

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 7

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2017

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Priprema

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-689-3

Tiraž

100

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 7 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet Univerziteta, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 775 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-689-3

1. Лилић, Стеван [уредник], 1948–

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 254213388

ЈЕДАН ПОГЛЕД НА СКУПШТИНЕ У ДОБА ПРВЕ ВЛАДЕ КНЕЗА МИЛОША

Апстракт

Међу изворним вестима о политичкој и уставној повести Србије у доба кнеза Милоша, извештаји уредној француској дипломати Боа ле Конта из 1834. године издвајају се луцидним ојажањима и промишљеним оценама о темељном принципу заснивања власти и основним начелима политичке управе. Сведена у крајњем изходној на базичан однос владарској ауторитету и народној поверења, начела владања имала су свој аутентичан изражај у самониклој уставној народне скупштини. Дипломатски извештаји истичу врлину једносавне и складне скупштинске радње без сите и ограничења и вредности решавања отворено сајасношћу у тежњи за јосиизањем слоје. Атрибутивна склада и слоје у отвореној идеализованој слици скупштина објашњавају се истовешношћу осећања и назора у једној средини изразити друштвене хомогености. Уређење народне скупштинске, које почива једино на сили устављених обичаја и снази отвореној уверења, оцењено је као јосве јрикладно јриликама у земљи. Тај веома јовољан суд изражен је и у сујестима о основама новој уставној уређења. Уставна решења организације и делокруја народној јредставништва у скупштини јредстављају сублимирање обичајне јраксе, коју је ваљало очувати без излишних новина и олакој експериментисања. Народној скупштини било би остављено да коначно решава о свим јореским јтерешима и да влада јред њом јолаже рачуне о земаљским финансијама. Свођење суделовања скупштинске у законодавству на власти јрихвањања или одбацавања законских јредлоја умесно је одмерено у складу са скромним знањима народних јосланика, који немају довољно сиреме да у скупштини сиварају законе, али су на основу здраве разума и разборитој јоимања кадри да јросуђују о њиховој јправданости и да ваљаности нових закона оцене јо свом јознавању и разумевању животињих инјереса и јотребна народа из којеј јотичу.

Кључне речи: Кнез Милош. Народна скупштина.

* Др Мирјана Стефановски, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у јравни систем Србије (179059)*, који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

Неколико недеља током маја и јуна 1834. године у Србији је боравио гроф Боа ле Конг, угледни француски дипломата. Као припадник политичког круга око кнеза Полињака, с којим га је везивало и лично пријатељство, текао је одличну каријеру у француским посланствима у Бечу, Петрограду и Мадриду, да би с наступом Полињакове владе у августу 1829. добио један од најважнијих положаја у дипломатији, место директора политичких послова у министарству иностраних дела у Паризу. После Јулске револуције од 1830. повукао се у приватан живот, да би му већ 1833. године била поверена веома значајна мисија код Мехмед Алије у Египту, када је много допринео утврђивању мировног уговора и окончању једне од источних криза која је узбунила европску дипломатију, те стекао глас доброг познаваоца прилика у Османском царству. Било му је зато поверено да, пошто је помогао да се створи нова муслиманска држава у Египту, промотри и настајање нових хришћанских државних творевина на доњем Дунаву, румунских кнежевина и младе државе коју је под руским протекторатом стварао кнез Милош. У Србију Боа ле Конг је дошао са сазнањима црпеним из савремених дипломатских извештаја, али проучивши и знамениту књигу Леополда Ранкеа о српској револуцији, тада најбоље дело о српским државотворним прегнућима, која су силовитим замахом националне енергије у то доба привлачила пажњу европских дворова. Трудом Стојана Новаковића објављени су његови дипломатски извештаји послати из Београда и Крагујевца,¹ са обиљем рефлексија о земљи и народу, о привредним приликама и војничкој спреми, о народним обичајима и националном карактеру, о лику владаоца, његовим особинама и способностима, политичком расуђивању и, особито, замашним тежњама и крупним плановима у погледу утврђивања достојног положаја српске народности међу европским народима и окупљања српских земаља у јединствену националну државу.

Међу изворним казивањима о политичкој и државноправној повести Србије Милошевог доба, опажања француског дипломате о установама младе државе издвајају се одликом дубљег промишљања о заснивању власти и начину владања и пружају драгоцену свежину погледа једног високо образованог странца, неоптерећеног предрасудама средине, домаћим трвењима и рачуницама или личним суревњивостима. Пажњу посматрача упознатог са преимућствима, али и слабостима парламентарне владе у савременим уставним монархијама, привукао је аутентичан вид самоникле установе народног представништва, изниклог у још изворном стању једног друштва које „тако рећи, истом излази из руку природних“, у народу који је „сачувао сву простоту обичаја и првобитних појмова“.² Примљен са уважавањем од кнеза Милоша као

1 Споменик СКА XXIV, *Србија у години 1834 – писма грофа Боа-ле-Конга Де Рињи министру иностраних дела у Паризу о садашњем стању у Србији*, приложио Стојан Новаковић, Београд 1894 (предговор С. Новаковића, стр. 1–5).

2 Споменик СКА, XXIV, стр. 20.

