

## ОЗАКОЊЕЊЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ У СРБИЈИ КРАЈЕМ ПЕДЕСЕТИХ ГОДИНА XIX ВЕКА

### 1. ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКЕ И ПОЛИТИЧКЕ ПРИЛИКЕ

Капиталистички развитак Србије четрдесетих и педесетих година XIX века доводио је до пропасти огроман број сељака и ситних занатлија. „Трговац бити значи тамо са мало новца што купити што је могуће јефтиније, па то или овако ил онако што је могуће скупље продати и тако у најкраћем времену што је могуће више новца добити” — забележио је анонимни савременик.<sup>1)</sup> Једном стечена новчана залиха се најunosније пласирала кроз позајмице уз зеленашки интерес: Србске Новине пишу марта 1857. да је постало уобичајено да се на пет дуката месечно узима и по један дукат интереса и да се „међу онима који под овакав противузакони интерес новце народу издају, налази и чиновника”.<sup>2)</sup> Осиромашење сељаштва је толико било узело маха, да је било у Србији „готово житеља цели села кои су без сваког имања остали, па и без кућа, те су сада пали на терет сродницима и општинама”.<sup>3)</sup> Било је нормално да сељак, огрезао у дуговима, шиканиран пред подмићеним судовима чије су се парнице отезале у недоглед, без могућности да јавно изнесе своје тегобе, једини излаз види у сазивању народне скупштине (утолико пре што му је то обећано још 1848. године, па није урађено). „Србијански сељак — каже Ј. Милићевић — не само што је много полагао на установу скупштине, већ је и предвидео много већу вредност њеној дотадашњој улози но што је она у стварности била. Право саслушања скупштинских жеља и саветовања владе са њима, он је тумачио као право равноправног саодлучивања у управљању земљом.”<sup>4)</sup>

1) Погледи на кнежевину Србију, Нови Сад 1851, 31.

2) Србске Новине бр. 28, Београд, 1857.

3) Србске Новине бр. 26, Београд 1857. О зеленашењу у Србији Ј. Милићевић каже: „Продаја имања на добом постала је свакодневна појава. Снажење зеленашког капитала представљало је тада главног покретача класног подвајања и на селу и у граду (...). Актуелна политичка последица ове несреће била је велика огорченост сељака на властодршце који су ово друштвено зло пасивно посматрали или чак ишли на руку појединим лихварима.” Ј. Милићевић, Јеврем Грујић, историјат светоандрејског либерализма, Београд 1964, 54.

4) Ј. Милићевић, поменуто дело, 82.

Привилегисано чиновништво (које се упркос свим формалним забранама успешно бавило трговином и зеленашењем) је било сметња у очима градских трговаца који су желели потпуније укључивање у капиталистичке токове, знатно нарасле након Париског мира.<sup>5)</sup> У трговачким пословима су предњачили срески, али нису заостајали ни окружни начелници, као ни ситни чиновници. Многи од њих су били потпуно занемарили своје основне послове и дали се на трговину, закуп некретнина, ортаклук са кафеџијама, дућанџијама и воденичаријама. Ишло се тако далеко, да су поједини срески начелници од трговца узимали на зајам новац и преко полицијских служитеља га слали сеоским кметовима да га изделе сељацима под зеленашки интерес. У таквој средини где је свако желео да буде трговац, рентијер и „банкар”, споро се одвијао процес концентрације капитала, а о некаквом значајнијем привредном напретку нема ни помена; заосталост Србије у односу на Европу је била видљива на сваком кораку и у свим сферама.

Враћајући се са школовања у иностранству, државни стипендисти доносе у Србију и различите политичке идеје. Један део те младе интелигенције је са собом понео либералне идеје, које је након доласка у Србију надахнуо искреним жељама за преображај економског, државноправног, политичког и културног живота своје земље.<sup>6)</sup> Њихови основни идеали су биле привредне и политичке слободе и народна скупштина као основни предуслов и гарант свих слобода. Међу либералима је већина гледала на скупштину као установу важну за демократизацију државне управе, а неки су у национално-романтичарском жару и заносу скупштину видели као плод и изворну творевину српског народа још из раног средњег века. Њихове идеје о потреби сазивања (и озакоњења редовног сазивања) народне скупштине, наговештавале су једно другачије виђење односа у врховној власти, квалитативно различито од онога што је установљено још „Турским уставом” 1838, и онога што је уставобранитељска олигархија свесрдно подржавала. Либерали пишу својим пријатељима у разним окрузима Србије да у време панађура те (1858) године шире гласове о потреби сазивања народне скупштине. У прилог им је ишла прећу-

<sup>5)</sup> Париским миром марта 1856. Србија је стављена под протекторат европских сила и тиме је за извесно време била отклоњена свака реална опасност од било какве оружане интервенције против ње. Економском развоју Србије је погодовало и то што је овим миром проглашена слободна пловидба Дунавом.

<sup>6)</sup> Окосницу ове групе су чинили: секретар совјета Јеврем Грујић, који је у Хајделбергу и Паризу 1849-54. студирао права, професор Лицеја Милован Јанковић, који је тамо у исто време студирао филозофију (а обојица су изгубили државну стипендију због брошуре *Les Slaves du Sud*, коју су издали у Паризу 1853), гимназијски професор Јован Илић, песник и велики словенофил који је студирао књижевност у Бечу и филозофију (а 1858. је слао у новосадски Србски Дневник непотписане чланке о потреби сазивања народне скупштине у Србији). Члан тог „маленог кола либерала” (како су их обично називали) је био и Ранко Алимпић, официр, професор Војне школе, берлински студент и неуморан агитатор за сазив народне скупштине још од 1857. када је са питомцима на обуци обишао 11 округа. Њихови истомишљеници (тзв. шире коло) били су и официр Јован Белимарковић, професор гимназије Алимпије Васиљевић, управник Топчидерске економије Владимир Јовановић, професор гимназије Стојан Бошковић, а у време Светоандревске скупштине ће им прићи и многи други.

