

Ljubica KANDIĆ

AN ATTEMPT AT NORMATIVE REGULATION
OF THE ASSEMBLY'S POSITION DURING THE TIME
OF DEFENDERS OF THE CONSTITUTION*

Translation and introduction: Emilija Arsić**

One of the prominent figures in the field of legal science and higher education in Serbia during the second half of the 20th century was Professor Ljubica Kandić (1925–2019). Born in Berane as Ljubica Milošević, she dedicated her entire academic and professional career to the University of Belgrade Faculty of Law. After completing her undergraduate, master's, and doctoral studies there, she began teaching at the faculty in 1950. She specialised in teaching General History of State and Law and co-authored a textbook on this subject. Alongside Professor Ratko Marković, she conducted important research on the history of Serbian constitutionalism. From 1987 to 1989, she served as the Dean of the Faculty of Law at the University of Belgrade. During her tenure, the faculty building was expanded with new annexes that provided much-needed office space and a representative conference hall, all while preserving the building's historic exterior. Her lasting impact on legal education and scholarship in the region remains influential, reflecting her dedication to the development of legal institutions and the education of future generations of lawyers. Professor Kandić played a significant role in the founding of several law faculties across Yugoslavia, including those in Novi Sad, Niš, Kragujevac, Priština, Skopje, and Podgorica.

* Originally published as др Љубица Кандић, „Покушај нормативног регулисања положаја скупштине за време уставобранитеља”, *Анали Правној факултету у Београду*, 1/1987, 35–48.

** The translator and author of the introduction is a second-year student at the University of Belgrade Faculty of Law, emilijaarsic@yahoo.com

The work of Ljubica Kandić represents an important contribution to the study of constitutional and political development in Serbia in the first half of the nineteenth century, offering a systematic and critical analysis of attempts to normatively regulate the position of the National Assembly during the period of the Defenders of the Constitution. The author demonstrates that defining the legal status of the Assembly was not merely a technical institutional issue. Rather, it represented a central point of tension between the idea of popular representation and the actual distribution of political power. This question is further situated within the broader context of the development of constitutionalism and political culture.

The particular value of this study lies in its ability to link normative proposals with their political and social context, thereby exposing the gap between formal legal solutions and political practice. By examining both unsuccessful and partially realised attempts to regulate the Assembly's position, the author sheds light on the mechanisms through which the Defenders of the Constitution sought to retain control over decision-making while formally acknowledging the role of popular representatives. It should also be noted that, during this period, important assemblies were traditionally convened on significant religious holidays, from which they often derived their names; accordingly, both the Saint Andrew's Assembly and the Saint Peter's Day Assembly were named in accordance with this custom.

On the whole, this text provides a valuable analytical framework for understanding the limitations of representative institutions in nineteenth-century Serbia and serves as a relevant reference point for further research.¹

1 For a biographical note on Professor Kandić, see: Sima Avramović, "Ljubica Kandić (1925–2019)", *Analii Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 68, br. 1/2020, 236–238.

др Љубица Кандић,

редовни професор Правног факултета у Београду

ПОКУШАЈ НОРМАТИВНОГ РЕГУЛИСАЊА ПОЛОЖАЈА СКУПШТИНЕ ЗА ВРЕМЕ УСТАВОБРАНИТЕЉА

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

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

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

За време уставобранитеља, као што је познато, одржан је релативно мали број скупштина, али већина предлога о уставном уређењу Србије није мимоишла правно одређивање положаја скупштине. У покушајима уставног или законског одређивања положаја скупштине било је лутања и несхватања процеса који су се одвијали у Србији, претеривања и неадекватног одређивања положаја скупштине, но

Dr Ljubica Kandić,

Professor of the Faculty of Law in Belgrade

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

The legal position of the Assembly was not normatively regulated until the Saint Andrew's Assembly, when the Law on the Assembly was adopted. However, there had been earlier attempts to do so, either through special proposals that did not take the form of legislative bills, or through projects, laws concerning the Assembly, or constitutional drafts. Most of these proposals did not pass through the formal legislative procedure and are more interesting as reflections of their authors' views on the place and role of the Assembly within the existing system of government, and as expressions of the political thought and context of the time in which they were created. Two proposals for laws on the Assembly passed through the appropriate legal procedure: the draft law on the Assembly from 1848, initiated by demands of the people's deputies at the Saint Peter's Day Assembly, and the law adopted at the Saint Andrew's Assembly.

In Serbian historiography, not enough attention has been paid to the legal interpretation of these proposals, although there is appropriate interest in legal scholarship for such an analysis. Naturally, a strict formal-legal analysis of the mentioned texts is not possible without considering the assumptions that prompted their initiators to formulate such proposals.

The period of the Defenders of the Constitution is known, among other things, for its intensive work on organising and perfecting the mechanisms of state power. One may mention the constitutional drafts of Matija Ban and František Zach, Hadžić's reflections on the organisation of state authority, as well as the work of Ilija Garašanin and the already mentioned draft law on the Assembly from 1848 and the Assembly laws from 1858, 1859, and others.

As is known, relatively few assemblies were held during the time of the Defenders of the Constitution, but most of the proposals regarding the constitutional structure of Serbia did not fail to address the legal determination of the Assembly's position. In attempts at constitutional or legal determination of the Assembly's position, there were misunderstandings and misperceptions of the processes unfolding in Serbia, exaggerations,

заједничко је било за готово све предлоге и законе да су скупштину третирали као институцију која би била или равнотежа постојећим врховним органима власти, или би имала предност над кнезом, односно совјетом.