изасланик државе која је наклоњена слободном развоју свих европских народности, Боа ле Конт је на кнежев позив присуствовао раду једне скупштине у Крагујевцу. Сматрао је то приликом да ближе упозна српски народ и „по његовим посланицима и по начину како претреса законе“. У дипломатском извештају од 14. јуна 1834. године приказао је читав ток скупштинског заседања, желећи да представи моменат који га је готово задивио – како српска народна скупштина, и „поред све простоте њезиних обичаја“, у једном рудиментарном, посве неформалном поступку, разматра и одлучује о сложеним питањима замашне пореске реформе.³

Једноставност скупштинске радње оцртана је с пар сликовитих потеза. Скупштинари су се окупили на једној пространој ливади, уоквиреној, попут неке пасторалне сцене, високим дрвећем, већином обучени у проста одела у којима раде и на својим њивама. Било је рано јутро, око шест сати, када се и кнез појавио окружен званичницима, сам одевен као и сви други виши чиновници, а једино што га је издвајало била је почасна пратња дванаест гардиста. Поред ливаде на којој је заседала скупштина градила се нова кућа за кнежеву канцеларију, па се кнез ту задржао да поприча са мајсторима, пењући се и сам на скеле да прегледа посао. За кнеза и највише званичнике била је од земље начињена мало уздигнута трибина, отворена са свих страна, око које су се окупили чланови скупштине. Ливадам је свако могао слободно пролазити и „никакав се војник није могао видети у томе простору“. Читава сцена одисала је снажним доживљајем пуне слободе у којој се одвијала скупштинска радња, док је занимање кнеза за напредовање радова на рубном градилишту непосредно пред отварање скупштине приказивало слику једног владоаца посвећеног домаћинском старању за земаљске послове. И кад се попео на невелику трибину усред сабраних посланика из народа, кнез се скупштинарима обратио у једном тону врло интимном, који је наглашавао атмосферу слободног разговора и размене мишљења. Француском госту, навикнутом на израђена правила парламентарног реда, особито се допала та блискост опхођења кнеза с кметовима из народа, који му „сви говораху *иш*, и он њима тако исто одговараше“, у разговору који је „био са свим интиман, и често се прекидаше шалама, које их натериваху на велики смех“.⁴

Питања о којима је скупштина била позвана да решава подразумевала су темељиту пореску реформу. Увођење новог пореског система било је најављено у престоној беседи приликом отварања велике народне скупштине на којој је 1. фебруара 1834. званичним читањем био обнародован Хатишериф од 1833. године. Кнез је тада предочио скупштини да је утврђивање укупне суме данка Порти, пошто су спахилуци у Србији за свагда укинута, коначно омогућило претварање разнородних дажбина у јединствен порез. То опет отвара крупно питање који ће

3 *Истио*, стр. 41–43.

4 *Истио*.

начин разрезивања пореза, према пореским лицима или према иметку, бити најправеднији, најкориснији и најлакши. Ту се исказује Милошева беседничка вештина у обраћању народним посланицима, речју пријемчивом и сваком разумљивом. Нов начин располагања данка на народ – разлагао је – треба да подмири све расходе једне државе, да се правитељство не би морало задуживати, а да понешто и претекне „да нам се нађе за гладне и рђаве године и за сваки случај нужде“. Али је једнако важно да терет пореских давања буде правично распоређен: „Није ли право, ако смо сви чланови једног рода, сви синови једног Отчества, сви стадо једнога пастира, није л’ право, да сви заједно по силама и по могућству своје и служимо олтару Отчества, и богати да олакшамо бреме сиромашнијему?“ Пошто је питање знатно, препоручио је посланицима да, осим договарања међу собом, по повратку кућама известе и народ, да би до наредне скупштине сви имали времена да добро промисле. „Па ћемо онда покупити менења, и које буде најправије и најбоље, оно ћемо и примити.“ Сва мишљења треба да буду исказана слободно и искрено – нагласио је Милош, у наступу вазда веран свом лику народног кнеза – јер он не жели да сам носи одговорност за оно од чега зависи опште добро, о којем и сви који заступају народ скупно и са обједињеним моћима треба да се старају.⁵ Да би са њеном садржином могли упознати народ у својим локалним срединама, члановима скупштине раздељени су примерци кнежеве беседе, штампани у новој државној типографији.⁶ „Слово србскога Књаза“ такође је било публикувано и у новом гласилу младе кнежевине *Новинама Србским*.⁷

Пред Спасовску скупштину у јуну 1834. године кнез је изнео три предлога, која Боа ле Конт веродостојно преноси: о попису становништва и имовине ради праведнијег разрезивања пореза, о укидању харача у систему јединствене суме опорезивања и о начину да се отклоне злоупотребе обавезе кулечења локалним властима, својеврсног „пореза у народној снази“ који је надомештао скромне плате државних чиновника и често био повод народних жалби.⁸ Од највеће важности био је предлог о попису баштина, којим се после докидања феудалних права турских спахија установљавао систем приватне земљишне својине. Француски дипломата посебно је указао на демократичност усвојеног начела, да од спахијске земље свако има право да држи онолико колико може да обрађује и та ће државина бити основ гарантовања својинских права.⁹ Скупштинску радњу и ток расправе највероватније му је тумачио Бартоломео Куниберт, кнежев лекар пореклом из Пијемонта, личност широке културе и од младости привржен либералним и демократ-

5 АС, КК, XL, 92.

6 *Новине Србске*, 10. фебруар 1834.

7 *Новине Србске*, 17. фебруар 1834.

8 М. Петровић, *Финансије и услове обновљене Србије до 1842*, I, Београд 1901, стр. 215–220, 343–344; Р. Љушић, *Кнежевина Србија (1830–1839)*, Београд 1986, стр. 211, 248–250.

9 Споменик СКА, XXIV, стр. 41–43. Уп. Р. Љушић, *Кнежевина Србија*, стр. 55–56.