тна сагласност министра унутарњих дела И. Гарашанина, који је такође имао (само њему знане) планове са скупштином (везане за збацивање кнеза Александра). Као секретар совјета, Ј. Грујић је био у прилици да у приватним разговорима са појединим совјетницима (нарочито онима из кнежеве опозиције) агитује за сазивање народне скупштине. Неки совјетници су у томе видели могућност за збацивање кнеза, пошто су односи између њега и совјета били крајње затегнути и испуњени неповерењем; када је септембра 1857. откривена завера против њега (на челу са председником совјета С. Стефановићем-Тенком), кнез је морао да се привидно измири са опозицијом, помиљује заверенике, врати у совјет неке пензионисане чланове и именује за председника Т. Вучића, а за министра унутарњих дела И. Гарашанина. Све је ово учињено под притиском турског изасланика Етем паше марта и априла 1858, а већ 3. маја је совјет изменама и допунама свога Устројства практично потпуно пренео у своје руке законодавну власт (кнез је морао да потврди закон уколико га је совјет двотрећинском већином и по трећи пут изгласао). Ипак се о намерама совјета у погледу народне скупштине не може рећи ништа поуздано што би се заснивало на историјским изворима. Имајући у виду политички однос снага, можемо једино да претпостављамо да су кнежеви противници у совјету могли помишљати на могућност његовог збацивања на скупштину, али су вероватно и они сами морали при том да стрепе од оптужби и гнева скупштине која би и њих окривила за десетогодишње несазивање.

У лето и у јесен 1858. сазивање народне скупштине је постало најважније политичко питање у Србији, проблем чије се разрешење више није смело одлагати. Београд је 9. јула освануо излешљен пасквилама са позивима на скупштину и саветима да се свакоме ко се противи њеном држању „забоде нож у срце”. Расположење за сазивање скупштине је расло дословно из дана у дан. Председнику совјета Т. Вучићу су почели да долазе људи из појединих округа и да траже да их власт позове на скупштину. Знајући за то, И. Гарашанин 26. јуна пише свим окружним начелницима да му јаве шта се по народу говори о скупштини, „је ли то истина жеља народња и шта народ на то побуђује”. Највећи број одговора је био да скупштину треба држати, утолико пре што је то народу „више пута у више прилика обећато да ће се јемчити, па се сад не чини”. „И због тога народ спрема свог правителства почиње поверење губити, мислећи да је преварен” — каже у свом одговору Ј. Радовић, окружни начелник из Алексинца<sup>7)</sup>. Из Крагујевца се јавља да „народ окружја овог и то повећој части прва и поштена класа људи често пита оће ли бити Народне Скупштине и кад (...) Говор за Скупштину скоро је постао општим предметом разговора.”<sup>8)</sup> О узроцима народног незадовољства окружни начелници не јављају превише исцрпно, што је и разумљиво када се зна да је највећи повик био баш на њих и њихове чиновнике. Вероватно је из тих разлога окружни начелник из Лознице послао извештај у чију истинитост не би поверовала ни

<sup>7)</sup> Архив Србије у Београду (даље скраћено: АС), Фонд Илије Гарашанина, 1107, бр. 2375.

<sup>8)</sup> Исти фонд, 1114, бр. 2372, и 2386.

мало већа деца у ондашњој Србији: „Нити сам од поједини житеља вароши ове, нити од кметова и трговаца, нити пак од народа поведометвеног ми окружја никакови жеља за поменућу Скупштину чуо.”<sup>9)</sup>

На седници совјета 8. августа И. Гарашанин је усмено предложио да се одлучи о сазивању народне скупштине јер „цео народ жељи скупштину”. Рекао је такође да је до тога дошло „да се или скупштина сазове, или да се изванредне мере строгости за одржавање поретка употребе”.<sup>10)</sup> У расправи „разлагати су резони и за и противу скупштине и уколико је у почетку свака страна била решителна за своје мјеније, на послетку је опшчим гласом признато да треба ствар боље расудити и претрести” — пише Гарашанин кнезу.<sup>11)</sup> Тек 3. септембра он подноси и писмени предлог совјету да се сазове народна скупштина.<sup>12)</sup> За кнежеву начелну сагласност совјет је знао и нешто раније, па је предлог министра унутарњих дела једногласно прихваћен.<sup>13)</sup> Наравно, имало се у виду одржавање само једне скупштине, а не трајно законско регулисање ове установе.

## 2. УСТАВОБРАНИТЕЉСКИ СКУПШТИНСКИ ЗАКОН И ЛИБЕРАЛНИ НАЦРТ КАО ЊЕГОВА АНТИТЕЗА

Комисија коју је совјет одредио за израду скупштинског закона отпочела је са радом већ 5. септембра 1858.<sup>14)</sup> Као основа јој је послужило нацрт који је (у својству секретара совјета) Ј. Грујић опрезно урадио, остављајући главне тачке либералног програма за касније — када се скупштина буде састала. Упркос закључку совјета да се донесе привремени закон о држању само једне скупштине, чули су се и гласови да треба предвидети њено редовно сазивање сваке године. На овоме је нарочито настојао Т. Вучић („зар ћемо опет народ да варамо”), а комисија је, пак, настојала да се том познатом предводнику народа и бунцији формално спречи улазак у скупштину. То се нарочито осетило приликом расправљања о томе да ли ће совјетници и министри бити у скупштини за време њених заседања и да ли ће скупштинари моћи да бирају часништво и изван својих редова.<sup>15)</sup>

<sup>9)</sup> Исти фонд, 1105, бр. 2373.

<sup>10)</sup> Записи Јеврема Грујића I, Београд 1922, 157. (у даљем навођењу скраћено: Записи)

<sup>11)</sup> АС, поменути фонд, писмо Гарашанина кнезу Александру 8. 8. 1858.