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

Предлог С. Милутиновића Сарајлије¹ под насловом „Основ или план подпуни и совершени чисто србскога Народничества сочињен од Симе Милутиновића Сарајлије у Видину 4. јунија 1841. г.”² је први предлог о регулисању положаја скупштине или како је он назива „србско народничество”. Овај предлог углавном изражава његово лично схватање о организацији државне власти у Србији тога времена и његово схватање о скупштини као органу власти. С. Милутиновић Сарајлија у свом предлогу наводи разлоге због којих треба уградити скупштину у постојећи систем власти. У контексту тих размишљања третира питање састава, организације и надлежности скупштине. Милутиновић истиче скупштину у први план и даје јој најистакнутије место у систему власти. Скупштина је не само арбитар у сукобима између кнеза и совјета, него њене одлуке обавезују и један и други орган власти. Јасно се види из поменутог текста да С. Милутиновић није поборник бирократске и олигархијске власти, било да је у питању кнез или совјет³, што очигледно није било у складу са официјелном политиком уставобранитеља који су преко совјета настојали да ограниче кнежеву власт.

Скупштина би према овом предлогу била састављена од изабраних депутата (изабраника). Сваки округ бирао би по 12 разумних и поштених депутата који нису смели имати никакву функцију у Правитељству. Изабрани депутат мора бити породичан човек преко 25

1 Текст овог документа објавио је Јован Милићевић у „Зборнику Филозофскої факултету” књ. X-1, Београд 1968, 351.

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

3 Јован Милићевић истиче тезу да је С. Милутиновић био за стару самоуправу, па и у скупштини види самоуправну институцију. Уставобранитељска идеологија Симе Милутиновића Сарајлије. „Зборник Филозофскої факултету”, књ. X-1, Београд, 383.

and inadequate determinations of the Assembly's role. However, what was common to almost all proposals and laws was that they treated the Assembly as an institution that would either serve as a counterbalance to the existing supreme organs of power or take precedence over the Prince and the Council.

Proposals for the legal regulation of the Assembly's position and constitutional drafts appeared successively from 1841 to 1858. The first proposal was made by Sima Milutinović Sarajlija in 1841. Then, in 1847, František Zach drafted a constitution, followed by the 1848 draft law on the Assembly, and the 1858 law on the Assembly.

The proposal by S. Milutinović Sarajlija,¹ titled "The Basis or Plan for the Complete and Perfectly Pure Serbian Nationhood, Composed by Sima Milutinović Sarajlija in Vidin, 4 June, 1841"², was the first proposal concerning the regulation of the Assembly's position, or, as he termed it, "the Serbian Nationhood". This proposal primarily reflects his personal understanding of the organisation of state power in Serbia at the time and his vision of the Assembly as a government organ. Milutinović outlined the reasons why the Assembly should be incorporated into the existing governmental system. In the context of these reflections, he addressed the composition, organisation, and jurisdiction of the Assembly. He placed the Assembly in the foreground, assigning it the most prominent role in the system of power. The Assembly would act not only as an arbiter in conflicts between the Prince and the Council, but its decisions would also be binding for both institutions. It is clear from the text that S. Milutinović was not a supporter of bureaucratic or oligarchic rule, whether in the form of the Prince or the Council,³ which clearly ran contrary to the official policy of the Defenders of the Constitution, who sought to limit the Prince's authority through the Council.

According to this proposal, the Assembly would consist of elected deputies. Each district would elect twelve honest and reasonable deputies who were not allowed to hold any government position. A deputy had to be a family man, over the age of 25, and a native resident. Civil servants

1 The text of this document was published by Jovan Milićević in the *Proceedings of the Faculty of Philosophy*, vol. X-1, Belgrade 1968, 351.

2 S. M. Sarajlija, an opponent of the Obrenović dynasty, belonged to the Defenders of the Constitution group from the moment of their formation and actively participated in the political struggle the Defenders waged against the Obrenović dynasty. In 1840, Milutinović had to flee to the Belgrade Fortress under Ottoman control. Soon after, he emigrated to Turkey together with 40 leading members of the Defenders. He stayed in Vidin, where the mentioned proposal regarding the assembly was created.

3 Jovan Milićević puts forward the thesis that S. Milutinović favored the old system of self-government, and thus views the assembly as an institution of self-government. The "Constitutional Defender" (Ustavobranitelj) Ideology of Sima Milutinović Sarajlija. *Proceedings of the Faculty of Philosophy*, Vol. X-1, Belgrade, 383.

година старости и староседелац. Чиновници нису могли учествовати у њиховом избору. Депутати су добијали писмено пуномоћје, а сами су морали дати писмену изјаву на „верно и свагдашње чување и творење ползе народне”. Иако изабрани, депутати су остајали у функцији доживотно, изузев у случају „њихове крајње озбиљске или случајне слабости и невоље”, када би на њихово место по истој процедури из истог округа били бирани други депутати. Летимичан поглед на текст који се односи на састав скупштине указује на нелогичан став аутора да повеже изборност и наследност. У многим буржоаским земљама у то време постојали су дводомни буржоаски парламенти са наследним и бираним посланицима, али нигде није постојала оваква комбинација изабраних и наследних посланика. Међутим, за С. Милутиновића изабрани депутат сељак из народа, па макар биран и доживотно, био је одговарајућа брана кнезу и совјету у њиховим настојањима да неограничено владају.

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

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

Дотадашња организација скупштине у Србији очигледно није била узор С. Милутиновићу приликом израде његовог предлога.

were not allowed to participate in the elections. Deputies would receive written credentials, and in turn would provide a written pledge “to faithfully and always protect and promote the public good”. Although elected, deputies would serve for life, except in cases of “serious or accidental infirmity or misfortune”, in which case new deputies would be elected from the same district using the same procedure. A brief review of the text concerning the composition of the Assembly reveals the author’s illogical attempt to combine election with hereditary principle. In many bourgeois countries of that time, there were bicameral parliaments with hereditary and elected members, but nowhere was there such a combination of elected and hereditary mandate deputies. However, for Milutinović, an elected peasant deputy from among the people – even if elected for life – was an appropriate counterweight to the Prince and the Council in their efforts to rule without limits.

