

*Миодраг Радојевић**
Институт за политичке студије, Београд

СРЕТЕЊСКИ УСТАВ И РАЗВОЈ ПОЛИТИЧКИХ ИДЕЈА И ИНСТИТУЦИЈА**

Сажетак

Аутор у овом чланку разматра основне тенденције развоја српске уставности на примеру првог српског устава. Сретењски устав, упркос околности да је суспендован убрзо по доношењу, остварио је значајан утицај на развој политичких идеја и институција. Конципиран као модеран уставни документ, упркос својим недостацима, он је наговестио борбу за успостављавање начела уставности и законитости, парламентарног система власти, политичких слобода и права. То су оне вредности владавине права и изазови с којима се сусрећемо и у савременој уставној пракси.

Кључне речи: устав, уставност и законитост, први српски устав, људска права и слободе, организација власти, подела власти, владавина права, политички живот, политичке институције.

I. ПРЕЛУДИЈУМ О УСТАВНОЈ ИСТОРИЈИ СРБИЈЕ

Богата и динамична уставна прошлост једна је од особина политичког развоја Србије у протекла два века. У раздобљу од 160 година усвојено је четрнаест устава. То је неуобичајен податак и за земље које припадају тзв. континенталним правним системима с нестабилним уставним уређењима. Уставне промене у Србији у

* Истраживач сарадник у ИПС, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057 Д), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

току 19. века изражавале су политичку стварност, оштре унутрашње политичке борбе и утицај тадашњих великих сила. Устав је, пре свега, био средство за национално ослобођење али и за уставно ограничавање владара и гарантовање и заштиту људских права и слобода. Ова традиционална представа о развоју српске уставности и улози устава у политичком животу, упркос друштвеним променама и другачијем историјском амбијенту, одржава се и у политичкој збиљи савремене Србије. На примеру анализе доношења и текста првог српског устава (Сретењског устава) разматраћемо претходно наведене тезе.

Први српски устав, с политичко-социолошког становишта, могу бити уставни акти од 1808. и 1811. године.¹⁾ Овим уставним актима уређен је однос врховних органа власти за време Првог српског устанка. С друге стране, сходно мишљењу појединих домаћих историчара, први српски устав чине хатишерифи из 1830. и 1833, као и Берат из 1830 године.²⁾ Овакво тумачење је валидно, ако се има у виду да је овим актима уређен однос Србије и Турског царства и да је у садржинском погледу регулисан значајан део уставне материје (*materia constitutionis* – уређење унутрашње управе и слободе и права). Формалноправно посматрано, то није тако јер устав је дело суверене власти, што Србија свакако није била у време доношења поменутих аката. Хатишерифи и Берат су по форми царске наредбе, а по карактеру међународни уговори закључени између Турске и Русије којом је уређен положај трибуларне кнежевине. Користећи исти критеријум, тек Радикалски устав (1882) испуњава наведени услов, јер Србија и у време доношења Намесничког устава (1869) није била независна држава. Ипак, у нашој теорији је општеприхваћено гледиште да је први српски устав – Сретењски устав.

Сретењски устав је последица политичког компромиса књаза Милоша Обреновића и његових противника. Књаз, поборник самодржавља, био је противник доношења прописа који би ограничили његову власт, али када је био приморан да прихвати устав от-

1) Упоредити: С. Новаковић, *Васкрс државе српске и друге студије*, Службени лист СФРЈ, 1986, Београд, стр. 110; Д. Јанковић, „Предисторија Сретењског устава и неке напомене у вези с њим“, у: Р. Марковић (ур.), *150 година од доношења Сретењског устава*, Универзитет „Светозар Марковић“, Крагујевац, 1985, стр. 11.

2) Према Р. Љушић, *Кнежевина Србија (1830–1839)*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004, стр. 120. Светозар Ћоровић сматра да је овим актима обновљена српска државност (Видети: С. Ћоровић, *Историја Срба*, Октоих – Нова књига – Лео комерц, Београд, 2005, стр. 669).

крио је у њему оруђе борбе против Државног савета. Овим уставом потврдио је династички принцип и уредио уставне полуге како би у новим околностима самовољно владао. У ту сврху послужила би Народна скупштина којом је као вешт демагог лако управљао. Народна скупштина је лишена своје најважније функције – доношења закона. Напослетку, ако би устав био потврђен од стране великих сила користио би за шире националне циљеве што би ојачало положај књаза. Опозиција, народне старешине и богати трговци су сматрали да је устав најважније јемство обуздавања књазовог апсолутизма. Њихов интерес је заштита личних и имовинских права, као и посебан положај једног олигархијског тела у систему организације власти. Народне старешине су настојале да сачувају привилеговани положај, па зато и нису биле заинтересоване за успостављање начела грађанства, конституционализацију политичких права и слобода и установљивање парламентарног режима власти.

II. О СРЕТЕЊСКОМ УСТАВУ – ЊЕГОВОМ ДОНОШЕЊУ И УСТАВНИМ ОДРЕДБАМА

Политичке прилике за доношење првог устава сазреле су почетком 1835. године. Милетина буна, завера против Милоша Обреновића, претходила је доношењу Сретењског устава.³⁾ Народне старешине, којима је дозлогрдила књазова деспотија, захтевале су општу и имовинску безбедност, укидање кулука, једнако право коришћења шума, укидање повластица за извоз стоке, установљивање једног тела у коме би били представљени у вршењу власти.⁴⁾ Њихов захтев да се донесе устав, који би јемчио наведена права, заснивао се на тумачењу хатишерифа од 1830. и 1833. године и обећању Милоша Обреновића дато на тзв. Спасовској скупштини

3) Пре ове буне, било је и других: Симе Марковића и Павла Цукића (1917), Марка Тодоровића и Стевана Добрића (1821), Милоја Ђака (1825) и Ђорђа Чарапића (1826). У овим бунама су учествовале старешине и народ, поводи су били различити а узрок углавном исти – незадовољство Милошевом владавином. Старешинама је сметао Милошев монопол на трговину, на извоз стоке и увоз соли, али је мотив био и страх за личну сигурност јер се у ово време макар и за „погрешно“ изговорену реч губила глава. Народ се жалио на високе дажбине, често је кулучио Милошу и његовим оданим људима на њиховим имањима, а сеоско становништво није имало право на слободну трговину.