<sup>12)</sup> Архив Историјског института у Београду, Фонд Јована Ристића, Инв. бр. 24/118, XXIV/3.

<sup>13)</sup> Кнез Александар није смео да се много супротставља Гаршаниновом инсистирању, јер би у случају његове оставке морао на министарско место да постави неког од својих присталица у совјету, чиме би тамо изгубио и онако минималну већину (у односу на своју опозицију).

<sup>14)</sup> За њеног председника је одређен Т. Вучић, за деловодитеља Ј. Грујић, а за чланове поред свих министара (И. Гарашанина, С. Магазиновића, Ј. Велковића и Д. Црнобарца), и совјетници Ј. Арсенијевић-Баталака, Г. Јеремич, А. Ненадовић и А. Мајсторовић.

<sup>15)</sup> Пошто је решено да совјетници и министри не могу бити бирани за посланике, требало је решити и питање да ли скупштина може да бира часништво и изван својих редова, пошто би, рецимо Т. Вучић могао да буде изабран за председника, што би значило за владу губитак контроле над скупштином. Решења која су у том делу првобитно предлагана одговарала су либералима због тога што није забрањено бирање чиновника за посланике (јер су сви либерални прваци, као што се види у напомени 6, били у државној служби).

Према овом закону (обнародованом 7. 11. 1858) скупштину чине посланици „од народа изабрани и опуномоћени“ и посланици по положају (по 17 окружних начелника, председника окружних судова и протојереја, затим председници Касационог, Апелационог и Суда вароши Београд, начелник и управитељ вароши Београд и четворица настојника манастира).<sup>16)</sup> На сваких 500 пореских глава се бира по један посланик и то у окружним варошима и у Београду непосредно (као и у варошима које нису окружне али имају најмање 500 пореских глава), а у срезовима посредно, на среској изборној скупштини. Активно бирачко право има сваки пунолетан српски грађанин који није кажњаван за неко злочинство, а остварује га у оном месту где има пребивалиште, боравиште или некретнине. „Само слуге, кои под известном платом по кућама, меанама, дућанима или где му драго при појединим лицима служе и бећарски данак плаћају, изузимају се од упражњавања овога права“. Друго ограничење се односи на чиновнике — они не могу своје бирачко право користити у округу где непосредно извршавају власт. Пасивно изборно право има сваки Србин који је навршио 30 година и није кажњаван за злочинства. „Но совјетници, попечитељи и архијереји и уобште чиновници и свештеници мирског и монашеског реда не могу ни у којем месту за посланике изабрани бити“ — прописује чл. 31, чиме искључује из скупштинског састава целокупну српску интелигенцију. Скупштина из својих редова сама бира председника и потпредседника, а за секретаре може узети и лица која нису народни посланици.<sup>17)</sup>

Скупштини није дата никаква власт. Њени предлози немају обавезну снагу док их кнез и совјет не озаконе. Због тога скупштина не може да одлучује пуноважно, већ све закључке и предлоге доставља совјету. Стварна надлежност скупштине је дата у једном једином члану овога закона.<sup>18)</sup>

Објављивање расписа министра унутарњих дела да се избори имају обавити 16. 11. 1858. и да ће се скупштина састати у Београду 30. 11. исте године (на Првозваног Андреју), изазвало је талас одушевљења и слава. У томе су предњачили „обреновићевци“, дајући одушка свом вишегодишњем прикривању династичких симпатија. Међутим, нису се сви радовали скупштини; део уставобранитељске олигархије који је тешка срца пристао на народну скупштину, страховао је од неизвесности пред налетом дуго потискиваног народног

<sup>16)</sup> Сборник закона и уредба, књ. XI, 1858, 148-159.

<sup>17)</sup> Састављач пројекта Ј. Грујић је овај члан унео као резервну могућност уласка либералне интелигенције у скупштину макар и кроз функцију секретара, за случај усвајања решења да чиновници немају пасивно изборно право (како је и било усвојено у коначној верзији уставобранитељског скупштинског закона). Захваљујући оваквој формулацији Ј. Грујић и Ј. Илић су могли да буду изабрани за секретаре Светоандејске скупштине на којој су имали значајну улогу (па и водећу када је реч о либералном нацрту скупштинског закона).

<sup>18)</sup> „Определеније народне скупштине јест да буде пред лицем Правителства верно и точно израженије народног стања и народних осећања. По томе ће она имати: 1. Дати своје мишљење о предметима које би Књаз са Совјетом нашао за добро да се преко Попечитеља скупштини предложе; 2. Она ће имати право предлагати Правителству тегобе које би народ имао, и средства којима би се оне одклониле, и 3. Предлагати Правителству жеље које би народ за узвишење благостања отечества имао и начин како би се оне извршиле и задовољиле“ (чл. 6).

незадовољства. Многима нису одговарали гласови да ће Турска, у случају збацивања кнеза, тражити постављање „кајмакамије” (намесништва) коју би чинили Т. Вучић, И. Гарашанин и М. Анастасијевић. У сваком случају, највећи део владајућег друштвеног слоја је био јединствен у уверењу да је закон о сазивању једне скупштине — такав какав је донет — највише што је у том тренутку могло да се учини „за народ” (тачније, што је под притиском народног незадовољства морало да се учини). За либералну интелигенцију и њене присталице овај је закон значио тек одшкринута врата за остваривање њихових замисли. Борба за озакоњење скупштине као органа народног суверенитета отпочеће тек на Светоандрејској скупштини. Ту су „први пут дошли до политичког израза представници либералне буржоазије, грађанства у варошима.” „И то не случајно и не само лично заслугом појединаца из редова интелигенције васпитаних у духу тековина француске револуције на факултетима западних европских држава. Они су дошли као последица великих социјално-економских промена у друштву последњих деценија пре Светоандрејске скупштине.”<sup>19)</sup> Градска (трговачка) буржоазија која је колико-толико успела да постепено концентрише у своје руке веће капитале, види свој интерес у променама којима би се укинули примитивни облици првобитне акумулације капитала. У Србији су већ сазревали услови за владавину трговачког капитала и требало је укинути зеленашење, онемогућити чиновнике да се богате злоупотребама свога положаја, уклонити преживелу конзервативну уставобранитељску олигархију и завести извесну политичку сигурност неопходну за даљи развитак капиталистичких односа.