Milutinović’s thoughts on the organisation of the Assembly are also interesting. The Assembly would not convene in plenary, but every three months, a quarter of the deputies would sit in session (i.e., if there were 204 deputies, 51 would be in session for a period of three months at a time). Only during the session would deputies receive a per diem of one ducat and travel expenses for the days spent on the road. Deputies in session would work in an office that employed four clerks, two secretaries, a manager, and a chief of the office. These individuals had the same decision-making authority as the deputies, but were also required to meet the same personal and moral standards. Deputies would elect their president by drawing lots. His mandate would last four months and could not be renewed until all deputies had served in that role. The president would open and close the Assembly with a speech. The Assembly would not have special committees, but debates on the issues to be decided would be held in the office before the session. Decisions at the session (by one-fourth of the deputies) were to be made unanimously. If a deputy was accused of acting against the constitution and order, the Assembly would sentence him to death and carry out the execution itself (he would be buried alive). For other offenses, deputies were subject to trial in court.

There are many illogical elements in this part of the proposal concerning the organisation of the Assembly. It is legitimate to ask why the Assembly (i.e., the deputies) should be divided into four parts. What criteria determine the composition of one-quarter of the delegates? Why does the administrative staff working in the Assembly office have the same status as deputies? But the most absurd aspect of all is the Assembly’s ability to both sentence and execute capital punishment against its own members.

The previous organisation of the Assembly in Serbia clearly did not serve as a model for Milutinović when creating his proposal. Assemblies

Скупштине је раније по правилу сазивао кнез, отварао их и закључивао беседом. Сви депутати заседали су у пленуму, без обзира дали су бирани или су по другом основу учествовали у раду скупштине. С обзиром на поменуте чињенице, тешко је прихватљива теза да је његова концепција скупштине продужетак идеје о скупштини као старој самоуправној институцији⁴.

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

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

II

Други докуменат у којем је одређен положај скупштине потиче из 1847. године и везан је за име Фрање Заха⁵. У свом нацрту устава

4 Ј. Милићевић, оп. цит., 383.

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

were previously convened by the Prince, who also opened and closed them with a speech. All deputies sat in plenary sessions, regardless of whether they were elected or participated on other grounds. Given these facts, it is difficult to accept the thesis that his concept of the Assembly was a continuation of the idea of the Assembly as an old self-governing institution⁴.

A significant part of this proposal is dedicated to the procedure for decision-making in the Assembly. Although the proposal does not explicitly state the specific jurisdiction of the Assembly, no individual decision of the Council or the Prince – even if agreed upon by both – could be implemented in full without the Assembly's consent. The decision-making procedure envisioned that the Assembly could reject a proposal from the Prince or Council three times consecutively: (if repeated) afterwards, the proposal would become valid. However, proposals originating from the Assembly and submitted to the Prince or Council for opinion could not be rejected, even after three returns. The Assembly's inviolability in decision-making positioned it as the foremost state institution.

As already mentioned, this proposal was never discussed or formally adopted, nor did it have a direct influence on subsequent proposals or laws on the Assembly. Nonetheless, it is significant not only as the first specific proposal concerning the Assembly's position, associated with a man who was an advocate of constitutionalism and part of the Defenders of the Constitution group – though not one of its ideologues, as his views on Serbia's political organisation were in stark contrast to those of the leading Defenders of the Constitution. Therefore, through this proposal, S. Milutinović expressed above all his personal vision of Serbia's internal political structure, in which he gave the Assembly a most prominent role. His proposal paved the way for the later normative regulation of the Assembly and its growing importance. His ideas offered a new way of resolving ongoing political disagreements, assigning the representatives of the people a much greater role than they were realistically able to assume at that political moment.

II

The second document in which the position of the Assembly is defined dates from 1847 and is associated with the name of František Zach.⁵

4 J. Milićević, *op. cit.*, 383.

5 F. Zach came to Serbia in 1843. He held various positions in Serbia and laid the foundations for professional military education. He was a general and Minister of the Army. He graduated from the Faculty of Law and participated in Serbia's political life. The full text of this draft is preserved. Archives of the Socialist Republic of Serbia (SRS), Personal Fond of I. Garašanin, 225.

Ф. Зах је посебну пажњу посветио врховним органима државне власти. Он мења или допуњава одредбе устава од 1838. године⁶. Значајно место у систему власти по овом нацрту добила је скупштина. Ф. Зах је сматрао да би поновно увођење скупштине довело до већег утицаја народа на правитељство, јер по његовом мишљењу, совјет не може заменити скупштину, зато је његова критика устава из 1838. године усмерена на многа питања из организације и делатности постојећег совјета. Но, иако је сигуран да је Србији као уставној монархији потребна скупштина, он је свестан да она не може бити организована као модеран буржоаски парламент, зато је у недоумици: а) од којих се чланова има скупштина саставити; б) ко ће бирати чланове скупштине; в) која су својства скупштине и г) колико ће се пута и у којим случајевима састајати.

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

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

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

6 Љубица Кандић, „Необјављени нацрти устава у Србији у првој половини XIX века“ *Анали Правној факултету у Београду*, бр. 5/6, Београд 1972, 781–785.

In his draft constitution, F. Zach devoted particular attention to the highest organs of state power. He also modified or supplemented the provisions of the 1838⁶ Constitution. In this draft, the Assembly occupied a significant place within the system of government. Zach believed that reintroducing the Assembly would increase the people's influence over the government, as in his view, the Council could not replace the Assembly. His criticism of the 1838 Constitution was therefore aimed at many aspects of the organisation and functioning of the existing Council. However, although he was certain that Serbia, as a constitutional monarchy, needed an Assembly, he was aware that it could not be organised as a modern bourgeois parliament. Thus, he was uncertain about: a) who would comprise the Assembly; b) who would elect its members; c) the characteristics of the Assembly; and d) how often and under what circumstances it would convene.

Regarding its organisation, Zach proposed two alternatives: either a bicameral Assembly or a unicameral one called the "General National Assembly".