4) Тачком 3. Хатишерифа од 1830. године, било је предвиђено да Милош, као наследни кнез, управља са „Скупштином народних старешина“. Д. Денковић, „Настанак и развој Државног савета 1805–1918“, у: *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Српска академија наука и уметности, Научна књига, Београд, 1990, стр. 150; О томе видети и: Д. Поповић, *Препочетак српског парламентаризма – клице и преурањени плод*, стр. 75.

да ће сазвати Велику народну скупштину.⁵⁾ Милош Обреновић је под притисцима побуњеника пристао на већину ових захтева па је сазвана Народна скупштина на којој је обнародован Устав.⁶⁾ Устав је проглашен на црквени празник Сретење 15. фебруара (3. фебруара по старом календару) 1835. године у Крагујевцу,⁷⁾ па је и назван Сретењским уставом.

Сретењски устав по начину доношења има хибридную, мешовиту природу.⁸⁾ Он је октроисан устав, у оној мери у којој је припреман од стране кнеза и свечано проглашен акламацијом од стране Народне скупштине. Устав је израђен под надзором Милоша Обреновића, народно представништво није расправљало о његовом тексту, већ је само упознато с његовом садржином, па он припада октроисаним уставима или уставним повељама.⁹⁾ С друге стране, Сретењски устав има и обележја уставног пакта, јер га је Милош прихватио пред представницима народа. Он га није потписао; будући да је био неписмен, то није ни могао да учини. Али по његовом овлашћењу и у његово име то су учинили Јеврем Обреновић и Јован Т. Обреновић. Тако, Дарко Симовић сматра да овај устав има изразито „уговорну природу“ и оспорава тврдње по којима Сретењски устав припада категорији октроисаних устава. Књаз се заклео на текст устава, што сведочи о његовој уговорној природи.¹⁰⁾ Међутим, начин престанка важења овог устава усмерава наш коначан закључак у супротном правцу. Након притисака великих сила, Милош Обреновић је суспендовао важење Сретењског устава. Да-

5) М. Суботић, *Срицање слободе*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Градина, Београд – Ниш, 1992, стр. 33.

6) Народну скупштину је сазвао Милош Обреновић, након више покушаја одлагања. Из историјских извора је сазнајемо да је свако село изабрало по једног представника, средска два посланика, окружна четири. Број посланика се одређује различито, од 4.000 (Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 44) до 2.400 (Р. Љушић, *Кнежевина Србија, 1830–1839*, стр. 145). Упоредити и: Д. М. Поповић, *Прпочетак српскога парламентаризма – клице и преурањени плод*, стр. 81.

7) Крагујевац је био престоница Србије од 1818. године.

8) Наше гледиште је, у овом случају, блиско мишљењу Оливере Вучић. Упоредити: О. Вучић, *Промена и трајање устава*, Досије, Београд, 2005, стр. 156–157.

9) Видети: М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999, стр. 187; М. Влаисављевић, *Развој уставности у Србији*, Издавачка задруга „Политика и друштво“, Београд, 1938, стр. 39; Р. Марковић, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у почетком века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 51; Д. М. Поповић, *Прпочетак српскога парламентаризма – клице и преурањени плод*, стр. 83; М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, стр. 275.

10) Д. Симовић, *Сретењски устав – „заразителна конституција“*, у: Д. Батављевић, *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац, 2006, стр. 65 (59–67).

кле, и у овој уставној радњи он је имао коначну реч, па сматрамо да Сретењски устав припада категорији подарених или октроисаних устава.¹¹⁾

Устав је сачињен у необично кратком времену, за свега двадесетак дана (од краја јануара до средине фебруара 1835). Брзина у изради, особина и каснијих српских устава, допринела је и неким његовим недостацима.¹²⁾ Текст Устава је саставио Димитрије Давидовић, коме је у раду помагала једна комисија.¹³⁾ Идеје Димитрија Давидовића о уставном ограничавању владаоца, подели власти и прокламацији и заштити људских слобода и права су устукнуле пред притисцима књаза.¹⁴⁾ Давидовић се сматра и родоначелником коришћења појма устав у српском језику као основног и највишег правног акта. Он је овај појам повезао с глаголом – *уставити*, да се једним нарочитим законом зауздава врховна власт.¹⁵⁾

Сретењски устав, моделиран по узору на француске уставе од 1791. и 1814. године,¹⁶⁾ односно Устав кнежевине Виртемберг,¹⁷⁾

11) „...Сретењски устав, иако формално октроисан, може се, само у једном ширем смислу, узети као уставни пакт, чиме се само појачава његов значај“, М. Јовичић, „Устав Књажевства Србије од 1835. (Сретењски устав) и његово место у свету савремене уставности“, у: Р. Марковић (ур.), *150 година од доношења Сретењског устава*, Универзитетски центар „Светозар Марковић“, Крагујевац, 1985, стр. 85. Упоредити и: О. Вучић, исто, стр. 158.

12) Промптнос у изради Устава је разумљива имајући у виду околности које су претходиле његовом усвајању, али и чињеници да је постојало више готових уставних нацрта на којима се радило и непосредно очу Милетине буне.

13) Димитрије Давидовић, секретар кнежеве канцеларије, оснивач српског новинарства, покретач *Новина Српских*, дипломата и министар (попечитељ) није по струци био правник, али је био упознат са развојем упоредног права. На Димитрија Давидовића утицао је развој француског конституционализма, али и теорије природног права. О Димитрију Давидовићу видети: „Димитрије Давидовић – од народне к појединачној слободи“, у: Д. М. Поповић, *Скице правничких портрета*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, 2008, стр. 15.