ским идејама, који је Србију одиста пригрлио као своју нову домовину и с осећањем дубоког уважавања, готово дивљења, био искрено одан кнезу Милошу. У свом приказу рада Спасовске скупштине Куниберт је забележио да се од плана да се о целовитом предлогу новог пореског система решава на великој народној скупштини, скупа са усвајањем нацрта новог уставног уређења земље, одустало јер још нису били сачињени сви акти које је ваљало спремити за тако крупну и свеобухватну уставну и законску реформу.¹⁰ Представљајући у битним цртама устројство политичких установа младе српске кнежевине у једном ранијем извештају, Боа ле Конт је навео да кнезу припада власт да сазива народне скупштине, да им одређује време и место одржавања и утврђује круг питања о којима ће решавати, свакако, у складу са назорима и устаљеним обичајима, који опредељују њихово одржавање, састав и делокруг у основном, према тек рудиментарним елементима. Према знатности питања, кнез би сазивао већу или мању скупштину, па је на народним скупштинама могло присуствовати од двеста до хиљаду посланика.¹¹

Гост из Француске имао је прилику да посматра рад једне од редовних скупштина што су се традиционално, још од почетка Милошеве владе, окупљале два пута годишње поглавито ради прегледања рачуна и разрезивања пореза,¹² које су уобичајено називане малим.¹³ У саставу народног представништва он јасно разликује две категорије чланова – чланове по положају и изабране представнике народа. По положају у раду скупштине суделују капетани, носиоци управне власти у административној подели земље, које поставља кнез. На основу народног избора, у двоструко већем броју у односу на број чланова по положају, у скупштину улазе кметови, бирани за посланике у својим локалним срединама, у селима и варошима. Француски посматрач је запазио да се ова подвојеност скупштинског састава одражавала и у начину вођења расправе, који је у кратким потезима живо осликао. Пошто их је кнез оставио да већају, „скупштинари се онда поделише на два дела. Капетани, приближивши се ближе трибуни, почеше да разговарају са министрима и саветницима који су били остали. Кметови се искупише у хладовину, једни стојећи, други седећи, а неки лежећи, и ту под дрвима мирно настављаху претресање онога што су мало пре били чули. После једнога сата разговарања кметови приступише капетанима, и саопштише им своје мишљење.“¹⁴

10 Б. Куниберт, *Српски устџанак и њрва владавина Милоша Обреновића*, I, Београд 1988, стр. 353–357.

11 Споменик СКА, XXIV, стр. 30.

12 М. Петровић, *Финансије и устџанове обновљене Србије*, I, стр. 133–140.

13 О саставу скупштина у доба прве владе кнеза Милоша видети: М. Гавриловић, *Милош Обреновић, књ. II (1821–1826)*, Београд 1909, стр. 329–330; Р. Љушић, *Кнежевина Србија*, стр. 209–210; Љ. Кандић, „Састав скупштина и почетак представничког система у Србији у првој половини XIX века (до 1839)“, *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 1–2/1960, стр. 140–149.

14 Споменик СКА, XXIV, стр. 42.

Начин претресања кнежевих предлога у народној скупштини друго-чије је представио Димитрије Давидовић, и сам учесник, у савременом опису рада Трифунске скупштине, држане неколико месеци раније. Радни део скупштинског заседања одвијао се у здању Суда народног, где су се окупили чланови Суда народног, чланови судова нахијских, нахијски капетани и главни кметови као представници народа. О предлозима изнетим у кнежевој беседи расправа је вођена засебно у кругу чланова скупштине из појединих нахија, те су „читавог дана мнења своја давали, и нахија по нахија на писмено саставили, а после Књазу на разматрање послали“.¹⁵ О Давидовићевим способностима и значају гост из Француске је изразио врло лепо мишљење, бележећи, да је он „најодличнији човек“ у кнежевој околини, по политичким схватањима „поне-сен“ идејом да за своју отаџбину тражи узоре у француским установама уставне владавине. По прилици на основу обавештења која је добио управо од Давидовића, Боа ле Конт је у једном ранијем извештају начин на који су се одвијале скупштинске расправе представио без раздвајања чланова по положају и посланика потеклих из народног избора приликом разматрања предлога. Ту је објаснио да је облик организовања расправе у скупштинама примарно опредељен многобројношћу посланика. Велики број учесника заправо онемогућава „да се што редовно претреса“. Због тога се „кнежеви предлози оцењују у одборима. Одбори се склапају од посланика из сваког округа. Капетани су по праву чланови скупштине, и сваки од њих председава одбору свога округа.“¹⁶

Прикази двеју скупштина из 1834. године углавном су сагласни када представљају учешће кнеза у скупштинским расправама. Кнез би се укључио пошто се претходно упознао са гледиштима која су изразили представници нахија. Давидовић казује да је Милош својим убедљивим разлозима, за које вели да су се, тежећи правичном решењу, одликовали „правосудним промишљањем“, утицао да се између различитих мишљења општом сагласношћу усвоји оно које је најбоље.¹⁷ Боа ле Конт, опет, бележи да су и у поновљеној расправи у присуству кнеза мишљења сеоских кметова у погледу терета работа остала подељена, те да је кнез, зарад сложног решавања о свему што се тиче народних дажбина, питање одложио за наредну скупштину.¹⁸ Суштина оба приказа је у истицању владаочевог доприноса особеном квалитету начина одлучивања на српским скупштинама, постизањем опште сагласности, слоге.

15 *Новине Србске*, 10. фебруар 1834.

16 Споменик СКА, XXIV, стр. 30, 34. Објашњење које је навео Боа ле Конт чини исхитреним тумачење да је он у саставу и раду скупштине видео организацију која подсећа на дводомно представничко тело. Уп. Д. Поповић, *Праїочейшак срїскоїа ѡпарламентїарїзма – Клице и ѡреурањен ѡлог*, Београд 1996, стр. 67.