Заступљени у скупштинском саставу и лично и преко својих присталица међу народним посланицама, либерали су желели да пре покретања династичког питања скупштина саму себе озакони.<sup>20)</sup> Већ на трећем састанку 5. децембра А. Стаменковић (посланик по положају — председник ћупријског Окружног суда, либерал) је поднео Скупштини предлог — нацрт закона о народној скупштини, који је саставио Ј. Грујић у договору са њим, Ј. Илићем и М. Јанковићем. Читајући члан по члан овога нацрта и објашњавајући њихов смисао и значај, Ј. Грујић је први пут јавно изнео погледе најрадикалнијег дела либералне интелигенције о месту народне скупштине у врховној власти.<sup>21)</sup> Такав нацрт, са скупштином као органом вр-

<sup>19)</sup> А. Раденић, Светоандрејска скупштина (грађа), Београд 1964, 5.

<sup>20)</sup> Из најужег језгра либералне групе у скупштини је (поређ секретара Ј. Грујића и Ј. Илића) ушао и М. Јанковић који је у Београду изабран за посланика, мада је био секретар у министарству финансија, па се „на општу жељу одрекао и свог звања и чиновничких права, само да народу пољезнији бити може” (како извештавају Србске Новине бр. 128, Београд, 1858).

<sup>21)</sup> „Разумите браћо — казао је Грујић — пројект гласи, не да предлажете но да поставите закон. А кад народ може поставити Књаза, ваљда може поставити и закон (...)” Нацрт проглашава издајником сваког ко се противи држању и слободном раду народне скупштине, јер како каже Грујић у образложењу, „и Књаз је народни и Скупштина је народна, па као што је издајник ко се противи Књазу, тако нека је издајник и ко се противи Скупштини”. О одредбама које предвиђају законодавну власт скупштине каже: „Ако не одржите ову точку онда ма шта урадите, нисте ништа урадили, јер чим одете, све се може покварити, па и ваш закон, и може проћи опет десет година, а народ да не види Скупштине (...) Биће ји који ће повикали да ће се овом

ховне недељиве власти, никако није у тим околностима могао да постане закон. Они који су се противили променама били су довољно јаки да спрече његово прерастање у закон (чак и јачи него што су се показали прихватајући компромис и избегавајући жешће конфликти са Скупштином). Најлакше је, посматрано из данашње перспективе, окривити либерале за недоследност да свој нацрт претворе у скупштински закон и осуђивати њихово споразумевање са И. Гарашанином — заклетим непријатељем политичких слобода.<sup>22)</sup> Њима се у нашој савременој литератури, чини нам се неоправдано, узима као грех што су своје планове везивали (у току реализације) за реакционарну уставобранитељску врхушку, уместо да су се ослањали на напредне снаге из народа.<sup>23)</sup> Пре би се могло рећи да у тим одлучујућим тренуцима борбе за озакоњење народне скупштине њихови поступци нису могли да следе логику везивања за страначки неорганизоване масе захваћене грозницом ишчекивања промене на кнежевском престолу. За успех планиране акције либерали су морали да имају неки чврћи ослонац, некога ко ће својим ауторитетом стајати између њиховог нацрта и врховне власти. И сам по себи чин подношења формалног законског нацрта је већ био излагање из законских, па и уставних оквира, које има изгледе за успех тек у условима друштвене револуције што свакако није био случај у Србији крајем педесетих година XIX века (па ни много касније када је било и „револуционарнијих“ ситуација које нису искоришћене за остварење напредних политичких програма — рецимо, Радикалне странке у јесен 1883. године). Закон о народној скупштини који би усвојила само Скупштина не би имао правну снагу, јер су у то време кнез и совјет једина законодавна власт у земљи. То је савршено било јасно и Ј. Грујићу — ученом правнику и секретару совјета, те је он, по тајно, сигурно морао да стрепи од те чињенице. Придобивање подршке (дате, уосталом, тешка срца и не без замисли, рачуна и планова за будућност) министра унутарњих дела смањивало је (очито велики) ризик да нацрт остане само пука жеља<sup>24)</sup> Подршка И. Гарашани-

точком погазити устав и друпи закони (...) Устав је за то да помаже народу и правителству у добру, а никако зато да одмаже народу и да помаже правителству у злу...” Право скупштине да оптужи министре Грујић објашњава речима: „И да не знамо какви смо имали, због самог тога што не знамо какви ћемо имати попечитеља, и шта могу починити, ваљало би ово озакоњити... Без овог једног закона, који даје у праву и осигурава у делу тако звану одговорност министарску, не вреди ни један закон...” За одредбе о времену и месту држања скупштине каже да „без напред законом одређеног дана и места за држање Скупштине, она се неће утврдити, а нама је то сада главни посао”. Образложење у целини видети у Записима Јеврема Грујића II Београд, 1923, 79-83.

<sup>22)</sup> „Ја сам знао — пише он Ј. Мариновићу — за неспособност народа за скупштину, ја сам се тога и прибојавао, али бацава, стање је тако жалосно било да се другачије није могло радити...” Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књ. II (писмо од 20. I. 1859), Београд, 1931, 17.

<sup>23)</sup> Д. Јанковић, Историја државе и права Србије XIX века, Београд, 1958, 97.

<sup>24)</sup> То је, изгледа, у нашој литератури најбоље уочио Ј. Милићевић који каже да су либерали увиђали „да је њихова малобројна група исувише слаба за остварење неких крупнијих задатака самостално, без сарадње са јачим савезницима. Без обзира на његове конзервативне погледе, Гарашанин је код чланова кружока важио за најспособнијег државника кога је тада Србија имала”. Ј. Милићевић, поменуто дело, 69-70.