14) Уставни текст је припреман „под Милошевим будним оком“. Д. Поповић, *Пропочетак српског парламентаризма – клице и преурањени плод*, стр. 82.

15) Од наших правних писаца на такво тврђење наилазимо код Драгољуба Поповића (Д. Поповић, *Основи уставног права*, Досије, Београд, 2004, стр. 14; Д. Поповић, *Пропочетак српског парламентаризма – клице и преурањени плод*, стр. 99). На прво помињање термина устав, међутим, наилазимо у време светог Саве, шест векова раније. Свети Сава је израз устав користио у вези с глаголом *уредити*. „Црквени устав“ или „устав“ је типик, књига правила о организацији живота у манастирима. Видети: Д. Живковић, „Законодавна делатност Светог Саве“, *Српске органске студије*, број 1/1999, Београд, стр. 31–40.

16) О утицајима на Сретењски устав у нашој правној теорији и историографији постоје многобројна и различита гледишта. По свему судећи постоје три извора уставних одредби: идеје стране уставности, развијене установе и домаће идеје и утицај одредби Хатишерифа од 1830. године. Видети: Р. Љушић, *Кнежевина Србија (1830–1839)*, стр. 150–152.

17) Ј. М. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији*, стр. 145–146.

познавао је одредбе о државним симболима, о организацији власти и правима грађана, територијалној организацији власти и државној управи.¹⁸⁾ Устав, ипак, није установио парламентарни систем и прокламовао политичка права. Његова систематика је, за време у коме је настао, напредна, али је уставни текст написан архаичним, „предвуковским писмом“, употребом ијекавице и приметним утицајем „руске терминологије“.¹⁹⁾ То, наравно, не умањује историјски и политички значај Устава од 1835. године.

Устав је потврдио одредбе хатишерифа да Србија има право на аутономно уређивање унутрашње управе, али су уређени и симболи независне државе (застава, химна и министарство спољних послова). Уставом је одређен и изглед заставе и грба. Уређено је да су боје на застави црвена, бела и плава („челикасто-угасита“, члан 3), а на грбу се налазио крст на црвеном пољу с краковима крста. Грб је био опасан зеленим венцем, с десне стране „од растова, а са леве маслинова листа“ (члан 4). Одређивање државних симбола узнемирило је Порту, док је Русија била незадовољна изгледом заставе. Боје на српској застави биле су идентичне француској, само са обрнутим редоследом и положајем. Творци овог устава су направили погрешну процену јер су сматрали да су ове уставне одредбе, као и одредбе о уставном владаоцу и правима и слободама, прихватљиве за стране силе.²⁰⁾

Уставом од 1835. године уведена је нова, тростепена управна подела Кнежевине на „окружија“, срезове и „общтине“ (члан 2). Уставом је уређено да се само законом могу мењати границе и називи територијалних јединица.²¹⁾ Наиме, Кнежевина Србија је била подељена на нахије и капетаније до 1834. године, а потом

18) Основне одредбе су чиниле прве три главе Устава. У првој, под називом „Достојинство и простор Србије“, прокламовано је право на самосталну унутрашњу управу Кнежевине и одређен облик територијално-политичке организације власти, у другој је одређен изглед државних симбола, а у трећој уређен систем организације власти. Наредне главе Устава су посвећене: кнезу, Државном совјету, судској власти, Народној скупштини. Потом следе и уставне норме о државним финансијама, људским правима, правима чиновника, промени устава и ступању Устава на снагу.

19) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности (1804–1918)*, стр. 273. Упор.: Тодор И. Подгорац, „Језик и стил устава Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у почетком века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 187–188.

20) „Просто је несхватљиво колико су писац документа и људи око њега, са кнезом на челу, били занети претходним догађајима када су мислили да се за један овакав знаменити акт, устав државе, не мора тражити сагласност Цариграда и Петрограда, поготову када се има на уму да се то чинило за многе безначајне предмете.“ Р. Љушић, *Кнежевина Србија 1830–1839*, стр. 148.

21) Видети: М. Свирчевић, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914)*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 46–47.

на сердарства, „окружија“ и срезове. Књаз је настојао да установи мањи број административних јединица, с циљем ефикасније контроле власти у земљи. Тако је увео пет сердарства и смањивао број округа, а након суспензије Сретењског устава основао је нове управне јединице – војне команде, којих је било четири и које су биле подељене на округе. На челу ових великих управних јединица постављао је себи лојалне људе, чему се противила опозиција.²²⁾ И Сретењски устав су потписали „депутати“ у име 15 округа и 70 срезова. Уопште, за Србију у овом раздобљу су карактеристичне честе административно-територијалне поделе, како због различитих политичких интереса власти и опозиције, тако и због територијалног проширења земље.²³⁾

Организација власти по Сретењском уставу познаје начелно разликовање законодавне, извршне и судске власти (члан 5) и, у основи, једну особену умерену уставну монархију али без правила о парламентарној влади. Писци устава нису трансплантирали стране правне установе и идеје већ су настојали да, имајући у виду посебне околности, сачине устав према мери српског друштва. Тако и подела власти није доследно изведена,²⁴⁾ јер нема органске и функционалне одвојености законодавне и извршне власти. За поделу власти у чистом или чврстом облику није било ни друштвених нити политичких услова.²⁵⁾ Вршење законодавне и извршне власти је поверено књазу и Државном совјету. Једно одељење Совјета је вршило и део судске власти (чл. 6. и 78). Уставом је установљен један нарочити облик сједињавања или концентрације власти.²⁶⁾ Природа института кнежевог законског вета и његово право да именује и разрешава совјетнике и попечитеље нас наводи на закључак да је конфузија власти у Сретењском уставу извршена у корист кнеза.