17 *Новине Србске*, 10. фебруар 1834.

18 Споменик СКА, XXIV, стр. 42. Грађа Кнежеве канцеларије и укази који су потом донети према одлукама скупштине потврђују тај приказ (вид. Љ. Кандић, „Делатност скупштина за време прве владе Милоша Обреновића“, *Анали*, бр. 1/1961, стр. 62–63; Р. Љушић, *Кнежевина Србија*, стр. 211).

Ваља, међутим, споменути да има и казивања савременика, испричаних, истина, знатно после Милошевог пада с власти, која на утицај кнеза Милоша на скупштинску радњу и сложено решавање у скупштинама бацају посве другачије светло. Тако ће Лазар Арсенијевић – Баталака о начину постизања опште сагласности приповедати да би кнез „скупио 20–30 својих људи, научио их кад да вичу ‘Хоћемо’, кад ‘Нећемо’, па кад се што у Скупштини предложи, ти људи, стојећи понапред у гомили, стану викати оно што их научише. Остали пођу за њима, једни што не знају боље, други што се боје да их не снађе неко зло, те и они вичу оно што и они намештени и научени скупштинари.“¹⁹ Но, ако је Давидовић у свом новинарском приказу и могао бити уздржан из бојазни да не изазове Милошево незадовољство, француски дипломата ниуколико није био спутан личним обзирима. Утицај кнеза Милоша Боа ле Конт објашњава његовим неоспорним ауторитетом и силним поверењем народа које је задобио својим великим заслугама.²⁰

Оцењивана из угла виђења госта из Француске, навиклог на призоуре бурних парламентарних дебата и непомирљивих страначких сукоба који би се знали прелити и на улице Париза, лакоћа решавања у српској скупштини, но свагда с тежњом да се постигне пуна сагласност, одликовала се свежином идиличне патријархалне неискварености. „Још се овде није увело у обичај бројење гласова – писао је свом министру – и када је скупштина подељена, онда обично најволе да одустану од питања.“²¹ Лакоћу решавања у скупштинама Димитрије Давидовић је неколико месеци раније у једном чланку у *Новинама Србским* истакао као значајно преимућство српских скупштина у поређењу са парламентарима на страни. За разлику од скупштина у Француској и Енглеској – писао је – скупштине у нас „не седе по више месеци на гомили, и не говоре свашта и млого које шта у ветар... већ измере ствар, пак ју одма и пресуђују и Књазу представљају“. Решавајући брзо према скупштинском закључку, кнез одлуку скупштине „за најкраће време приводи у дејство“. Давидовићево представљање начина на који се усвајају скупштинске одлуке, међутим, оповргава тврдњу француског посматрача да се у српским скупштинама још није уобичајило бројање гласова. Попут француских и енглеских скупштина – вели Давидовић – и скупштине у Србији одлучују „не само о располагању данка на народ, но и о свим важнијим предметима... На коју страну више мњења има, она и претеже. Књаз она-

19 Никола Крсџић, *Дневник: Јавни животи*, II, пр. М. Јагодић, Београд 2006, стр. 46. Казивање Вука Караџића, пак, наглашава посве огољен притисак: „Пред сваку је скупштину Милош најпре преправио све оно, шта оће, да му се на скупштини изабере и потврди, па кад се скупштина састане, он само пошаље међу тобожње народне депутирце кога од својих саветника и писара, те кажу, шта Господар оће, и одма напишу, и, пошто он одобри, потпишу.“ (*Сабрана дела Вука Караџића*, књ. 15, *Историјски сјиси*, I, Београд 1969, стр. 207).

20 Споменик СКА, XXIV, стр. 30.

21 *Истио*, стр. 42.

ко поступа, како вишина мњења пресуди“.²² Први секретар кнеза Милоша, који је годинама присуствовао скупштинама и потом формулисао кнежева решења, пишући за српске читаоце међу којима је свакако било и скупштинара, Давидовић је о томе несумњиво поузданији извор. Куниберт још сведочи да се и скупштина на којој је био уз француског дипломату „поделила у два табора“ поводом кнежевог предлога да се уведе систем јединствене суме опорезивања, те да је после замашног разматрања питања натуралног давања, „однела победу странка“ која је заступала предлог да се усвајањем система општег пореза укину све дажбине из турског феудалног поретка.²³

Боа ле Конт је нашао да је улога скупштине у систему власти добро одмерена и да њена организација и делокруг сасвим пристају уз навике и прилике у земљи. Држао је да су посланици из народа, ако према својим скромним знањима немају способности да у скупштини стварају законе, ипак кадри да расуђују о темељној оправданости законских предлога које им упути кнежева влада и да њихову ваљаност одмере спрам животних интереса најширег народног слоја којем сами припадају. Сматрао је зато и умесним и прикладним решење које народној скупштини додељује власт да прими или да одбаци владине предлоге закона. Такође је нашао да је добра пракса што влада пред народно представништво сваке године износи финансијске рачуне земље. Али је у погледу начина располагања државним приходима упутио и заправо једину критику на радњу скупштине. Надзор над финансијама који су скупштинари могли да врше био је посве недовољан, те је кнез у ствари скупштинама „полагао само врло површне рачуне“, што је отварало простор злоупотребама. Но, познавајући увреженост и делотворност средства корупције у турској престоници, француски дипломата је с правом претпоставио да је Милошево слободно располагање државним новцем било од велике користи за земљу у преговорима на Порти у којима је задобијена самосталност српске кнежевине.²⁴

22 *Новине Србске*, 17. март 1834.

23 Б. Куниберт, *Српски устанак и прва владавина Милоша Обреновића*, I, стр. 353–354.