на је морала да буде плаћена уступцима на штету народног суверенитета прокламованог у нацрту. Уосталом, објективни друштвени услови у једној неразвијеној (уз то и полузависној од Турске) кнежевини каква је била Србија, нису остављали многе наде за успех једног државноправног и политичког концепта који је био знатно испред свога времена. Већ и због саме те чињенице, међутим, он заслужује пуну пажњу пошто је у први план истакао идеју народног суверенитета и начело јединства власти оличено кроз народну скупштину, идеју која је блиска највишим думетима француске буржоаске револуције.

### 3. ПРЕПРАВЉАЊЕ ЛИБЕРАЛНОГ НАЦРТА СКУПШТИНСКОГ ЗАКОНА

Од самог почетка је председник Скупштине (М. Анастасијевић) настојао да одложи доношење скупштинског закона, те је одмах након иступања А. Стаменковића предложио да се влади достави скупштинско решење о будућем редовном држању скупштине, а да јој се пројекат закона достави касније. Одмах је, међутим, регаовао М. Јанковић рекавши да то није потребно пошто је влада још 1848. решила да се тај закон донесе, па није донет, и да Скупштина треба да сама законом регулише свој положај „да се унапредак не догоди да толико година прође, а скупштина да се не држи”.<sup>25)</sup> Ипак је, на крају бучне седнице одлучено да једна комисија из редова Скупштине прегледа овај нацрт за два дана, како би се на првом наредном заседању (8. децембра) посланици изјаснили о њему. Рад те комисије и компромис између Грујића и Гарашанина је прва етапа преправке нацрта скупштинског закона у правцу сужавања скупштинских права. И састав комисије је томе ишао у прилог (окружни начелници, председници окружних судова) али она ипак није утврдила текст нацрта. Због великих неслагања у комисији Грујић је морао да се непосредно састане са Гарашанином. Највећи камен спотицања су била велика скупштинска овлашћења у законодавству, али практично није било ниједног члана на који Гарашанин није ставио своју примедбу; сметало му је што је у нацрту речено да српски народ „поставља закон о народној скупштини” и тражио је да буде „предлаже законодавној власти” тај закон; да се онај ко се држању и слободној радњи народне скупштине противи назове „преступником закона”, а не „издајником отечества” како је предвиђао нацрт; да се никакви важнији закони не могу донети нити променити „без претходног саслушања народне скупштине”, а не „без сагласија народне скупштине” како је тражено у нацрту; захтевао је да се измени члан у нацрту који је предвиђао да „народна скупштина може уништити сваки закон и свако поједино расположење у закону ком” и да се каже „може предлагати да се уништи”. Сличне преформулације је тражио за одредбе нацрта да скупштина „може уништити сваку противузакону или нецелисходну и штетну наредбу управне власти”

<sup>25)</sup> Протокол III састанка од 5. децембра, Србске Новине бр. 136, Београд 1858. и Записи II, 76.



и да може „у име народа попечитеље дати под суд“ и оптужити сваког чиновника „без разлика реда и струке“. Укратко, суштина свих Гарашанинових сугестија је била у томе да се законским путем скупштина осујети као самостално тело и да све оно што јој је нацрт ставио у искључиву надлежност, она може само да „предлаже“, „захтева“ или да „потребу тога доказује“.<sup>26)</sup>

Многи чланови комисије (из редова изабраних народних посланика) су на седници 7. децембра негодовали због Грујићеве попустљивости пред Гарашанином. Ипак је прихваћен нацрт настао из њиховог договора и тај предлог је Скупштина разматрала наредног дана. Према овом измењеном предлогу скупштинског закона, народна скупштина би задржала значајно место, али не као орган врховне власти, већ као саветодавно тело. Тако се, рецимо, закони о кнезу, совјету, министрима, највишем суду и о самој скупштини не би могли доносити „без претходног споразумљенија“ са њом. Право оптужбе министара је остало без стварног садржаја јер скупштина може министра предати суду само за његова „противузаконна доказана дела“, што је бесмислено када се зна да се противзаконитост дела може утврдити тек након истраге, а скупштина не би имала права да је покрене.

Измењен нацрт скупштинског закона је 9. децембра упућен совјету, а овај га је са незнатним изменама проследио Привременом правленију на потврђење.<sup>27)</sup> Тако је нацрт још једном дошао под удар Гарашанина. Измене које је Привремено правленије учинило у нацрту су биле такве природе да је у тексту тешко препознати идеје и настојања из либералног нацрта. Скупштини је одузет и онај мали утицај на законодавство који јој је био остављен компромисом Грујића и Гарашанина; одредба о редовном сазивању сваке године замењена је речима „држаће се непремемо идуће године, а затим сваке треће године“; смањен је број посланика из срезова (по један на 1000 пореских глава); скупштинска заседања су ограничена на месец дана, а дуже само „са одобрењем правителства“; додата је и одредба о којој до тада није ни било помена, да „попечитељи имају право при свима саветовањима скупштине присуствовати“.

Знајући какво ће незадовољство настати у Скупштини када види шта је остало од њеног предлога закона, и совјет и Привремено правленије су одуговлачили са потврђивањем. У протоколима је остало забележено да Скупштина „и пети пут преко депутације замоли совјет да потврди закон за скупштину, као што му га је Скуп-

<sup>26)</sup> Опширније о том њиховом „довијању да набу нешто средње“: Записи II, 95-98.