22) Р. Љушић, *Кнежевина Србија (1830–1839)*, стр. 207.

23) Турски устав се вратио територијално-политичкој подели, како је то предвиђао и Сретењски устав (члан 61. Устава од 1838. године). Устав од 1838. године, међутим, уређује број округа (17), као и да се сваки округ састоји од више срезова, који се састоје од више села и општина. Окрузи и даље, све до Устава од 1838. године, неће имати самоуправних обележја, већ представљају административне јединице.

24) П. Николић, „Идеја поделе власти у српским уставима“, стр. 109, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развој Србије у почетком века*, стр. 109; М. Суботић, *Срицање слободе*, Градина, Ниш, 1992, стр. 34–35;

25) Д. Поповић сматра Давидовића „родоначелником учења о подели власти код нас“, али прилике су биле такве да за стварну поделу власти није било политичких услова. Д. Поповић, *Препочетак српског парламентаризма – клице и преурањени плод*, стр. 100–101.

26) М. Јовичић, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999, стр. 274.

Књаз је, сходно монархијском начелу, суверен („глава државе“, члан 16) и правно неодговоран (члан 15). Устав је подробно уредио начин вршења књажеве власти и наслеђивања престола. Књаз, поред законодавне и уставотворне власти, има право да „именује све власти“, поставља чиновнике, право помиловања и амнестије, давања одликовања. Како би се осигурали интереси династије, Кнез је имао право да именује свог наследника у случају ако би изумрли наследници по мушкој и женској наследној линији из породице Обреновића (члан 28).

Државни совјет је, према намери уставотворца, посредник између Књаза и Народне скупштине. Он је „највиша власт у Србији до књаза“ (члан 45) и „орудије, којим се Књаз разговара са народом на скуштинама“ (члан 54). Али, за разлику од кнеза, Совјет је објединио вршење све три гране државне власти: извршну, законодавну и судску. Његова основна улога је заштита уставности и законитости и права грађана (чл. 46–48). С тим циљем, његове надлежности су примена закона, уредаба и других аката, предлагање именовања и постављања чиновника,²⁷⁾ кажњавање чиновника, право законодавне иницијативе, а једно његово одељење је било предвиђено за вршење функције највишег суда.

Број совјетника није уставно одређен. Совјет је имао шест министра (попечитеља), који су обављали послове по одређеним областима: правосуђе, унутрашњи послови, финансије, спољни послови, одбрана и просвета. Њихова уставна улога је била да припремају предлоге закона и уредбе и да донете прописе спроводе (члан 62). У саставу Совјета су и председник, државни саветници и главни секретар. Књаз је именовао председника Државног совјета и именовао и разрешавао попечитеље из састава Државног совјета. Устав није ограничавао овлашћење књаза приликом разрешења попечитеља, па закључујемо да је ово његово право било дискреционе природе. Попечитељ је утолико заштићен, јер би након разрешења могао да ступи у ред државних саветника (члан 66). Књаз је и таквог државног саветника могао да опозове.

Совјетници су се бирали из редова „заслужних чиновника“, али су у његовом саставу и кнежева браћа и синови (члан 39. став 2). Као што је совјетнике по својој вољи могао постављати, тако их је и могао опозвати. Књаз је одлучивао о судбини чланова Државног савета и по тужби самог Државног совјета (члан 55) или

27) Чиновнике је именовао књаз (члан 133. став 1).

Народне скупштине (члан 90). Пошто је Савет одлучивао већином гласова, под условом да је на седници присутно најмање четири попечитеља и четири државних саветника (члан 69, став 1), а у случају да нема већине одлучивао је глас председника Савета (члан 70), то је књаз одређивањем његовог састава и именовањем председника Савета надзирао његову делатност, а тиме и врховну власт у земљи.²⁸⁾ Државни савет није имао ни унутрашњу организациону самосталност, јер је књаз могао указом да одреди његову организацију и надлежност, као и да један попечитељ преузима и две области („одељења“ – чл. 66–67, 76). Милош је у Устав уткао и норме којима би лакше контролисао Савет, па је тако била забрањена „фамилијаризација Савета“, јер „отац и син и два брата не могу засједавати у једно време у Државном совјету“ (члан 58), што је било непринципијелно с правом да Књаз именује своју браћу и синове за државне совјетнике.

Одговорност чланова Државног совјета је широко постављена. Они одговарају за савете који дају Кнезу, али и за мишљења приликом израде закона или уредби (чл. 71–74). Наиме, иако Сретењски устав прокламује имунитет неодговорности чланова Државног совјета за изражено мишљење о законима и уредбама (члан 73), већ у наредној одредби то је порекнуто јер је дозвољено књазу и сваком државном саветнику покретање поступка (чл. 73–74).

Државни савет је установљен на Сретењској скупштини 15. фебруара 1835. године. У оквиру Државног савета постојала су два одељења – „Дејствитељни државни саветници“ и „државни саветници“, али и једно уже тело – влада коју су чинили пет саветника. Након суспензије Сретењског устава, Државни савет је опстао и уређен је Законом о Државном савету а потом и тзв. Турским уставом.²⁹⁾ У односу на уставна решења, Законом је извршна власт „издвојена из Савета у који министри више нису улазили“, а Милош је „постао и судија у последњем степену.“³⁰⁾

Министри (попечитељи) су предлагали законе и уредбе које је усвајао Државни совјет, а одобравао их је књаз. За доношење сва-

28) Истог дана када је усвојен Устав, Милош Обреновић је указом поставио 17 лица у Државни совјет (председника Совјета, главног секретара, пет попечитеља и државне саветнике).

29) Уређивање Државног савета је и најважнији разлог због којег је и усвојен Турски устав (1838). Упоредити: Ј. Лончаревић, *Државни савет по Уставу од 1838. године (студија из историје српске уставности)*, Штампарија „Доситеј Обредовић“, Београд, 1907, стр. 1.