24 Споменик СКА, XXIV, стр. 30, 46.

Гавриловићев темељити рад на истраживању архивске грађе изнео је обиље података о замашним сумама којима је Милош широко поткупљивао турске званичнике зарад по Србе што повољнијег исхода преговора на Порти, потврђујући веродостојност казивања која је Боа ле Конт могао чути и у дипломатским круговима у Цариграду и од својих српских саговорника (М. Гавриловић, *Милош Обреновић, књ. III (1827–1835)*, Београд 1912, стр. 258, 269, 274–275, 402, 406, 508–509). Марљиви истраживач Мита Петровић био је већ сабрао и предочио износе који живо приказују Милошеву вештину да у Цариграду и претњама и златом задобија уступке у српском питању. Најбољи зналац наших финансија у доба прве владе кнеза Милоша, он је такође богатом документарном грађом показао да се о државном новцу помно старало и да су благајничке књиге биле тачне и потпуне, са прегледним и чистим рачунима свих прихода и расхода (М. Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије*, I, стр. 449, 451–452, 516–518, 917–921, 925–926).

Народна скупштина била је по свему обичајна установа и није било никаквих правних прописа који би утврђивали њен састав и надлежност и уређивали организацију и начин рада. Боа ле Конт је налазио да је утолико вреднија похвале сама чињеница да су се скупштине редовно одржавале и да су несметано и складно радиле и без икаквих узбуна или пометње мирно и разложно решавале и о важним и далекосежним питањима. Допало му се то што ни непостојање изборних одредаба у суштини не представља озбиљан недостатак, јер их „попуњава снага јавног мњења“ које управља старешине породица да бирају између себе за посланике локалне заједнице оне за које су уверени да ће их на скупштини најбоље представљати. Особито је ценио то што је народна скупштина „уређена без икакве стеге и ограничења, начином који се једино може објаснити оним силним поверењем што га је народ ставио у кнеза“. Као речити пример тог „поверења ничим неначетог“ забележио је да је чак и пропуштање редовног сазивања народног представништва, поступак владоца који би на страни изазвао силан политички потрес, правдано тек разлогом оскудице сена у Крагујевцу да се исхране коњи толиких скупштинара, било примљено у земљи мирно, без подозрења и без протеста.²⁵

За посматрача широке културе, политички образованог на делима Монтескјеа и Русоа, промишљање о политичким установама младе српске кнежевине представљало је редак интелектуални доживљај. „У целој Европи – писао је француски дипломата свом министру – нема, зацело, народа који би био ближе природи него што је српски. Станујући по селима и дубравама, без додира са варошима и са странцима, без сталежа племићскога и трговачког, српски је народ сачувао сву простоту обичаја и првобитних појмова. Ваша ће Екселенција видети у овим депешама, како се тај карактер развија и даје у управи последице савршено непознате и стране политичким комбинацијама наших цивилизованих држава.“²⁶

Расуђујући о једном аутентичном систему власти са изразитим патријархалним обележјима и цртом изворне демократичности, Боа ле Конт је уочио да су основна начела политичке управе заправо изведена из самоуправних традиција које су се, толерисане од страних господара, спонтано обликовале у време отоманске власти. У окриљу локалне самоуправе и под турском влашћу одржавао се дух народа и градио особени национални карактер, обележен развијеним осећањем солидарности, „братства, које их међусобно везује“, поноситошћу нарави, чврстином и снагом, а надаре, очуваним духом слободе. Такав национални карактер, утврђен животом блиским природи, са неисквареним обичајима и „основним првим појмовима“, ненатруњеним туђинским утицајима, изнедрио је самосвојне облике вршења државне власти. Њихово посматрање образовани племић доживео је као освежавајућу ут-

25 Споменик СКА, XXIV, стр. 28, 30, 43.

26 *Истио*, стр. 20.

одност у поређењу са политичким управама оптерећеним страстима и пороцима савремене цивилизације.²⁷

Кључним чиниоцем, који пресудно опредељује особени систем владања какав је упознао у Србији кнеза Милоша, Боа ле Конт је сматрао својство изразите хомогености једноставног друштвеног организма у којем је тај систем поникао. „Овде не нађох никакве друштвене разлике – забележио је – никаква чина, никакве повластице; никакве изузетке ни за кога; ни средње класе, ни вишега сталежа.“ Тако једнородна друштвена супстанца творила је чврсто везивно ткиво читавог политичког устројства. Политичке установе, готово природно израсле на том тлу, почивају на истоветности осећања и схватања, јер сви без разлике у српском друштву припадају истој народној маси и сви деле иста уверења и исте назоре. Управо је та истоветност назора старешина и народа онај састојак који, подржан силом обичаја, различитим видовима вршења власти удахњује живот и даје им снагу. У свакој другој земљи – писао је грофу де Рињи – огромна моћ која је поверена судијама да пресуђују једино по својој савести и како их њихова памет упућује, без икаквих ограничења услед непостојања писаних закона, била би страховита. „Овде се по сили обичаја и општега уверења сама собом налази она правда што се дели правично и брзо, коју Руси и Румуни онако узалудно желе да уведу у њих толиким законима и административним мерама.“²⁸

Француски дипломата умео је да уочи да високо цени врлину природне изворности читавог система општинске власти, коју је држава, сматрајући „очинску власт као суд који постоји сам од себе“, оставила да је успостављају и надзиру старешине породица. Они у сваком селу из своје средине бирају кмета. Осим општинских послова који су у целости придржани сеоској самоуправи, уз два или три угледна сељака кмет уједно врши и дужност примирног судије. Изабирају се обично људи старији, „због поштовања које старост ужива“, и имућнији, јер се без икакве плате старају о множини општинских послова, што изискује доста времена и подмиривање разних трошкова.²⁹ Увек када ваља решавати о важнијим питањима општинске самоуправе, она се претресају на зборовима свих старешина породица. Избор кмета је потврђивао кнез, вазда уважавајући вољу сељана, као што је кметовска власт

27 *Истио*, стр. 20, 22, 28–29.

