило је једном годишње извештај о државним приходима и расходима, према потреби и на њен захтев и пре тог рока. Остале делатности Скупштине нису биле битне за њен положај и више су саветодавног него императивног карактера, као што су: упућивање народних жалби кнезу и Државном совјету због народних тегоба; упућивање представки у случају злоупотребе власти од старне „Правленија“, посебно жалбе кнезу ако би чланови Државног совјета или друга власт нарушили Устав и права утврђена Уставом.

Мариновићев нацрт није дао шира овлашћења Скупштини, а Гарашанинов нацрт није ни предвидео скупштину као орган власти. Одсуство Скупштине као органа власти у Гарашаниновом нацрту одражава његов неповољан став према њој, који је исказао више пута, поготово у забелешци поводом одржавања Светоандрејске скупштине. Ту Гарашанин пише: „Народ овај волео сам, али се никад о њему варао нисам. Нисам никад сматрао да је способнији него што је. Какве су друге скупштине у свету не знам, али знам да наша Скупштина никад није кадра била земљом да управља. То није била кадра ниједна, а Светоандрејска скупштина мање него иједна“.³⁷

По Мариновићевом нацрту, положај Скупштине у погледу надлежности није битније измењен у односу на Устав из 1835. године, јер одлуке скупштине нису имале обавезујући карактер док их кнез и Совјет не потврде. Међутим, у Нацрту је предвиђена другачија организација скупштине, тј. подела на обичну и изванредну скупштину, са таксативно набројаним случајевима када се изванредна скупштина сазива (у случају кнежевог одступања са престола, малолетства и смрти). Остала је одредба Устава да се Скупштина углавном сазива једном годишње, а изванредна (према Нацрту) по одлуци кнеза и Совјета у поменутих случајевима. Преузимање Скупштине у Нацрту из Сретењског устава објашњавамо све бројнијим захтевима свих друштвених слојева да се преко представничког органа, са изабраним народним посланицима боре против злоупотреба власти, не само од стране врховних органа – кнеза, попечитеља и Совјета, него и од локалних органа власти на нивоу округа, среза и општине.

³⁷ АС. ИГ, бр. 1073.

Из анализе упоредног текста Устава и Нацрта који се односи на организацију државне власти запажа се да аутор није у потпуности пренео концепт власти предвиђен Сретењским уставом. Објашњење би се могло наћи у догађајима који су уследили после доношења Турског устава из 1838. године и Уставних закона. Овоме треба додати и податак да је аутор имао у виду и најављени долазак династије Обреновића и да је сачинио нацрт по мери те династије, са наглашеном улогом кнеза у систему власти. Међутим, ни овај нацрт, као ни нацрти донети у међувремену до Намесничког устава, нису били узор за Устав из 1869. године.

V

Да закључимо: на неким нацртима пронађеним у Гарашаниновој заоставштини његово ауторство се може довести у сумњу. Сви они се због недостатка поузданих извора за њега везују првенствено зато што се налазе у његовој заоставштини.

Може се са сигурношћу сматрати да први нацрт, који има неких уставних одредаба, потиче од Гарашанина – не само зато што је писан његовом руком, већ и због чињенице да је његова садржина скоро идентична с делом акта који помиње Н. Попов, а који је Совјет упутио Порти 1856. године да би дисквалификовао „Кнежев нацрт“, упућен нешто раније исте године од стране кнежевих присталица.

Други, тзв. „Недовршени нацрт“, који неки историчари везују за Гарашаниново име, не може се, по нашем мишљењу, приписати Гарашанину, имајући у виду његову садржину. Наиме, одредбе о привилегованом положају кнеза и одредбе о наследном кнежевском достојанству у породици Карађорђевић, нису у складу са његовим политичким опредељењем у време када је сачињен, јер је Гарашанин дуго био политички противник кнеза Александра Карађорђевића.