30) Видети: Р. Љушић, *Кнежевина Србија (1830–1839)*, стр. 226–227.

ког закона и уредбе био је неопходан (министарски) премапотпис (члан 10. став 4). Из наведеног следи да су Државни совјет и Књаз равноправни законодавни чиниоци, без чијег обостраног учешћа и сагласности се не могу доносити закони и уредбе. Књаз је, међутим, имао право вета.³¹⁾ У року од 20 дана од дана достављања, књаз је могао да се изјасни о законима и уредбама. Ако су закони и уредбе неуставне и противне јавном интересу („иду на погубу народа или противу устава државнога“), књаз је најпре могао да их два пута врати Државном совјету, а затим и да трећи пут коначно ускрати право промулгације. По својој форми суспензивно, ово вето је по својој правој природи апсолутног карактера. С обзиром на поменуто право апсолутног вета, његову неодговорност, као и на могућност да неограничено именује и разрешава саветнике и попечитеље, кнез је имао доминантну позицију у систему организације власти по Сретењском уставу.³²⁾

Судска власт је поверена судовима (члан 78). Устав уређује начела важна за функционисање судова: вишестепеност одлучивања, законитост суђења, независност судства и суђење по надлежности. Сретењским уставом је одређена тростепена организација судова: окружни суд као првостепени, Велики суд као апелациони суд и једно одељење Државног савета је имало функцију највишег суда у земљи (члан 79). Међутим, књаз је у пракси и мимо устава задржавао функцију последње судске инстанце у случајевима потребе изрицања најтежих кривичних санкција (доживотни затвор, смртна казна и „мертва шиба“).³³⁾ Прокламована независност судства (члан 80) била је „мртво слово на папиру“. И данас упркос бројним гаранцијама, правосуђе је често изложено притисцима извршне власти што доводи у питање остваривање уставног начела независности и самосталности судства.

31) У нашој правној књижевности постоје различита тумачења правне природе Књажевог вета у Сретењском уставу. Видети: Д. Поповић, *Прапочетак српског парламентаризма – клице и преурађени плод*, стр. 88–91; Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције, тринаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 94; Д. Јевтић, Д. Поповић, *Народна правна историја*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 125; Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, стр. 61.

32) Исто: Д. Поповић, *Прапочетак српског парламентаризма – клице и преурађени плод*, стр. 92; П. Николић, „Идеја поделе власти у српским уставима“, стр. 109.

33) Н. Жутић, *Врховни суд Србије 1846–2006 (160 година владавине права)*, Врховни суд Србије, Београд, 2006, стр. 23.

Књаз је био присталица уставног уређивања народног представништва, поштујући „стечено право“ народа,³⁴⁾ и залажући се за проширење њених компетенција. Иза ове „демократске“ подршке, која је укључивала и идеју да Народна скупштина врши законодавну власт,³⁵⁾ скривала се жеља владаоца да сузбије утицај Државног совјета. Народна скупштина, по Сретењском уставу, углавном је имала прерогативе саветодавног карактера.

Народна скупштина је једнодомно тело, са саставом од 100 посланика из свих округа (члан 82). Детаљније одредбе о начину избора народних посланика је требало законом уредити, а Сретењски устав је предвиђао старосни цензус (најмање навршених 30 година) за избор народних посланика. Уставом је уређено и одржавање редовних заседања Народне скупштине (почетком маја сваке године – „о Ђурђеву дне“) и ванредних по потреби и више пута годишње (члан 85). Скупштина се састајала по позиву, односно на основу књажевог указа и није располагала сопственим буџетом.

Пореско право представничког тела, уређено у *Magni charti libertatum*, постало је уставни принцип крајем XIX века и прихваћено у првом српском уставу. Попут начела англосаксонског уставног права („*no taxation without representation*“),³⁶⁾ у Сретењском уставу је уређено буџетско право Народне скупштине.³⁷⁾ Народна скупштина је, поред буџетског права,³⁸⁾ овлашћена да се молбом

34) Обичај редовног сазивања Народних скупштина је постојао до 1830. године. Оне су се повремено сазивале како би прихватиле значајна акта (хатишериф, устав или закон) у виду тзв. главне или велике скупштине. Тако је Фебруарска народна скупштина прихватила Први хатишериф из 1829. године, Андрејска Други хатишериф (1830), Трифунска (1834) Трећи хатишериф из 1833. године, на Сретењској је усвојен Устав из 1835. године, а Фебруарска Народна скупштина (1839) је упозната с Турским уставом. На Спасовској скупштини, одржаној 1837. године, расправљано је питањима од значаја за уређење државне власти. Народне скупштине је, по правилу, књаз Милош сазивао и распуштао, одређивао њихов дневни ред и њима руководио. Оне су имале много мањи значај него скупштине у устаничком периоду. У овом раздобљу су одржаване и обичне или редовне Народне скупштине изузев у 1838. години, на којима се углавном расправљало о висини пореза. Поред општих скупштина, постојале су и окружне скупштине, која су се окупљале ради избора посланика за главне скупштине.

35) Књаз је већ 1830. године тражио приликом израде Хатишерифа да Народна скупштина добије овлашћење да врши законодавну власт. Упоредити: Д. Николић, *Борба за скупштину у Србији 1858–1868. године*, Градина, Ниш, 1992, стр. 26.

36) Нема опорезивања без одобрења представничког тела.“

37) „Никакав данак не може се наложити или ударити без одобренија Народне скупштине“ (члан 86). Устав на другом месту другом формулацијом означава неприкосновено право Скупштине на одређивање пореза: „Само народној скупштини пристоји право располагати данак на народ“ (члан 91).

38) М. Ђ. Миловановић, „Уставност Србијина“, у: *Уставно право и друге студије*, прир. Р. Марковић, ЈП „Службени гласник“ Београд, 2002, стр. 298.