If the bicameral option were adopted – divided into an upper and lower chamber – Zach introduced certain principles for electing or appointing deputies. The upper chamber would consist of high-ranking state officials. Its members would include all Council members (17); four ministers; cabinet members who were not ministers; the metropolitan and three bishops; five Supreme Court judges; the president of the Court of Appeals; assistants to the ministers of foreign and internal affairs; the head of the health department; the rector of the Lyceum; one professor each from the Faculty of Philosophy and the Faculty of Theology; and the most senior official from the ministries of justice, education, and finance each. The lower chamber would consist of elected deputies and deputies who entered by virtue of their office or title. Each district (*srez*) would elect five village headmen (totaling 270). From each town, one deputy would typically be elected – except Belgrade, which would elect three, and Jagodina and Smederevo, which would each elect two (30 total). Deputies by office or title included: 17 district chiefs; one priest from each district elected by the district clergy (54); one teacher from each district, appointed by the Minister of Education in agreement with the Minister of the Interior (17); all district court presidents (17); the president of the Belgrade town court; two financial officials appointed by the Minister of Finance; and finally, the commander of the military garrison.

If the Assembly were unicameral, some members could be omitted, and in the bicameral case, the Prince would have the right to appoint additional members.

6 Ljubica Kandić, Необјављени нацрти устава у Србији у првој половини XIX века [Unpublished Constitutional Drafts in Serbia in the First Half of the 19th Century], *The Annals of the Faculty of Law in Belgrade*, no. 5–6, Belgrade 1972, 781–785.

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

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

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

Уставним нацртом као и претходним уставима, тешко је било одређивати уставни положај скупштине при постојећој уставној организацији државне власти. Увођењем скупштине реметила би се каква-таква равнотежа између кнеза и совјета. За оба ова органа скупштина је представљала опасност, јер се није увек могло предвидети како ће реаговати депутати. Некада је њихов револт био ствар-

It appears that František Zach designed the bicameral Assembly's composition according to a logical plan. The upper chamber, though relatively small in number, would hold significant influence, as it was composed of the highest state officials. The lower chamber had nearly six times more deputies, over 300 of whom were elected, but the appointed deputies served as a counterbalance. Notably, for some appointed deputies, the consent of the Minister of the Interior was required, and the Prince could appoint others as well – making Zach's concept of the Assembly's role and place within the state apparatus clearer. Zach did not define the relationship between the two chambers, only the Assembly's authority as a whole.

That authority was rather limited. The Assembly was to decide on taxation, submit popular petitions and complaints to the Prince regarding taxation and certain internal matters, and approve laws deemed foundational to the state structure. For example, the constitution could not take effect without the Assembly's approval. Thus, the Assembly was not envisioned as an inviolable legislative body. Although it could initiate and approve some important laws, it was not meant to function as an active legislative institution meeting regularly and focused primarily on lawmaking. According to Zach's draft, the Assembly would convene once a year, or at least once every three years. Public access to its work, as envisioned by Zach, was a progressive provision for the time.

Although Zach wanted the Assembly to serve as a support to the Prince and a counterbalance to the Council, he did not assign it sufficient importance. As such, this Assembly could not oppose the Council, which, even under this draft, remained a dominant organ of state power. Zach's concept of the Assembly did not fit Serbia's political realities at the time. Neither the Prince nor the Council – nor, most importantly, the general population – accepted his idea of a bicameral Assembly, particularly its composition. An Assembly structured in such a way would quickly turn into a bureaucratic body, since nearly every important official would be included in either chamber. Indeed, Zach himself had many doubts when defining the Assembly's role in his draft.

As with previous constitutions, it was difficult to define the Assembly's constitutional status under the existing organisation of state power. Introducing the Assembly would disrupt the fragile balance between the Prince and the Council. Both saw the Assembly as a potential threat, since it was impossible to predict how the deputies might behave. At times, their rebellion genuinely reflected popular dissatisfaction; at others, manipulated deputies sided with one organ of power over the other.

ни израз народног незадовољства, а некада су се манипулисани депутати стављали на страну једног или другог органа власти.

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

III

Први пројекат закона о скупштини од 1848. године везан је за Петровску скупштину. Било је потребно скоро пола века од првог устанка до Петровске скупштине да се посебним законом регулише положај скупштине. Не упуштајући се овом приликом у објашњавање политичких претпоставки које су довеле до овог законског пројекта, сматрамо да је најзначајнија тековина Петровске скупштине управо поменути законски пројекат. Пројекат је прошао ондашњу одговарајућу законску процедуру која је текла од момента подношења предлога од стране депутата скупштине, па преко комисије која је разматрала предлоге депутата по окрузима, до изјашњавања совјета и кнеза о предлозима комисије и каснијег обавештавања скупштине о пројекту закона.

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

Скупштина је по овом пројекту састављена само од изабраних посланика. Сваки срез и округ бирали су по једног посланика. У окружним варошима избор се вршио непосредно, а по срезовима посредно преко изборних скупштина. Наиме, свако мање село у срезу бирало је једног или двојицу, а веће село до пет депутата. Они су чинили изборно тело среза – среску скупштину која је бирала у име среза једног посланика. Предвиђени су услови за активно и пасивно бирачко право. Активно бирачко право имали су сви пунолетни рођени и прирођени Срби који нису кажњавани а имају домицил у вароши односно селу. Ово право нису имале слуге које раде „по кућама, меанама, дућанима и трговини”⁷. Пасивно бирачко право поред услова предвиђених за активно бирачко право, имала су лица са навршеном тридесетом годином која су поседовала кућу и имање

7 Архив СРС, Државни совјет, 278/1848.

This constitutional draft also never passed through the legislative process and remained only a proposal – an attempt to regulate the Assembly's position through normative means.

III

The first draft law on the Assembly from 1848 is related to the Saint Peter's Day Assembly. It took almost half a century from the First Uprising to the Saint Peter's Day Assembly for the position of the assembly to be regulated by a special law. Without delving into the political assumptions that led to this draft law, we consider it to be the most significant achievement of the Saint Peter's Day Assembly. The draft went through the appropriate legislative procedure of that time, starting from the submission of the proposal by deputies to the assembly, then through the commission which reviewed the proposals by districts, to the opinions of the council and the prince on the commission's proposals, and finally notifying the assembly about the draft law.