28 *Истио*, стр. 20, 29.

29 Делокруг општинске самоуправе био је одиста замашан, па су и дужности кмета биле врло бројне. Кметови су се старали о разрезавању и сакупљању пореза, очувању поретка и безбедности, уређивању насеља и ушоравању села, оснивању, градњи и издржавању школа и цркава, опскрбљености сеоских кошева и, уопште, о свему што се односило на управљање јавним пословима или је било од општег интереса локалне заједнице. Они, истина, нису примали плату, али су сељани уместо плаћања имали обавезу кулука на њиховим приватним имањима. Вид. Р. Гузина, *Ойшћина у Кнежевини и Краљевини Србији, I (1804–1839)*, Београд 1966, стр. 109–195; М. Петровић, *Финансије и установе обновљене Србије, I*, стр. 217–219; Р. Љушић, *Кнежевина Србија*, стр. 231–232.

увек могла бити и одузета вољом сељана. Тако се она власт с којом је народ био у најтешњем додиру и коју је највише осећао у потпуности заснивала на поверењу заједнице. На просуђивање Боа ле Конта о природном израстању политичке власти у преображају једног посве хомогеног друштва као што је српско у национални организам надовезује се и његово разумевање правог извора ауторитета државне власти. Власт управника срезова и области заснива се, додуше, на моћи и ауторитету кнеза који их поставља. Но, једнако као и када су у питању носиоци централне власти, њихов је углед и утицај у народу утолико већи, уколико су и сами потекли из средине простог народа, издвојили се заслугама у рату за национално ослобођење, постигнутим личном храброшћу и ратничким вештинама, а „по својим обичајима и по назорима“ остали верни свом пореклу, те по свему припадају народу.³⁰

На Боа ле Конта редак, али и врло пријатан утисак, оставило је опажање да читав политички режим у Србији почива заправо на народном поверењу у кнеза и тврдом уздању народа да је кнез Милош одиста посвећен добробити земље. Ту његову базичну оцену ваљало би верно пренети: „Кад је човек проживео ма и само неколико дана у овој земљи, не може да не увиди, да је влади до сад једини ослонац било поверење или уздање масе народне у кнеза Милоша... нема ниједнога дела кнежева, ни једне речи његове, која се овде одмах најповољније не протумачи, чак и онда кад Срби не могу себи да објасне какав његов корак. ‘Ми смо људи прости, веле они; ми не можемо све да разумемо, али ми знамо да кнез Милош жели добра земљи.’“³¹ Оцену француског дипломате потврђује и Бартоломео Куниберт, бележећи да је у Милоша народ имао „неограничено поверење“ и да је свог кнеза искрено волео, „уверен да је само његова чврста рука могла управљати земљом“.³² Сличан став о поверењу које је Милош уживао у маси народа изrekli су и најбољи познаваоци раздобља владавине кнеза Милоша. Михаило Гавриловић је при томе у први план истакао спонтани порив, неку врсту народног државотворног инстинкта – да је народ, иако му је недостајала развијенија концепција о држави, инстинктивно осећао потребу слоге и јединства, те остајао веран свом кнезу и био му утолико приврженији, уколико је мир задобијен у устанку под његовим вођством био изложенији опасностима и колебљивији.³³ Владимир Стојанчевић је, пак, објашњење искреног народног уздања у Милоша и његове широке омиљености видео највећма у представи коју је народ изградио о кнезу Милошу као браниоцу немоћних и неправедно прогоњених и заштитнику двеју основних вредности за једног сељака, његовог поседа и његове породице.³⁴

30 Споменик СКА, XXIV, стр. 29–30, 35.

31 *Истио*, стр. 28.

32 Б. Куниберт, *Српски устанак и прва владавина Милоша Обреновића*, II, стр. 106, 255, 257.

33 М. Гавриловић, *Милош Обреновић, књ. I (1813–1820)*, Београд 1908, стр. 305–306, II, стр. 498.

34 В. Стојанчевић, *Милош Обреновић и његово доба*, Београд 1966, стр. 388, 391, 395.

Народне скупштине биле су речити доказ поверења које је кнез Милош уживао. Он је с поуздањем могао да очекује да ће се готово сва скупштина сагласити с предлозима које јој учини, а „усред ове једнодушне слоге – вели Боа ле Конт – глас незадовољства или личне властољубивости неколико вођа, губио се у општем одобравању масе“. У таквом расположењу он није видео израз ни страха ни сервилности: „Али што је племенито и значајно у овоме осећању поверења, у томе је што се оно налази у народу који је тек изашао из најстрашније и најславније борбе, и дух слободе једва да је игде имао прилику да своју снагу покаже као што ју је у тој борби показао“. ³⁵ Француски посматрач с правом је нагласио слободан наступ скупштинара. Поносни на извојевано право да могу јавно да носе оружје, Срби су и на скупштине долазили на коњима и наоружани, сваки „са пиштољима и јагаганом за појасем“. ³⁶ Оружани скуп на отвореном простору, где би се слила и маса знатижељног света, у средини једног народа иначе бунтовног и навикнутог на одметање и четовање, лако се и сам могао изврћи у буну. Утолико је и ауторитет кнеза, сваки пут изнова провераван пред народним представништвом, био на скупштинама и најуверљивије предочен.