обрати Књазу или Државном совјету да донесу закон (члан 90), правом подношења представки и жалбе Књазу на рад Државног савета, а њена сагласност је неопходна у промени устава (чл. 140. и 141) и задуживању земље.³⁹⁾

Устав је посебну главу посветио верским правима и слободама. Слобода вероисповести је прокламована за све верске конфесије (чл. 97–98), али је Српска православна црква имала посебан уставни положај у односу на друге верске заједнице, јер се финансира из буџета (члан 94). Али, аутономија Српске православне цркве је нарушена, јер она није могла самостално да одлучује о висини такси за вршење појединих верских обреда, већ је о тим питањима расправљано на Народним скупштинама.⁴⁰⁾

Сретењски устав је настојао да уреди јавне финансије, па је предвидео и посебан орган контроле јавних финансија – тзв. главну рачунцијницу (члан 107), која је контролисала начин трошења буџетских средстава и прегледала финансијске извештаје.⁴¹⁾

По начину уређивања слобода и права, Сретењском уставу припада посебно место у развоју српске уставности. Уставотворци су очигледно имали за узор стране уставе и декларације права, мада тај утицај није довољно разјашњен.⁴²⁾ У посебној глави Сретењског устава, под називом „Општенародна права грађана“, уређено је право стицања држављанства (чл. 108–109), начело једнакости пред законом (члан 111), права из тзв. *Habeas corpus akta* (чл. 112–115), начело *nullum crimen sine lege* (члан 114), начело *ne bis in idem* (члан 115), доступност звања, зајемчена су својинска права и слобода кретања (чл. 119–120. и 128), забрањено је ропство (члан 118), допуштено је право жалбе на рад државних органа власти. Устав уређује и обавезе плаћања пореза, учествовања у одбрани земље и јавним радовима (члан 122–124). Кулук је укинут, јер и у случају да је потреба за јавним радовима, држава је дужна да грађанима плати „пристојну надницу“ (члан 124). Сретењски устав, за разлику од

39) Видети и: чл. 9. и 86–91, 104, 141. Сретењског устава.

40) Тако на Спасовској скупштини (1837) није прихваћено повећање накнаде за венчања с три на десет гроша.

41) Главна контрола је касније функционисала као надзорни орган у оквиру Министарства финансија, дакле није имала статус „регулаторног независног тела“. Видети: Устројнење централног правлениа књажевства Српског од 1839.

42) Упоредити: П. Николић, „Декларација права човека и грађанина од 1789. и права и слободе у српским уставима у XIX веку“, *Инострани утицаји на наше право*, Српска академија наука и уметности, одељење друштвених наука, књига 10, Београд, 2002, стр. 64.

Нацрта устава од 1831. године, није прокламовао слободу штампе и забрану цензуре. Он је прокламовао лична, али не и политичка права, па је то ваљан аргумент да он није „револуционаран устав“ каквим су га сматрали његови противници. Ипак, и то је био огroman напредак јер се уместо самовлашћа и безакоња уводио систем правне сигурности и једнакости.⁴³⁾

У посебној глави одређена су чиновничка права, чији је смисао да се заштите чиновнике од самовоље кнеза и њему блиских старешина, али и да утврде елементе законитости у њиховом раду.⁴⁴⁾ Чиновници су имали право на сталност и непреместивост свог звања и унапређивања положаја. Они се нису могли разрешити положаја или преместити на нижа звања без кривице која је била доказана на суду (члан 133). Гарантовано им је и право на пензију и социјалну помоћ. С друге стране, чиновници су били у обавези да поступају законито. У том погледу, утврђена је и забрана сукоба интереса па они нису смели да баве трговином и занатом (члан 138).

Устав уређује и начин своје промене. Он се могао мењати само заједничком вољом три уставна чиниоца: Књаза, Савета и Народне скупштине. Право уставне иницијативе имају Књаз и и Државни совјет. Народна скупштина даје сагласност на промене устава двотрећинског већином, под условом да је присутно најмање три четвртине од укупног броја народних посланика (члан 140–141). Забрањена је промена Устава за време намесништва (члан 35).

III. О СУСПЕНДОВАЊУ, КАО И ЗНАЧЕЊУ И ЗНАЧАЈУ СРЕТЕЊСКОГ УСТАВА

Сретењски устав је први акт у историји Србије са обележјима устава изузев једног – уставотворне власти. Србија овај устав није донела као самостална држава, већ као вазална покрајина у саставу Турског царства. Она је о томе само обавестила Порту достављајући јој копију уставног текста. Међутим, трибутарни положај Србије није био кључни основ за његово суспендовање, што ће се

43) Јаша Продановић истиче да је обим права и слободе у Сретењском уставу скромнији у поређењу са одредбама о заштити права и слобода у уставима. „Њих није изискивало какво идеалистичко умување унесено из иностранства, него домаћа српска невоља и зло искуство. Желело се да се уставом обезбеди живот, част и имање српских грађана од Милошеве обести.“; Ј. М. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији*, књига I, Просвета, Београд, 1947, стр. 74.

44) Чиновници није био утврђен положај законским актима и нису имали никаква права, па су чак могли бити и телесно кажњавани.

потврдити на примеру Намесничког устава.⁴⁵⁾ Као принципијелни представници режима апсолутних монархија три велике силе (Турска, Аустрија и Русија) су устав квалификовале као „републикански и револуционаран“. Бутењев, руски посланик у Цариграду, изјављује да је то „француски расад у српској шуми“.⁴⁶⁾ Русија је изнела и примедбе да претходно није одобрила устав, да је уставом предвиђено установљивање министарства иностраних послова што је у нескладу с положајем Србије, на изглед заставе, тврдила је да је устав превише либералан јер познаје начело министарске одговорности (*sic!*), као и да је он под утицајем француске уставности. Турска је тумачила да је доношењем устава повређен хати-шериф и подозревала од „заразног дејства српског устава“ на друге вазале.⁴⁷⁾ Сретењски устав је за стране силе апсолутно неприхватљив акт, неподобан из разлога јер прејудуцира независност Србије, ограничава владара, прокламује права грађана и укида феудални систем. Стога су оне заједничком вољом спречиле Србију да одредбе Сретењског устава спроведе у живот. Развој прогресивних политичких идеја и изградња политичких институција је успорена у наредних неколико деценија.