The draft law on the Assembly consists of three chapters: 1. Composition and jurisdiction; 2. Internal organisation and working procedures of the assembly; 3. Election of the national deputies. Each chapter contains an adequate number of articles, with the entire draft law having 42 articles. Although the commission that prepared the draft law divided the material by chapters, it can be observed that a strict separation of provisions was not implemented as intended, but rather the provisions of all three chapters are interwoven.

According to this draft, the assembly is composed only of elected deputies. Each district and county elected one deputy. In county towns, elections were direct, while in counties they were indirect and performed through electoral assemblies. Specifically, each small village in a county elected one or two deputies, and larger villages up to five deputies. They formed the electoral body of the county-the county assembly which elected one deputy on behalf of the county. Conditions were prescribed for active and passive voting rights. Active voting rights were granted to all adult native-born Serbs who were never sentenced in a court of law and verified residents of the town or village. This right was excluded for servants working "in houses, taverns, shops, and trade"⁷. Passive voting rights, in addition to the active voting conditions, required candidates to be at least 30 years old and possess a house and property or have a decent livelihood and occupation. It is considered that a deputy is elected

7 Archives of the SRS (Socialist Republic of Serbia), State Council, 278/1848.

или пристојно живљење и занимање. Сматра се да је изабран посланик који добија већину гласова, а у случају подједнаког броја гласова, као изабрани посланик, сматраће се онај који је старији по годинама. Изабрани посланик добијао је пуномоћје оверено од стране изборне скупштине. Пуномоћје поред података о посланику, могло је да садржи молбе и жалбе које су изборне скупштине упутиле скупштини, односно Правитељству на решавање. Изабрани посланици су били не само представници својих изборних јединица, него и целог народа. Пројекат закона предвиђа слободне изборе под претњом кажњавања изабраног посланика од три месеца до три године, уколико свој избор оствари претњом, обећањем, поклоном или другим недозвољеним средствима. Чиновник би поред наведене казне био лишен и звања. На одговарајући начин би била кажњена и остала лица која учествују у наведеним акцијама.

О надлежности скупштине говори се само у два члана закона, што је и у сразмери са предвиђеним положајем скупштине по овом пројекту. Скупштина је постала посредник између народа и правитељства, тј. кнеза и совјета, па она у том својству: а) подноси правитељству жалбе народне „противу какови постојећии неугодностии”, б) извештава правитељство о народним потребама уколико оне имају везе са државним пословима и подноси правитељству у своје име или у име изборне јединице чији је посланик, а овлашћен је у пуномоћју да такве захтеве постави.

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

Више од половине чланова предвиђа унутрашње устројство и начин рада скупштине. Очигледно за аутора овог пројекта закона то је био декор да прикрију крајње неповољан положај скупштине у одлучивању. По проблематици која се третира у овој глави, могу се уочити три групе чланова: они који се односе на припрему заседања, заседање и организацију скупштине. По доласку у место заседања посланици предају пуномоћја совјету на верификацију. Скупштину отвара беседом кнез или његов представник. Скупштина заседа у пленуму а заседању поред изабраних посланика могу присуствовати чланови совјета и попечитељ. Они су износили своја мишљења, али нису били чланови скупштине нити су могли гласати. Заседања су у принципу јавна, изузев ако је природа предмета таква да захтева

8 *Ibid.*

if they receive the majority of votes, and in case of a tie, the older candidate is considered elected. The elected deputy received a certificate authenticated by the electoral assembly. This certificate, besides the deputy's information, could contain petitions and complaints from the electoral assemblies addressed to the assembly or the government for resolution. Elected deputies were not only representatives of their electoral units but also of the entire people. The draft law provided for free elections under the threat of penalising an elected deputy with imprisonment lasting from three months to three years if their election was secured by threats, promises, gifts, or other unlawful means. In addition to imprisonment, officials would lose their rank. Other participants in such actions would be similarly punished.

Only two articles in the law discuss the jurisdiction of the assembly, reflecting the limited position of the assembly according to this draft. The assembly became an intermediary between the people and the government – that is, the prince and the council, and in that capacity: a) it submitted complaints of the people “against existing grievances” to the government, and b) it reported the needs of the people to the government if they were related to state affairs, submitting requests either in its own name or in the name of the electoral unit whose deputy was authorised by the certificate to do so.

The assembly could not make any decisions independently; Article 5 explicitly states that “All its acts remain in the state of petitions or representations until the government, exercising the power assigned to it by the constitution, gives them binding significance.”⁸ The assembly would convene once a year (in September or October), and extraordinary sessions could be called by decision of the prince and the council.

More than half of the articles deal with the internal organisation and working procedures of the assembly. Clearly, for the author of this draft law, this was a formality to disguise the extremely unfavourable position of the assembly in decision-making. Three groups of articles can be identified regarding preparation for sessions, the sessions themselves, and the organisation of the assembly. Upon arrival at the meeting place, deputies submitted their certificates to the council for verification. The assembly was opened with a speech by the prince or his representative. The assembly met in plenary sessions, and besides elected deputies, members of the council and ministers could attend. They expressed their opinions but were neither members of the assembly nor could they vote. Sessions were generally public unless the nature of the matter required secret sessions;

8 *Ibid.*

тајно заседање, онда по одлуци Правленија, или на захтев посланика скупштина може одлучити да буде тајно заседање. Пројекат закона практично даје широке могућности за тајно заседање скупштине. Обезбеђење од „публикума” односно од лица која присуствују заседању а нису посланици (што је била пракса и на ранијим скупштинама) врши се преко удаљавања таквих лица са заседања. Скупштина не може радити пуноважно ако заседању не присуствује најмање 2/3 посланика, а одлуке се доносе већином гласова односно најмање половина гласова плус један. Саветовања и решења скупштине објављују се у правитељственим новинама. Гласање је јавно, изузев ако 10 посланика захтева тајно гласање. Скупштина је једнодомна. Она бира председника, потпредседника и два секретара.