У српском кнезу Боа ле Конт је видео лик владоаца чији је политички ауторитет, неоспоран у земљи, чак наткрилио оквире његове домовине, поставши „средиште или бар уздање и покреталачка тачка“ свег словенског, па и хришћанског покрета у Турском царству. Примишљајући о исходишту тог јединственог ауторитета и силног поверења које је Милош Обреновић задобио, он га је открио у особеним цртама кнежеве владалачке личности. У кнезу Милошу упознао је личност необично политички обдарену, с ретком смесом здравог суђења, разборитог поимања и политичке увиђавности, али уједно и силовите жестине и велике смелости, чија је ванредна политичка вештина била „права уметност“. Те врлине биле су још подржане једном одликом коју је образовани француски племић умео да цени. Веома му се допало то што се кнез поносио својим скромним пореклом и што му је било стало да и европска јавност зна да је у младости био прост чобанин. ³⁷ Одражавала се у томе Милошева самосвест, верност себи и народу у којем је поникао.

Боа ле Конт је сматрао да „част карактеру кнеза Милоша“ чини „независност духа“ који је „чврсто прегао да се не подаје управи никаквога страног двора“. Са уважавањем је извештавао о оданости српског кнеза идеји потпуне независности своје отаџбине. Нарочито је нагласио чврстину Милошевог убеђења да ће се у будућности сигурно остварити и тежња да се сав српски народ сједини у једној држави, зато што је она сагласна „природном реду, а природа, најпосле, никад не престаје да своје

35 Споменик СКА, XXIV, стр. 28.

36 Исто, стр. 32; Н. Попов, *Србија и Русија од Кочине крајине до Св. андрејевске скупштинске*, I, Београд 1870, стр. 134.

37 Споменик СКА, XXIV, стр. 33, 37, 39.

право тражи“. „У овоме као и у свему осталом – писао је – он је у свему оно исто што и његов народ; у њега су све идеје, предрасуде и тежње његова народа.“ Управо у тој истоветности осећања, схватања и тежњи кнеза и народа сагледавао је оно што Милоша „чини тако омиљеним у земљи“. Ауторитету кнеза Милоша и народном уздању у њега у том јединству били су и исходиште и стожер. Сам Милош, пак, врло је добро знао и то је и истакао у разговору са француским дипломатом, да је поверење народа најчвршћи ослонац одржању његове власти.³⁸

У Крагујевцу, где је присуствовао раду Спасовске скупштине, Боа ле Конт је нашао кнеза Милоша и његове попечитеље, међу којима посебно издваја Димитрија Давидовића, заокупљене израдом нацрта устава. Као „странац, навикнут на идеје слободне владавине“, био је замољен да прегледа предвиђена уставна решења и сугерише како да се она најбоље ускладе са општим појмовима уставности. Лично, он је био крајње скептичан према замисли да се српска кнежевина усвајањем савремених установа уподоби европским уставним монархијама. Држао је да би такав уставни експеримент био одвећ преурањен и да би у једном друштву простих обичаја и једноставних, али исправних представа и схватања, попут српског, лако могао имати разарајуће дејство. Зато је и разлагао кнежевим попечитељима да нема политичких установа које би биле савршено добре или потпуно рђаве саме по себи, него да њихова вредност зависи од тога колико су усклађене са стањем у одређеној земљи. „По ономе што сам могао видети – забележио је – чак сам почео веровати, да устав не знам како добар, који би они поставили, неће њима никад донети онолико добра колико им може нашкодити, ако поквари простоту њихових обичаја, правилност њихових појмова и ону простодушност, ону потпуност поверења, које у њих чине тако простим и лаким државне послове, којих би извршење подигло у нас толико забуне и раздражења.“³⁹

Министри кнеза Милоша објашњавали су француском дипломати да их страх због несигурности постојећег стања управо нагони да новим уставним уређењем уведу и утврде „јаче установе“, како читава земаљска управа не би почивала једино на кнезу. Била би, иначе, изложена опасности да, „бачена“ усред противних интереса и сумњивих претензија моћних царстава, Милошевом смрћу најједном остане без свог јединог чврстог упоришта. Сам кнез Милош је „држао, да му је дужност да уреди народ више за будућност него ли за садашњост, и да не треба да остави све усредсређено само у својој личности“. Због тога се и одлучио на доношење устава, иако народ нити је тражио устав нити је за уставом уопште осећао потребу. Новим уставним уређењем кнез је намеравао да изврши темељну реформу земаљских установа, па макар „излажући се, да стави на коцку поверење и да помути чистоћу јавних обичаја и простоту идеја“.⁴⁰ Пред тим разлозима и дирнут смерношћу

38 *Исто*, стр. 37–40.

39 *Исто*, стр. 30, 43–44.

40 *Исто*, стр. 28, 43.

с којом су његови српски саговорници простодушно излагали забуну у којој су се нашли, имајући да са својим скромним знањима израде читав уставни текст, Боа ле Конт је пристао да у једној опсежнијој белешци укаже на најкрупније слабости решења кнежевог уставног нацрта и формулише своје предлоге.⁴¹