Трећи нацрт је вероватно сачинио Гарашанин, не само зато што га је својеручно написао, већ је у њему исказао и свој политички став у одређивању положаја врховних органа власти – кнеза и Совјета, с преимућством Совјета над кнезом. Имајући у виду укупну садржину Нацрта, могло би се рећи да Гарашанин није одступио од својих принципијелних ставова како треба организовати државну власт. Као политичар био је заговорник чврсто организоване државе у којој ће закон бити главни регулатор свих односа. Као дугогодишњи министар унутрашњих дела, уредио је „своје“ министарство на том принципу. Није случајно да су и у „Совјетском“ и у његовом Нацрту издвојене посебне главе о правима и дужностима попечитеља и чиновника. Нарочито је интересантна глава о чиновницима у његовом Нацрту, у којој је исказао схватање о улози и положају чиновника у

држави у којој би постојала владавина закона. У Нацрту је предвиђено да се чиновници постављају и напредују према личним способностима, а загарантовано им је право на плату и пензију из државне касе. Као најважнија одредба, предвиђено је да се чиновници заклињу на верност и поштовање устава и закона. Уосталом, Гарашанин је често у многим документима, а посебно у преписци са Јованом Мариновићем, наглашавао принцип законитости као основно мерило уређења односа у модерној држави, па и у Србији.

Спорно је Гарашаниново ауторство и на четвртном Уставном нацрту. Ни за овај Нацрт не постоје аутентични непосредни подаци о томе ко га је сачинио, али смо упоређивањем његове садржине са Гарашаниновим нацртом из 1858. године и Сретењским уставом дошли до закључка да нацрт није сачинио Гарашанин, већ Јован Мариновић, коме је као узор делимично служио Сретењски устав, али и други закони који су у међувремену донети. Разлике које постоје између Гарашаниновог нацрта из 1858. године и овог нацрта, али и одговарајуће сличности између њих, указују да се Мариновић није стриктно ослањао ни на Сретењски устав ни на Гарашанинов нацрт. Он је из Гарашаниновог нацрта углавном преузео распоред глава, с истим или сличним називима, али је променио садржину појединих чланова. Објашњење зашто је Мариновићу Сретењски устав делимично служио као узор треба тражити у чињеници да је он важио као демократски не само међу школованим Србима, већ су га и земље са којима је Србија одржавала дипломатске односе, посебно Русија и Аустрија, сматрале као „конституцију“ увезену са стране. Мариновићу нису били непознати европски уставни, јер се као државни питомац школовао у Паризу; одлично је знао француски и врло рано је ушао у државну службу када се вратио у Србију. Према томе, Мариновић је, у време када је сачинио овај нацрт, имао довољно практичног знања и значајно искуство дипломате и попечитеља једног од најважнијих ресора (финансија), а уз то важио је за изванредног познаваоца прилика у Србији, па је могао да сачини релативно демократски нацрт. Истина, Мариновић није био истакнути актер политичких збивања у Србији, као што је то био Гарашанин, али је био довољно утицајан да сачини Нацрт који би могао бити основа за српски устав.

Мариновићев уставни нацрт, као и Гарашанинови нацрти, нису били основа за наредни Намеснички устав из 1869. године, јер су каснији Уставни закони одредили положај врховних органа власти, а сукоби између кнеза и Совјета нису више били у жижи политичких збивања у Србији, с обзиром да је Србија и пре Берлинског конгреса фактички била независна, док је мешање Порте у унутрашње односе тј. у постојећу структуру власти, било симболично. Осим тога, Србија се Уставним законима ослобађала неадекватног механизма влас-

ти, који је спутавао модернизацију власти у Србији. Уставним законима о Скупштини, Совјет је изгубио значај као орган власти, а равнотежа власти се тражила у односима између кнеза и Скупштине. Јован Мариновић је схватио тај процес и његова Скупштина, мада без много власти, имала је значајна обележја демократске институције; њега су такође обавезивали и Уставни закони о скупштини, па су зато неке одредбе тих закона нашле места у његовом Нацрту.