Устав од 1835. године је обеснажен, након нешто више од месец дана формалноправног важења. Милош Обреновић је у марту 1835. године привремено до Ђурђевдана (почетка маја) одложио ступање Устава на снагу, а месец дана касније га је коначно суспендовао. Истовремено, настављен је рад на припреми уставних нацрта али нису постојали политички услови за доношење самосталног устава.

Значење и значај Сретењског устава се реално сагледава само у контексту оновремених политичких прилика. У неписменој и заосталој патријархалној Србији, уназађеној вишевековном турском окупацијом, Сретењски устав је имао огроман педагошки значај усмерен ка разумевању улоге демократских установа па и готово митски карактер за демократизацију политичких институција у наредним деценијама. Просветитељске и либералне идеје

45) Д. Јанковић, „Предисторија Сретењског устава и неке напомене у вези са њим“, стр. 16.

46) Ј. М. Продановић, *Историја политичких странака и струја у Србији*, стр. 73.

47) Д. Поповић, *Препочетак српскога парламентаризма – клице и преурањени плод*, стр. 95.

уставности и законитости у уставним одредбама су темељ развоја будуће државне грађевине.⁴⁸⁾

Сретењски устав има мане али и врлине. Он је означио дефинитиван раскид с феудалним уређењем у ситуацији када су народне старешине за враћање „турског система“ и установљаване спахилука и зијамета с домаћим власницима. Милош то није дозволио, како би спречио стварање српске аристократије у којој је видео већу опасност од политички слободног народа. Устав гарантује и правну сигурност у намери да заштити грађане од самовољне власти.⁴⁹⁾ Тако је, рецимо, забрањено ретроактивно важење закона. Штите се имовинска права као и корпус основних чиновничких права. Имовинска права су доприносила привредном напретку Србије. Чиновници нису више Милошеве слуге, што је корак напред у изградњи модерне државне управе. Устав, ипак, не познаје политичка права.

Устав је ограничавао апсолутног владара, али је удовољено и захтевима Милоша Обреновића да буде наследни кнез и располаже средствима надзора и усмеравања механизма организације власти. Иако је Државни совјет одређен као „највиша власт у Србији до књаза“ (члан 45), као и да све „српске власти кромје Књаза зависе од државнога Совјета“, из других уставних одредби проистиче да је књаз доминантни уставни чинилац власти. Ипак Државни савет, „аутохтона уставна институција“, ⁵⁰⁾ уведен *Сретењским уставом*, постао је кочница Милошевој самовољи и важан политички учесник у развоју српске уставности у предстојећим деценијама. Народна скупштина, макар привремено, постала је уставни орган, а не институција обичајног права. Већ у наредном Турском уставу, она неће бити поменута али је идеја народног представништва саживела у политичкој свести.

48) „Овај први успех колективног народног захтева за уставност можемо сматрати као почетак формирања грађанске и политичке свести код српског народа и као прво стварно иступање народа у уставном животу Србије“, М. Влаисављевић, *Развој уставности у Србији*, стр. 40. „Сретењски устав има своје место у уставном развоју Србије, не само као устав који је донет самостално од стране српских органа власти већ много више због чињенице да је веома утицао на каснији уставни развој Србије“. Љ. Кандић, „Уставноправни развој Кнежевине и Краљевине Србије (до 1918. године)“, у: *Уставни развој Србије у XIX и почетком XX века*, Српска академија наука и уметности, Научна књига, Београд, 1990.

49) М. Суботић, *Срицање слободе*, стр. 36.

50) Р. Марковић, „Примена начела уставности и законитости у Сретењском уставу“, у: Р. Марковић (ур.), *150 година од доношења Сретењског устава*, Универзитет „Светозар Марковић“, Крагујевац, 1985, стр. 116.

Сретењски устав, упркос околности да је суспендован убрзо по доношењу, остварио је значајан утицај на развој политичких идеја и институција. Конципиран као модеран уставни документ, упркос својим недостацима, наговестио је борбу за установљивање начела уставности и законитости, парламентарног система власти, политичких слобода и права. То су оне вредности владавине права и изазови с којима се сусрећемо и у савременој уставној пракси.

Miodrag Radojevic

Institute for political studies, Belgrade

THE SRETENJE CONSTITUTION AND DEVELOPMENT OF POLITICAL IDEAS AND INSTITUTIONS

Summary

In this paper author analyzed basic tendencies in development of Serbian constitutionality on the example of first Serbian constitution. The Sretenje Constitution, despite the fact that it was suspended soon after its proclamation, made a significant contribution to the development of political ideas and institutions. It was drafted as a modern constitutional document and, despite its shortages, it announced a struggle for foundation of the principles of constitutionality and laws, parliamentary system of the government, political freedoms and rights. These are the same values of the governance of the law and the challenges that we have been facing in contemporary constitutional practice.

Key Words: constitution, constitutionality and legality, first Serbian constitution, human rights and freedoms, organization of the government, separation of power, political life, political institutions

ЛИТЕРАТУРА

- Влаисављевић Милан, *Развој уставности у Србији*, Издавачка за- друга „Политика и друштво“, Београд, 1938.
- Вучић Оливера, *Промена и трајање устава*, Досије, Београд, 2005.
- Денковић Драгаш, „Настанак и развој Државног савета 1805–1918“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Српска академија наука и уметности, Научна књига, Београд, 1990, стр. 147–158.
- Живковић Драгомир, „Законодавна делатност Светог Саве“, *Српске органске студије*, број 1/1999, Београд, стр. 31–40.
- Жутић Никола, *Врховни суд Србије 1846–2006 (160 година владавине права)*, Врховни суд Србије, Београд, 2006.