<sup>27)</sup> У Прокламацији од 11. децембра Скупштина исличе да је „узела сву власт на себе“ и да ће је „предати“ кнезу Милошу када се врати у земљу. За команданта војске и вароши Београда одмах је именовала свога подпредседника С. Михаиловића. У току IX састанка (12. децембра) напетост је достигла кулминацију; заседања су проглашена за трајна и нико није могао да напусти скупштинску салу нити да уђе у њу. Зграду је чувало мноштво наоружаног народа (махом из Београда), а са друге стране је била војска из београдског гарнизона чији официри у првим тренуцима нису прихватили збацивање кнеза. Тек када је совјет потпуно пришао Скупштини, Привремено правленије које је Скупштина именовала 12. децембра (И. Гарашанин, министар унутарњих дела, С. Михаиловић и Ј. Угричић, председник Касационог суда) је могло безбедно да у име Скупштине преузме вршење кнежевске власти.

штина предложила". Совјет је (преплашен замахом скупштинског радикализма) хтео да се изиђе у сусрет Скупштини и задржи одредба о редовном сазивању сваке године, али је Гарашанин инсистирао да то буде сваке треће године, па је ово неслагање условило још веће закашњење — Привремено правленије је једва потписало закон о народној скупштини 5. јануара 1859. а Скупштина је добила његов текст 8. јануара.<sup>28)</sup>

Талас незадовољства и негодовања је преплавио народну скупштину чим је закон био прочитан, јер је одмах уочено да садржи такве измене „које ни мало нису угодне народној вољи". А. Стаменковић је прекорио Привремено правленије што није нашло за сходно да Скупштину упозна са образложењем учињених промена, ако је већ није консултовала о томе. М. Јанковић је рекао да „закон о скупштини, онакав, какав је скупштина најпре правитељству предложила, сматра за највеће благо које је Скупштина земљи задобити и потомству оставити могла". Додао је да он „не само не би ништа у пребашњем пројекту мењао, него би још и више штогод додао". Предложио је да Скупштина званично изјави своје незадовољство совјету и Привременом правленију. Када је председник М. Анастасијевић рекао да би „најблагоразумније било да се закон о скупштини прими као што га је Правитељство узаконило", негодовање посланика је постало још жешће, а посланик из пожаревачког округа је упозорио Скупштину да „ни под којим изговором не сме остати равнодушна према обштој народној вољи".<sup>29)</sup> Одмах је изабрана комисија (из сваког округа по један члан) која је изразила жаљење Правитељству што су поједине одредбе нацрта мењане без икаквог договарања са Скупштином. У шест тачака су изнете примедбе, чије би неуважавање — како је речено — „народ и његову скупштину до срца увредило". Додати су и нови захтеви, међу којима је најважнији да се у скупштински закон унесе одредба о слободи штампе „као прво и најнужније јемство за утврђивање установе народне скупштине".<sup>30)</sup>

#### 4. ЕПИЛОГ: ЗАКОН О НАРОДНОЈ СКУПШТИНИ ОД 14. 1. 1859.

Питање скупштинског закона, прожето горчином неуспеха и разочарења, лебдело је тих неколико наредних дана над Светоандрејском скупштином. Када је кнежев местозаступник С. Михајловић поручио Скупштини да би било боље да се одредба о слободи штампе не уноси у скупштински закон, „Скупштина једногласно рече да је већ доста попустила правитељству, па закључи да више то чинити

<sup>28)</sup> Сборник закона и уредба књ. XII, 1859, 1-8.

<sup>29)</sup> Протокол XXX састанка од 8. јануара, Србске Новине бр. 4, Београд 1859. О томе Гарашанин пише 9. јануара: „Скупштина не прима ни овакав закон какви смо ми потписали, а ја те уверавам да је и оно сувише претерано. Рећи ће нам Књаз Милош 'Што за пуних двадесет година не начинисте тај закон, него баш сад кад сте мене позвали...'” Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књ. II, Београд 1931, 10.

<sup>30)</sup> Протокол XXXI састанка од 9. јануара, Србске Новине бр. 5, Београд 1859.

не може, него да остаје при своме последњем закључењу”.<sup>31)</sup> Заиста, Скупштина не само да је доста „попустила” правитељству, већ се може рећи да је све више залазила у његову сенку. Сви објективни услови су указивали на неминовност таквог исхода; противници кнеза Александра су Скупштину искористили за његово збацивање, „обреновићевци” за поновно враћање кнеза Милоша, и сада је требало Скупштину скренути са тог опасног пута да сама одлучује, издаје прокламације, доноси законе. Тај посао је правитељство, у очекивању Милошевог доласка, успешно приводило крају. Либерали, без озбиљније подршке за било какав значајнији реформаторски захват, истрошили су брзо свој занос и посустали када су видели колико је (по речима самога Ј. Грујића) „неиспрљива реакција у начинима којима, и кад се чини да је сломљена, спречава утврђење или развиће народни установа”.<sup>32)</sup> Суочили су се са илузорношћу својих очекивања да ће се у скупштинском закону одржати макар оно што је настало као компромис са Гарашанином. Он, међутим, не само што им је окренуо леђа, него и мисли да Грујић, Јанковић, Илић, Стаменковић и „тима подобни, јесу лица од највеће подлости, какве Србија ни у ком још показала није”.<sup>33)</sup>

Совјет и кнежев местозаступник су прихватили примедбе скупштинске комисије јер оне, у суштини, нису мењале положај народне скупштине — дефинитивно је уобличена као саветодавни орган. Са тим изменама и незнатним допунама закон је потписао 14. 1. 1859. Као резултат компромиса напредних тежњи из либералног нацрта и конзервативних виђења установе народног представништва, овај закон није задовољно очекивања ни једних ни других. Због тога ће ускоро, са различитих страна потећи и различито мотивисани захтеви за његову измену. Остало је, дакле, да се народна скупштина са стаје сваке треће године (с тим што ће се изузетно те, 1859. године, одржати још једна), о Малој Госпођи. На сваких 500 пореских глава бира се по један народни посланик (у варошима непосредно, а у срезовима посредно). Право да бирају имају сви пунолетни Срби који нису кажњавани „за какво просто, неполитично злочинство”, сем најамних радника по кућама, механама и дућанима. Свако ко је навршио 30 година може бити биран за посланика. Одредба о слободи штампе је ушла у скупштински закон онако како ју је скупштинска комисија формулисала у захтеву од 9. јануара.