VI

Гарашанинов допринос уставном уређењу Србије се, дакле, може ограничити на два нацрта, а посебно на нацрт из 1858. године у којем су јасно постављене његове идеје, односно концепт уставног уређења. И поред чињенице што су у Нацрту прокламована политичка права и слободе грађана, Гарашанин је уставно питање, или, прецизније речено, разрешење уставне кризе, видео у постојећем систему власти, нарочито у одређивању положаја кнеза и Совјета и њихових међусобних односа. Другим речима, остао је привржен постојећем систему власти. Сматрао је да се кнежев апсолутизам може ограничити Совјетом, иако није имао илузија о карактеру Совјета као олигархијског органа власти. Између скупштине и Совјета, који су могли ограничити кнежеву власт, Гарашанин се определио за Совјет. Гарашанин је био конзервативни политичар и није видео ни у постојећој Скупштини, коју је некада називао „разулареном гомилом“ неодговорних представника, као ни у модерној скупштини као представничком органу власти, тело које би ограничило кнежеву власт и добило значајне ингеренције. Гарашанин, као одговорни политичар, није могао превазићи тадашње политичке прилике у Србији и предложити уставно уређење које није примерено тим приликама. Сматрао је и да Србија није достигла такав степен развоја да је могла да уведе министарску одговорност пред Скупштином, јер ако нема народног представништва, резоновало је Гарашанин, нема ни министарске одговорности. Одговорност попечитеља, коју је предвидео према кнезу и Земаљском совјету, имала је друго значење, с обзиром на однос кнеза и попечитеља које је кнез постављао и отпуштао, а њихова одговорност према Земаљском совјету, имајући у виду процедуру утврђивања одговорности, била је обесмишљена.

Вероватно да у Србији није постојала особа која је боље познавала прилике у земљи од Гарашанина. Преко њега, а некада и због њега, преламали су се многи догађаји у Србији, јер све до седамдесетих година XIX века, он није био изван политике. Често је због одлука које је доносио као дугогодишњи попечитељ унутрашњих дела, кнежев представник и попечитељ иностраних дела, као и члан Совјета, долазио у сукоб са кнезом, а не ретко и са Совјетом. Нису изоста-

ле несугласице између дипломатских представника неких земаља са којима је Србија одржавала дипломатске односе, посебно с аустријским и руским представницима, али ни са представницима Порте. У таквим ситуацијама често је преовлађивала тактика над стратегијом, са изузетком његовог става према кључним спољополитичким питањима, када се радило о статусу Србије. Његов неретко испољен пессимизам у оцени политичких догађаја сведочи у којој мери је био окупиран свакодневним политичким и другим проблемима у земљи. Уосталом, могло би се рећи да је Гарашанин у осмишљавању уставног уређења био више прагматичар него визионар. Његово визионарство било је наглашеније у другим областима (посебно у спољној политици), о чему сведочи и његово *Начертаније* из 1844. године.

У погледу оригиналности, Гарашанинов први нацрт углавном представља компилацију тадашњих и будућих права које је Србија добила (или ће их добити), а садржани су у хатишерифима и међународним уговорима. Зато се у том тзв. Нацрту не може говорити о оригиналности Гарашанинових идеја, већ само о томе да их је презентирао у документу у којем је потврдио свој став о постојећој аутономији, с изгледима на остваривање зацртаних аутономних права.

Што се тиче тзв. „Недовршеног нацрта“, који неки историчари везују за Гарашаниново име, сматрамо на основу изнетих аргумената да га Гарашанин није сачинио.

Нацрт из 1858. године је и по форми и по садржини целовит. У погледу форме, он се ослања у извесној мери на два претходна устава из 1835. и 1838. године, унеколико и на нацрт Матије Бана из 1846. године, као и на два нацрта из 1856. године које помиње Нил Попов. У погледу садржине, постоји сличност са „Саветским нацртом“ из 1856. године, коме је такође као узор у извесној мери служио нацрт Матије Бана, али је Гарашанин отишао даље од садржине поменутих нацрта, додајући неколико посебних глава са одговарајућим бројем чланова. Иако је користио форму, а донекле и садржину устава, Уставних закона и поменутих нацрта, он их је прилагодио тадашњим политичким приликама у Србији, а додао је неке нове главе и чланове којих нема у поменутих нацртима.