Летимичан поглед на одредбе пројекта закона о скупштини, указује да су уставобранитељи учинили све да скупштини дају што мањи значај. Безмало цео пројекат закона односи се на састав, начин рада и организацију скупштине, што би било значајно да су скупштини дата шира овлашћења, овако не значе ништа, јер скупштина ни о чему није могла да одлучује. И совјет и кнез су могли да утичу на рад скупштине, јер је совјет заседао у јој, а кнез председавао. Чак нека прогресивна начела опредељења као: избор посланика, право слободног изражавања мишљења, јавност рада скупштине, обнародовање саветовања и решења у новинама не могу да негирају напред наведену оцену о положају скупштине у пројекту закона о скупштини. Рекли бисмо, да се на овом пројекту закона може применити Марксова оцена дата поводом Устава из 1848. у Француској. Маркс, не спорећи неке напредне одредбе устава из 1848, каже: „Сваки параграф устава садржи у самом себи своју сопствену негацију, слободу у општој фрази, укидање слободе у специјалној клаузули⁹”.

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

9 Осамнаести Бример Луја Бонапарте, Бгд., 1948, 18–20.

then, by government decision or at the request of deputies, the assembly could decide to hold secret sessions. The draft law practically provided wide opportunities for secret sessions of the assembly. Protection from the “public” – persons attending sessions who were not deputies (a practice in earlier assemblies) was ensured by removing such persons from sessions. The assembly could not validly operate if less than two-thirds of deputies were present, and decisions were made by a majority of votes, i.e., at least half the votes plus one. Consultations and resolutions of the assembly were published in government newspapers. Voting was public, unless ten deputies requested a secret ballot. The assembly was unicameral, electing a president, vice-president, and two secretaries.

A cursory look at the provisions of the draft law on the assembly shows that the Defenders of the Constitution did everything to minimise the assembly’s importance. Almost the entire draft law relates to the composition, working methods, and organisation of the assembly, which would be significant if the assembly had wider powers; however, as it was, it meant nothing, since the assembly could not decide on anything. Both the council and the prince could influence the assembly’s work, as the council sat in it and the prince presided. Even progressive principles like the election of deputies, the right to free expression of opinion, openness of assembly work, and publication of consultations and decisions in newspapers cannot negate the above assessment of the assembly’s position in the draft law. We might say that Marx’s assessment regarding the 1848 French Constitution applies here: without denying some progressive provisions of the 1848 constitution, Marx said, “Every paragraph of the constitution contains its own negation: freedom in the general phrase, abolition of freedom in the special clause.”⁹

This draft law on the assembly shows not only the attitude of the Defenders of the Constitution toward the assembly as an institution but also indicates the extent to which they were willing to meet the demands of the people’s deputies set forth at the Saint Peter’s Day Assembly. Still, the fact remains that this is the first draft law on the assembly which, within its limited authority, recognised the right of the people or their deputies to exercise their rights in this manner. The assembly had been convened earlier and even had wider powers at times, but its position was mostly determined by customary law (except for the 1835 Constitution). This draft law could not be overlooked in later legal regulations of the assembly’s position.

9 The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte, Belgrade, 1948, 18–20.

IV

Период од 1848. до 1858, био је бременит политичким сукобима. Постојале су иницијативе за промену неких одредаба устава 1838. године – посебно одредаба о положају совјета. На томе су уз кнежеву сагласност посебно радили И. Гарашанин и А. Петронијевић¹⁰. До промене устава није дошло, али су у међувремену прављени уставни нацрти који су потицали од кнеза и совјета¹¹, како би се прецизније одредио њихов међусобни однос. Касније се радило на посебном пројекту закона о уређењу совјета. Овај закон је припреман 1856, а усвојен је 1858. У међувремену је дошло до Тенкине завере (1857) којој су уставобранитељски прваци били не само наклоњени, него су неки учествовали у њој. Обреновићевска група видела је своју шансу у оваквој политичкој разједињености, а либерална група знатно организованија и утицајнија у односу на 1848. годину, није пропустила прилику да се залаже за скупштину, јер је очекивала да ће преко скупштине, захваљујући изабраним народним представницима моћи имати више политичког утицаја на прилике у Србији. Међутим, преварили су се овог пута, јер је постојећа олигархијска структура на власти била замењена другом не мање бирократском. У таквој ситуацији донет је закон о скупштини 1858. и измењен 1859. на Светоандрејској скупштини.

Закон о скупштини од октобра 1858¹² донет је поводом заседања Светоандрејске скупштине, и прављен је по угледу на пројекат закона из 1848. године. У њему су унете измене које се односе на састав скупштине, иначе све остале одредбе су готово идентичне. Садржина овог закона, као и по пројекту закона из 1848. подељена је у три главе са истим насловима. Оба закона имају готово исти број чланова. У оба закона направљена је грешка у пагинирању чланова¹³. Формулације неизмењених чланова су безмало идентичне, а неки чланови су идентично формулисани.

Постоји извесна разлика у објашњавању мотива због којих се издаје закон о скупштини, односно пројекат закона. У пројекту закона од 1848. истакнута је жеља и захтеви народа за одржавањем скупштине у циљу „полезног теченија общенародни послова”¹⁴, а у закону од 1858. подвучено је да се народ у скупштини скупља према

10 Јаша Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе*, Београд, 1936, стр. 115.

11 Нил Попов, *Србија и Русија*, 351., Ј. Продановић, оп. цит., 116.

12 „Србске новине”, новембар 1858. бр. 123.

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

14 Архив СРС, *Државни совјет* 278/1848.

IV

The period from 1848 to 1858 was fraught with political conflicts. There were initiatives to amend some provisions of the 1838 Constitution – especially those concerning the status of the councils. With the prince's consent, particular efforts were made by I. Garašanin and A. Petronijević¹⁰. Although the constitution was not changed, constitutional drafts originating from the prince and the councils¹¹ were prepared in the meantime, in order to define their mutual relations more precisely. Later, work was done on a separate draft law regulating the councils. This law was prepared in 1856 and adopted in 1858. Meanwhile, the Tenka's plot occurred (1857); not only were the leaders of the Defenders of the Constitution sympathetic towards it, some even participated. The Obrenović faction saw its chance in this political disunity, while the liberal group, significantly more organised and influential than in 1848, did not miss the opportunity to advocate for the assembly, expecting that through elected representatives it would have more political influence on Serbia's circumstances. However, they were again deceived, as the existing oligarchic power structure was replaced by another that was no less bureaucratic. In such a situation, the Assembly Law of 1858 was passed and amended in 1859 at the Saint Andrew's Assembly.