Остављајући по страни друга уставна решења,⁴² ваља овом приликом представити становиште Боа ле Конта о уставном нормирању установе народне скупштине. Кнежевим нацртом устава, познатим, иначе, једино из критичког осврта у белешци француског дипломате, било је предвиђено да се скупштина, састављена од посланика из народа, састаје у редован сазив сваке године. Приказ је остао недоречен и утолико недовољно јасан када је у питању надлежност народног представништва. На једном месту читамо да би народна скупштина била власна „да донесе општу потврду свему што је урађено“ за време док није била на окупу и „да предложи предмете и послове влади на израду“. На другом, пак, месту, наведено је да би скупштина законе, који би „постали“ законодавном радњом савета и који би јој се у редовном годишњем сазиву „саопштили“, „примила, или би их одбацила“, „простим гласањем без претреса“. Како је претходно речено да „одлуке, које би Савет усвојио, одмах би се претварале у законе, ако су природе законодавне“, могло би се разумети да би оне иницијално биле снабдевене пуном законском снагом. Али би њихова важност била привремена, односно, била би ограничена условом да доцније морају бити потврђене решењем народне скупштине. Предлоге скупштине који би се односили на законско уређење неког питања ваљало би схватити као скупштинско право петиције у законодавству.⁴³

У сугестијама Боа ле Конта у погледу уставног нормирања организације и надлежности народног представништва изражен је веома добар суд који је француски посматрач имао о српским скупштинама као обичајној установи. Народну скупштину поставио је као чиниоца који са кнезом и саветом дели законодавну власт: „Никакав закон не би имао важити пре него што би га одобриле три врховне власти, Кнез, Савет и Скупштина“. Ни савет ни скупштина, међутим, не би имали пуно право иницијативе у законодавном поступку и формални законски предлози могли би потећи једино од владе, из кнежевог права законодавне иницијативе. Пошто би законски предлог владе био претресен и усвојен у савету, подносио би се скупштини на одобрење. Народна скупштина имала би право да предлог закона прими или одбаци. Она би то чинила „простим гласањем и без икаквог другог претресања осем онога, које се врши у свакоме одбору“. Боа ле Конт је још предвидео и један особе-

41 *Истио*, стр. 44–46.

42 О Боа ле Контовој критици осталих решења кнежевог нацрта устава и о предлозима које је учинио видети: Д. Поповић, *Прајочейак срјскоја љарламенљаризма*, стр. 60–66.

43 Споменик СКА, XXIV, стр. 44–45.

ни вид консултовања бирачког тела у законодавној радњи скупштине. „Ако би знаменитост каквога закона изискивала, или ако би Скупштина то захтевала, сваки би посланик могао понети са собом кући саопште-ни му законски предлог, па би га тамо прегледао са својим бирачима, а онда би се Скупштина сазвала који месец доцније, да би се народно мишљење сазнало.“⁴⁴ То уграђивање постулата „народног мишљења“ било је свакако инспирисано назорима самог кнеза Милоша, израже-ним и у кнежевој беседи народним представницима окупљеним на Трифунској скупштини у фебруару 1834. године: „Кад се вратите кући – гласио је кнежев упут скупштинарима – а ви саобшите свему народу шта сам овде предлагао... и ви и сав народ имаћете доста времена донде, промислитисе, шта ћете ми одговорити...“⁴⁵

У улози саветника српским уставописцима француски дипломата је налазио да је свођење учешћа скупштине у законодавству на власт од-бацивања законских предлога ваљано одмерено спрам спреме народних посланика и сагласно оскудици способности ондашњих скупштина за обухватнију законодавну радњу. Сматрао је зато да народном представ-ништву, без непотребних новачења и олаког експериментисања с новим уставним уређењем, треба оставити да просто прима или одбацује за-конске предлоге владе, претходно усвојене у савету након свестраног и зрелог разматрања, да решава о свим пореским теретима и да пред њим влада полаже рачуне о земаљским финансијама, такође раније ис-црпно прегледаним у савету. Овлашћења народне скупштине Боа ле Конт је формулисао заправо сублимирајући обичајну праксу. Образла-гао је да би „Скупштина сачувала своју садашњу уредбу“ и да се не би „ништа мењало“ у њеној организацији и у делокругу, зато што су време и искуство показали да обичајна уредба народне скупштине по свему „пристаје уз навике и прилике у земљи“.⁴⁶

44 *Исто*, стр. 45–46.

45 АС, КК, XL, 92.

46 Споменик СКА, XXIV, стр. 46.

Prof. dr Mirjana Stefanovski*

ONE VIEW CONCERNING ASSEMBLIES DURING PRINCE MILOŠ' FIRST REIGN

Summary

Among the authentic records on political and constitutional history in Prince Miloš's time, reports of the French diplomat from 1834 are exceptional by their lucid observations and deliberate judgments about fundamental axioms concerning power and basic principles of government. Deduced in their final outcome to basic relationship between ruler's authority and people's trust, the reigning principles had their genuine expression in authentic institution of People's Assembly. Diplomatic reports stress the virtue of simple and harmonious assembly's proceedings without check and limitation and value of solving questions by general consent longing for concord. The attributes of harmony and concord in somehow idealized view of the Assembly are explained by identity of feelings and convictions in a community of expressive social homogeneity. The order of the People's Assembly, based only on force of settled customs and power of general convictions, was estimated as fully suitable to the circumstances of the country. This very favourable judgment was also expressed in suggestions concerning the foundations of a new constitutional order. Constitutional solutions of organization and powers of people's representation represent essentially the sublimation of customs and usage, which should be preserved without invented novelties and thoughtless experimentation. The People's Assembly would be empowered to finally impose all taxes and the government would be responsible to the Assembly concerning finances of the country. The limitation of Assembly's role to legislature – power to accept or reject bills – was appropriately measured out according to the modest people's representatives knowledge, which had not sufficient ability to create laws in the Assembly, but due to their adequate common sense and reasonable understanding were able to judge and estimate the justifiability of these laws and to evaluate the validity of new laws according to their own knowledge and understanding of life-interests and needs of the people to which they belong.

Key words: Prince Miloš. People's Assembly.

* Mirjana Stefanovski, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.