Чини се да је Гарашанин, иако није био правник по образовању, сачинио поменуте нацрте по мери ондашњих прилика у Србији, водећи ипак рачуна о неким модерним принципима уставног уређења у Европи.

У погледу историјског вредновања његових нацрта, рекло би се да они нису имали утицаја на касније српске уставе, али су били одраз времена у којем су настали и указују на Гарашанинову свестраност и његов допринос укупном разрешавању политичких сукоба у Србији. Као искусан политичар, Гарашанин није имао илузија да

се они могу решити новим уставом, али бојазан да устав може донети Порта или нека од држава потписница Париског уговора, нагнала га је да сачини Нацрт, макар и без великих очекивања у погледу могућности његове примене. У нацртима се уставним путем тражило разрешење политичких сукоба, додуше често неадекватно, како с обзиром на постојеће односе, тако и на будуће демократско уређење Србије. Али, значајно је да је превладала свест, и код заговорника опције о кнежевом примату и код заговорника идеје о примату Совјета, да се ти односи разрешавају уставним путем. Исто толико је значајно што се у свим нацртима, без обзира на то ко су били аутори, налазе посебне главе о политичким и грађанским правима Срба, и то у време док се Србија још увек налазила у склопу Турске царевине (истина са широком аутономијом), у доба када су у једном делу Европе још увек постојали кметски односи, где се о таквим категоријама није ни размишљало.

Ljubica Kandić, PhD

Retired Full Professor

University of Belgrade Faculty of Law

GARAŠANIN'S CONSTITUTIONAL DRAFTS IN XIX CENTURY SERBIA

Summary

Serbian politician Ilija Garašanin is commonly credited with the four draft constitutions which are currently deposited in the Archive of Serbia. The purpose of this article is to look at this widespread attribution, and to examine its accuracy.

The analysis of the records from a number of archives shows that the first Draft dated 1853 is, in fact, Garašanin's early peace of work. However, the contents of this Draft confirms that the Draft itself was prepared somewhat later, most probably after the Treaty of Paris of 1856.

The second Draft is commonly believed to be written in 1850; but, judging from its contents, this one was also created after the Treaty of Paris of 1856. The author contests Garašanin's authorship of the second Draft, mainly because of the Garašanin's political standing of that time. Namely, the Draft lays down a favorable constitutional position of the Prince against the Council, which was contrary to Garašanin's opposition to the then Prince of Serbia, Aleksandar Karađorđević.

As to the third Draft Constitution, the author believes that it was composed by Garašanin himself, as this Draft was written by Garašanin's own hand, and as it reveals Garašanin's political conviction that the Council should have priority over the Prince. The third Draft was partially influenced by the previous Serbian Constitutions of 1835 and 1838, as well as by Matija Ban's Draft Constitution of 1846, and the Constitutional Draft of 1856 which was prepared by the Council. Furthermore, the author points out that, according to what is noted on the very document, the third Draft should be dated some ten years prior to the commonly cited year of 1868.

The title of the fourth Constitutional Draft is *The Project of Constitution for the Principedom of Serbia*. Two versions of this Draft are known – the first one dated 1835, and the second undated. The author disputes Garašanin's authorship over both versions of the Fourth Draft Constitution, and argues that they probably originate from the period after the St. Andrew's Day Assembly (1858) – most likely from 1859. The author concludes that, regardless of the fact that Garašanin was a person of high authority and political significance in the XIX century Serbia, his constitutional drafts did not considerably affect subsequent Serbian constitutions.

Key words: *Ilija Garašanin.– Constitutional Drafts.– Constitutionality in XIX century Serbia.*