The Assembly Law of October 1858¹² was enacted for the session of the Saint Andrew's Assembly and was modeled after the 1848 draft law. Amendments were made concerning the composition of the assembly; otherwise, all other provisions are almost identical. The content of this law, like the 1848 draft, is divided into three chapters with the same titles. Both laws have nearly the same number of articles. Both contain pagination errors.¹³ The formulations of unchanged articles are almost identical, and some articles are identically worded.

There is a certain difference in explaining the motives for issuing the Assembly Law or draft law. The 1848 draft emphasised the people's desire and demands for convening the assembly to ensure "the beneficial conduct of public affairs"¹⁴, while the 1858 law stressed that the people gathered in the assembly according to custom to consult on

10 Jaša Prodanović, *Устави развојак и уставне борбе* [*The Constitutional Development and the Struggle for the Constitution*], Belgrade, 1936, p. 115.

11 Nil Popov, *Србуја и Русија* [*Serbia and Russia*], 351., J. Prodanović, *ibid.*, 116.

12 Србске новине [Serbian News], November 1858, no. 123.

13 Due to a pagination error, the 1848 draft law contains 42 articles instead of 43, while the 1858 Law on the Assembly contains 39 articles instead of 40.

14 Archives of the SRS (Socialist Republic of Serbia), *State Council*, 278/1848.

народном обичају ради саветовања о „обштенодрним делима”. Различно објашњење мотива због којих се тражи законско регулисање положаја скупштине одражава и различите ситуације у Србији које су наметале доношење поменутих аката. Иако се са народним захтевима као претпоставком нормативног регулисања положаја скупштине, манипулисало у оба случаја, ипак стоји чињеница да је Петровска скупштина била плод озбиљнијег народног незадовољства, а Светоандрејска више резултат сукоба између политичких група које су кроз цео уставобранитељски период водиле међусобну борбу. За одржавање скупштине и закон који ће се донети на скупштини били су Вучић и Гарашанин, либерали и обреновићевци. Свако је имао своје разлоге за сазивање скупштине¹⁵.

Скупштина је по закону од октобра 1858. знатно бројнија али не и демократскија. Док су по пројекту закона из 1848. срезови и окружне вароши бирале по једног посланика и скупштина била састављена само од изабраних посланика, по закону се на 500 пореских глава бирао један посланик и на вишак од 250 још један. Окружне вароши су такође бирале по једног посланика иако нису имале пуних 500 пореских глава. Избори у варошима су и по закону и по пројекту непосредни а у срезовима посредни. Међутим, док су по пројекту закона мала села бирала једног депутата, већа по два, а највећа до пет депутата за среску скупштину, по закону, свако село које има мање од 50 пореских глава бирало је два депутата, а преко 50 пореских глава на сваких 50 по два депутата. Изабрани депутати за среску скупштину и по пројекту закона и по закону бирали су посланике за скупштину. Време и начин избора посланика, одређивала је влада. Главна разлика између пројекта закона и закона је у томе, што закон предвиђа и посланике по положају а пројекат само бирани. Посланици по положају по закону из 1858. су: председник касационог суда, два председника апелационих судова и председник суда вароши Београда. Затим 17 окружних начелника, управитељ вароши Београда и на крају 17 протојереја из округа и четири „настојатеља” манастира из епархија.

Услови за активно бирачко право углавном су исти као и по пројекту, осим што је закон предвидео „да право бирања може сваки грађанин упражњавати само у оном месту где пребива или где има начин живљења или где има непокретни добара”. У пројекту од 1848. нема трећег елемента. Постоје разлике и у условима за пасивно бирачко право. На пример, чиновници по пројекту нису имали пасивно бирачко право, а по члану 31. Закона, пасивно бирачко право нису имали: совјетници, попечитељи, архијереји као и чиновници и

15 Слободан Јовановић, *Уставобраници и њихова влада*, Београд. 1933, 352–353.

“public matters”. The different explanations reflect the distinct situations in Serbia that necessitated these acts. Although popular demands were used as the normative basis in both cases, it remains a fact that the Saint Peter’s Day Assembly was the result of grave public discontent, while the Saint Andrew’s Assembly was more a product of conflicts between political groups that had been fighting throughout the governance of the Defenders of the Constitution. Advocates for convening the assembly and the law to be passed at the assembly included Vučić, Garašanin, liberals, and Obrenović supporters. Each had their own reasons for convening the assembly.¹⁵

According to the October 1858 law, the assembly was much larger, but not more democratic in nature. While the 1848 draft law assigned one deputy per district and district towns, the 1858 law allocated one deputy per 500 taxable households and an additional deputy for every surplus of 250. District towns also elected one deputy even if they did not have a full 500 taxable households. Elections in towns were direct, and in districts indirect, under both the law and the draft. However, while the draft law assigned one deputy for small villages, two for larger ones, and up to five for the largest in a district assembly, the 1858 law provided that each village with fewer than 50 taxable households elected two deputies, and for every 50 taxable households, two deputies were elected. Elected deputies for district assemblies elected the deputies for the national assembly under both the draft and the law. The timing and manner of electing deputies, the governor of the city of Belgrade, and finally the 17 protoierei distinguished the draft law from the law, as the law also provided for deputies by position, while the draft only had elected deputies. Deputies by position under the 1858 law included: the president of the Court of Cassation, two presidents of appellate courts, and the president of the Belgrade city court. Then 17 district chiefs, the governor of the city of Belgrade, 17 protoierei from the districts, and four “custodians” of monasteries from the dioceses.