- Јанковић Драгослав, „Предисторија Сретенског устава и неке напомене у вези с њим“, у: Р. Марковић (ур.), *150 година од доношења Сретењског устава*, Универзитет „Светозар Марковић“, Крагујевац, 1985, стр. 9–20.
- Јовичић Миодраг, „Устав Књажевства Србије од 1835 (Сретењски устав) и његово место у свету савремене уставности“, у: Р. Марковић (ур.), *150 година од доношења Сретењског устава*, Универзитетски центар „Светозар Марковић“, Крагујевац, 1985, стр. 83–107.
- Јовичић Миодраг, *Лексикон српске уставности 1804–1918*, „Филип Вишњић“, Београд, 1999.
- Лончаревић Јован, *Државни савет по Уставу од 1838. године (студија из историје српске уставности)*, Штампарија „Доситеј Обредовић“, Београд, 1907.
- Љушић Радош, *Кнежевина Србија (1830–1839)*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004.
- Марковић Ратко, „Примена начела уставности и законитости у Сретењском уставу“, у: Р. Марковић (ур.), *150 година од доношења Сретењског устава*, Универзитет „Светозар Марковић“, Крагујевац, 1985, стр. 109–125.
- Марковић Ратко, „Питање државности Србије током њеног уставног развитка“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у XIX и почетком XX века*, Српска академија наука и уметности, Научна књига, Београд, 1990, стр. 49–54.
- Марковић Ратко, *Уставно право и политичке институције, тринаесто осавремењено издање*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
- Миловановић Ђ. Милован, *Уставно право и друге студије*, (прир. Р. Марковић), ЈП „Службени гласник“ Београд, 2002.
- Николић Драган, *Борба за скупштину у Србији 1858–1868. године*, Градина, Ниш, 1992.
- Николић Павле, „Идеја поделе власти у српским уставима“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у и почетком века*, Српска академија наука и уметности, Научна књига, Београд, 1990, стр. 107–112.
- Николић Павле, „Декларација права човека и грађанина од 1789. и права и слободе у српским уставима у XIX веку“, *Инострани утицаји на наше право*, Српска академија наука и уметности, одељење друштвених наука, књига 10, Београд, 2002.
- Новаковић Стојан, *Васкрс државе српске и друге студије*, Службени лист СФРЈ, Београд, 1986.
- Ћоровић Светозар, *Историја Срба*, Октоих – Нова књига – Лео комерц, Београд, 2005.

- Подгорац И. Тодор, „Језик и стил устава Кнежевине и Краљевине Србије 1835–1903“, у: М. Јовичић (ур.), *Уставни развитак Србије у и почетком века*, САНУ, Београд, 1990, стр. 185–191.
- Поповић Драгољуб, *Препочетак српскога парламентаризма – клице и преурађени плод*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1996.
- Поповић Драгољуб, *Основи уставног права*, Досије, Београд, 2004
- Поповић Драгољуб, *Скице правничких портрета*, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, 2008.
- Продановић М. Јаша, *Историја политичких странака и струја у Србији*, књига I, Просвета, Београд, 1947.
- Свирчевић Мирослав, *Локална самоуправа у Србији и Бугарској (1878–1914)*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
- Симовић Дарко, „Сретењски устав – „заразителна конституција“, у: Д. Батављевић (ур.), *Одјеци Сретења – Србија у потрази за новим уставом*, Крагујевац, 2006, стр. 59–67.
- Суботић Милан, *Срицање слободе*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Градина, Београд – Ниш, 1992.

Abstract

Strong political movement forced Duke Milos to accept the adoption of the constitution in early 1835. That constitution was ahead of time by thy elements of which it was assembled. Following the example of modern European constitutions it contains liberal constitutionality and legality ideas, the separation of powers, the introduction of human rights and freedoms and firmness of constitutionality. It is based on the principles of rule of law and legal state. In this regime the power of rulers is based on written laws and limited by efficient institutions and human rights and freedoms.

Constitution had a task to build state institutions and to serve for the establishment of state sovereignty. Beside the state symbols it is also regulated the system of government, territorial organization and the fundamentals of public administration. Duke power is also limited by the institution of the State Council, and for the first time National Assembly was regulated by the legal act. National Assembly as a consultative organ is the holder of sovereign power and the mediator between the Duke and the State Council. According to intention of constitution makers, National Assembly was deciding about the amount of tax and the constitution changes. Duke and the State Council had executive and the legislative power. Judicial power is delegated to independent courts. At the same

time, State Council had served as the highest court. The Sretenje Constitution proclaimed voluminous declaration of rights, above all personal and property rights and freedoms. Slavery was abolished as well as feudal dependency of peasants.

Political circumstances were not suitable for more radical constitutional solutions, neither for application of constitutional norms. Above all, the Constitution was created for patriarchal political community with high level of illiteracy. Constitution makers were aware of these circumstances so they did not tend to implement foreign legal institutions in our system, but to adjust them to social conditions of that time. Therefore, the Constitution did not content British parliamentary rules and political rights and freedoms. On the other hand, the Constitution wasn't in accordance with interests of great powers due to its liberal nature as well as dependent position of Serbian Principality. Great powers were afraid of "contagious Constitution" consequences, so they decided to disable its application. Because of the political pressures, Duke Milos was firstly forced to suspend the Sretenje Constitution and afterwards to abolish it soon after its adoption.

The Sretenje Constitution occupies significant place in the national constitutionality history, because it was the first Serbian constitution and because of its valuable and unique content. It was the inspiration for later constitutional makers and served as pattern for the creation of future constitutions.

Овај рад је примљен 7. маја 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 12. августа 2010. године.