По овом закону скупштина нема никакав удео у законодавству; важнији закони се не могу донети нити променити „без предходног саслушанија Народне Скупштине” — дакле, могу увек, пошто „саслушаније” ни на шта не обавезује законодавну власт. За доношење, промену или укидање осталих закона или наредба управне власти, скупштина може „чинити кораке код законодавне власти”. Земља се не може задужити или на нешто обавезати док се та потреба пред скупштином не докаже, а никакав приход за државну касу који би пао на терет народу не може се установити док се скупштина

<sup>31)</sup> Протокол XXXIII састанка од 12. јануара, Србске Новине бр. 6, Београд 1859.

<sup>32)</sup> Записи II, 266.

<sup>33)</sup> Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу, књ. II, Београд, 1931, 27.

о томе „не саслуша”. Право оптужбе министара и чиновника сведено је на то да скупштина може „код Совјета Земаљског кораке чинити” да се сваки званичник због осведочене злоупотребе у служби под одговор узме „и према величини кривице под суд даде”. Усвојена је и примедба на стално присуство министара на скупштинским седницама, па је остављено да министри могу у скупштину долазити „само онда када их Скупштина позове, или када имају какве предлоге од стране Правитељства да чине и да их објашњавају”.<sup>34)</sup>

Закон је прочитан у Скупштини 16. јануара и она га „прими са надањем да ће га прва идућа Скупштина још боље усавршити”.<sup>35)</sup> Та њена очекивања нису била остварена, јер тек са Милошевим повратком започиње још отвореније непријатељство према установи народне скупштине (што ће добити и одговарајућу правну форму). Свака напредна мисао о народном представништву биће на различите начине сузбијана, а заговорници таквих идеја прогањани и ућутивани (нарочито од када је на престо, у јесен 1860. године, ступио кнез Михаило). Након повратка у земљу кнез Милош се није одмах изјашњавао о скупштинском закону. Као велики познавалац патријархалног живота он је раније увек погађао „народне жеље” и налазио начина да им удовољи тако да ни у чему не окрњи своју власт. Зато је и сада веровао да не постоји скупштина са којом не би могао да изиђе на крај. Ипак, прошло је двадесет година његовог одсуствовања из земље, и у Србији је у међувремену сазрео један нови нараштај са другачијим погледима на управљање државом, које Милош никако неће моћи да разуме, а још мање да прихвати. То ће се показати већ код прве примене у пракси скупштинског закона — на скупштинским изборима 9. августа 1859. Сви најистакнутији представници либералне интелигенције су били изабрани за народне посланике, али су њихови избори („по жељи светлога Књаза” како је саопштено) били поништени. Тако су неславно отпочеле припреме за Малогоспођинску скупштину (једину одржану по скупштинском закону од 14. 1. 1859), која ће и сама дати свој „допринос” у рестриктивном преправљању скупштинског закона. Кратак период друге владавине кнеза Милоша и осмогодишње владавине кнеза Михаила представља посебну целину која као таква захтева и засебна правноисторијска истраживања и објашњења.<sup>36)</sup>

## 5. ПОРАЗ ИЛИ ДАЉА АФИРМАЦИЈА ИДЕЈЕ НАРОДНЕ САМОУПРАВНОСТИ?

Озакоњење народне скупштине у Србији 1858-1859. године не може се посматрати (нити разумети) издвојено од укупних друштвено-политичких и државноправних токова у првој половини XIX ве-

<sup>34)</sup> Сборник закона и уредба, књ. XII, 1859, 11-18. (по овом закону одржана је само једна, Малогоспођинска скупштина у Крагујевцу 1859. године, која је изменама и допунама скупштинског закона у ствари донела нови).

<sup>35)</sup> Протокол XXXVI састанка од 16. јануара, Србске Новине бр. 9, Београд, 1859.

<sup>36)</sup> Прилог томе је и наш рад Закон о народној скупштини Кнежевине Србије од 1861. године и његова примена у пракси”, Архив за правне и друштвене науке бр. 4. Београд 1984. 575-586.

ка. Борба за народну самоуправност коју су масе повеле, још у току самог Првог српског устанка је претрпела тежак пораз; израстање домаћег владајућег слоја и изграђивање апарата власти неминовно је носило и потискивање народа из главних токова одлучивања и управљања државом. Показало се да су и овде, као и у другим државама када су раскинуле феудалне односе и кренуле путем капитализма, неминовно деловале законитости развитка класног друштва. Један ужи слој је приграбио за себе плодове револуционарне борбе читавог народа и приступио организовању сопственог апарата принуде и класне владавине — стварању сопствене државе. Сужавање и коначно укидање народне самоуправе тамо где се то најбољније осећа (и где није смела да дира ни турска власт) — у локалним оквирима, водило је даљој централизацији власти, гушењу и потискивању оних напредних очекивања народних маса да ће се у Србији са Устанком остварити не само спољашње, него и унутрашње ослобођење, да ће буна имати и свој „прави свршетак“, како каже Вук Караџић.

Истиснута из традиционално самоуправних локалних јединица, скупштина прераста у персонификацију свега онога што су масе изгубиле израстањем владајуће класе и њене државноправне организације. После кнеза Милоша, уставобранитељски режим ће наставити са владавином која се, са гледишта народног суверенитета, ни по чему не разликује од његове. Народна скупштина постаје сувишна, пошто ни један ни други режим нити је могао очекивати, нити је тражио (нарочито не уставобранитељски) неки ослонац у народу. За разлику од уставобранитеља, Милош се није усуђивао да не сазива народне скупштине и појачава и онако велико незадовољство које је изазивао његов деспотизам. Установа народне скупштине као да је за време уставобранитеља пала у дугогодишњи заборав. Међутим, то је само слика која се види кроз призму историје оних државноправних и политичких институција које је владајући режим развијао и којима је сам себе обезбеђивао. Када се у том двадесетогодишњем периоду покаже прави смисао уставобранитељске државе и њенога права, поново ће на површину политичког живота избити захтеви да се и народ за нешто пита и да се преко своје скупштине укључи у управљање државом.

Надовезујући своје политичке захтеве на традицију народне самоуправе, новоизрасли слој градских трговаца је у стању да се крајем педесетих година XIX века стави на чело борбе за народну скупштину и удари темељ за касније изграђивање буржоаског парламентаризма. Релативно малобројни и прилично неорганизовани, они у овом периоду неће моћи да потпуно искористе притисак маса да би остварили сопствени интерес и адекватније укључивање у прераспodelу власти. Најдаље је у овом периоду са својим виђењем скупштине као оруђа народног суверенитета отишла радикална група либералне интелигенције: народ је једини носилац врховне власти и остварује је преко народне скупштине коју чине његови слободно изабрани представници; сви други органи врше власт у његово име и скупштина има право да им је одузме ако је не врше у његовом интересу; да би се то остварило потребно је да се озакони редовно сазивање народне скупштине са пуном законодавном влашћу, мини-

старска одговорност, посланички имунитет и слободна штампа преко које би се дознавало о злоупотребама власти. То је суштина и Грујићевог нацрта скупштинског закона који се, међутим, просто топи пред налетом умерених и конзервативних алтернатива. Ма колико били објективно преурањени и без реалних могућности да се већим делом остваре, ови захтеви ће одиграти значајну улогу у оживљавању и конкретнијем одређивању општих настојања садржаних у идејама и борбама за народну самоуправност.

Ма колико изгледало рестриктивно у односу на либерални нацрт, законодавство у скупштини о којем је реч у овом раду, значило је велики напредак у односу на правне и политичке установе уставобранитељског периода. Са гледишта борбе за увођење народног представништва Светоандрејска скупштина је имала огроман, рекли би смо програмски значај. Она је показала да су у Србији сазреле снаге које ће, упркос јаким отпорима, тражити путеве увођења народног представништва у систем државне власти. После вишегодишњег несазивања народна скупштина је подигнута до нивоа легалне установе и обезбеђено је њено редовно сазивање. Ове две чињенице су саме по себи велике тековине, чији значај нимало није доведен у питање сужавањем скупштинских права у односу на либерални нацрт. Морамо увек имати у виду да је то „сужавање” заправо један однос стварно постигнутог према максималним захтевима које је поставио Грујићев нацрт и који као такав не би могао да буде објективно мерило озакоњеног положаја народне скупштине. Ако тако не размишљамо можемо лако упасти у грешку да и положај народне скупштине у каснијим периодима државноправног развика Србије упоређујемо са положајем и улогом коју она заправо никада није ни имала у стварности, већ једино у Грујићевом нацрту.

Mr DRAGAN K. NIKOLIĆ  
assistant à la Faculté de Droit à Niš

## LA LEGALISATION DE L'ASSEMBLEE POPULAIRE EN SERBIE A LA FIN DE LA CINQUIEME DECADE DU XIX<sup>e</sup> SIECLE

### Résumé

Dans le système du pouvoir exécutif de la Serbie du XIX<sup>e</sup> siècle, l'institution de la représentation populaire a une tradition remarquable et continue. Dans le premier tiers du siècle, l'Assemblée nationale était une institution du droit coutumier, aussi bien au niveau des unités locales territoriales et administratives, qu'au niveau de la Principauté de la Serbie tout entière. Après l'abdication du prince Miloš et de son départ du pays, en 1839, le nouveau régime a formé un état bureaucratique qui n'avait pas le soutien du peuple. L'oligarchie du Conseil ne s'attendait pas à un tel soutien, aussi n'a-t-elle pas convoqué l'Assemblée nationale. Cela n'a été fait qu'en 1848, après que le pouvoir eut promis aux députés populaires de réunir désormais régulièrement tous les ans l'Assemblée populaire. Pourtant, l'Assemblée populaire ne s'est réunie qu'à la fin de 1858. Elle fut le résultat de la pression des masses populaires et celle de la jeune intelligence qui avait importé des idées politiques libérales de l'étranger. La couche sociale formée des commerçants urbains s'intéressait aussi à l'Assemblée nationale, espérant pouvoir s'introduire, grâce à celle-ci, dans l'administration des affaires de l'Etat et pouvoir ainsi former des conditions favorables pour un rapide développement du capitalisme dans la Serbie arriérée. Profitant de l'Assemblée, les libéraux avaient exposé et argumenté leur projet de loi sur l'Assemblée populaire, en proposant aux députés de l'adopter de suite. Ce projet prévoyait l'Assemblée comme étant l'organe suprême d'une autorité unique avec un pouvoir législatif et administratif. L'objet de l'intérêt de l'auteur de ce travail est précisément ce projet de lois et la procédure précédant son adoption. Les autorités ont persisté dans leur intention de ne pas permettre que ce projet soit adopté, sans avoir pu l'éliminer complètement. Avec beaucoup d'amendements, ce projet est devenu loi sur l'Assemblée populaire, et c'est ainsi que cette institution a obtenu, pour la première fois, des garanties pour son existence et ses réunions régulières. Ce n'est qu'en 1869 que l'Assemblée populaire aura reçu de la Constitution une partie des pouvoirs législatifs, bien que le projet du 5 décembre 1858, n'ait jamais été atteint par son contenu, ni surpassé dans le développement constitutionnel postérieur de la Serbie. C'est dans ce fait qu'il faut chercher son importance historique pour l'étude du développement de l'idée sur la souveraineté du peuple qui doit se réaliser aussi par la position et le rôle de l'Assemblée populaire dans le système du pouvoir.