Conditions for active voting rights were mostly the same as in the draft, except that the law stipulated “that every citizen may exercise the right to vote only in the place where he resides or where he has his livelihood or immovable property” (emphasis by Lj.K.). The 1848 draft lacks this third element. Differences also existed in conditions for passive voting rights. For example, officials had no passive voting rights in the draft, while Article 31 of the 1858 law denied passive voting rights to council members, overseers, archbishops, as well as officials and priests of both

15 Slobodan Jovanović, *Уставобраници и њихова влада [The Defenders of the Constitution and Their Government]*, Belgrade, 1933, 352–353.

свештеници мирског и монашког реда¹⁶. Лишавање чиновника и совјетника пасивног бирачког права по Закону од 1858. тумачи се наводно спрегом Гарашанина и његове групе са кнежевом групом да би онемогућили Вучића да у било ком својству уђе у скупштину¹⁷. Чини нам се да је ово објашњење доста једнострано, јер је и либерална група имала утицаја на садржину овог Закона, посебно дела који се односи на састав скупштине. Околност да су либерали прихватили посланике по положају, не значи да би прихватили бирократску структуру скупштине. Уосталом, сматра се да је заслугом либерала повећан број бираних посланика. Ово утолико пре што у закон није унета одредба која фигурира у пројекту да совјетници и министри могу да учествују у раду скупштине, али без права гласа.

У погледу надлежности скупштине готово су идентичне одредбе закона и пројекта. У закон је унета нова одредба по којој скупштина даје мишљење о предлозима кнеза и совјета уколико они нађу за сходно да то од скупштине траже. Но, изричита је одредба закона по којој предлози Народне скупштине „немају обвезатељне силе, докле их кнез са саветом сходно Уставу не озакони”. (Приметно је да се Закон врло често позива на Устав, јер је познато да је Porta била против скупштине и Закона о скупштини.) И одредбе о надлежности скупштине показују негаторски став уставобранитеља према скупштини, јер је и по овом закону скупштина била само саветодавно тело, и то у оној мери колико су кнез и совјет то желели. Уосталом, овај закон о скупштини представља логичан континуитет уставобранитељске политике и њихов страх од незадовољства народа које је долазило до изражаја управо у овом телу. Пратећи логику Гарашаниновог става о скупштини, видимо да је он био против скупштине као органа власти јер се плашио „разуларености гомиле”. За њега је скупштина погодно место за политичке сукобе. „Тога ради – пише Гарашанин у једном писму поводом Светоандрејске скупштине – ја нисам хтео да доцниа скупштина сама врховну власт у руке узме, јер сам и онда и увек уверен био да наша скупштина није способна да ту власт у руке узме, а да се анархија не изроди¹⁸”. Околност да је Гарашанин заједно са Вучићем желео одржавање Светоандрејске скупштине није произлазила из његовог промењеног става према скупштини, већ из његовог настојања да скупштину супротстави кнезу А. Карађорђевићу у чему је и успео, јер је управо Светоандрејска скупштина означила крај његове владавине.

16 „Новине србске”, 7. новембар 1858. г. бр. 123.

17 Ј. Грујић, Записи, књига I, 168, Сл. Јовановић, оп. цит., 373.

18 Архив СРС, Фонд И. Гарашанина, 1073.

secular and monastic orders.¹⁶ The deprivation of officials and councilors of passive voting rights under the 1858 law is allegedly explained by a coalition between Garašanin's group and the prince's group to prevent Vučić from entering the assembly in any capacity.¹⁷ This explanation seems somewhat one-sided, as the liberal group also influenced the contents of the law, especially the assembly's composition. The liberals' acceptance of deputies by position does not imply their acceptance of the assembly's bureaucratic structure. It is generally believed that the liberals were responsible for increasing the number of elected deputies. Moreover, the law did not include the provision from the draft allowing councilors and ministers to participate in assembly work, but without voting rights.

Regarding the assembly's authority, the provisions of the law and the draft are almost identical. The law introduced a new provision whereby the assembly gives opinions on proposals from the prince and councils if they deem it appropriate to request such opinions. However, the law explicitly states that proposals from the National Assembly "have no binding force until the prince and council legalise them in accordance with the Constitution". (Notably, the law often refers to the Constitution, as it is well known that the Ottoman Porte opposed both the assembly and the Assembly Law.) The provisions on the assembly's authority demonstrate the Defenders of the Constitution's dismissive stance towards the assembly, as under this law, the assembly was only an advisory body to the extent desired by the prince and the council. This law represents a logical continuation of the Defenders of the Constitution's policy and their fear of public discontent expressed through this body. Following Garašanin's logic about the assembly, we see he opposed it as a governing body because he feared "the unruliness of the masses". For him, the assembly was a suitable place for political conflicts. "For that reason", Garašanin wrote in a letter regarding the Saint Andrew's Assembly, "I did not want the assembly to take supreme power into its own hands later on, because I have always been convinced that our assembly is incapable of taking such power without descending into anarchy"¹⁸. The fact that Garašanin, together with Vučić, wanted the Saint Andrew's Assembly to convene did not stem from a changed view of the assembly, but rather from his attempt to oppose Prince Aleksandar Karađorđević, which he succeeded in, as the Saint Andrew's Assembly marked the end of his reign.

16 Novine Srbske [Serbian News], November 7, 1858, no. 123.

17 J. Grujić, *Žaŕuicu* [Memoirs], vol. I, 168, Sl. Jovanović, *ibid.*, 373.

18 Archives of the SRS (Socialist Republic of Serbia), Personal Fond of Ilija Garašanin, 1073.

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

The Assembly Law adopted at the Saint Andrew's Assembly in 1858 further narrowed the assembly's rights. However, since the law was passed in changed political circumstances in Serbia, it did reflect the current situation. The Defenders of the Constitution's stance on the assembly had not changed, but the ruling political group – the Obrenović faction, in alliance with Defenders of the Constitution who supported them, and with corresponding influence from the liberal political group – crafted an Assembly Law to their liking, which was adopted with significant amendments at the Saint Andrew's Assembly in 1859.

Рад приспео / Paper received: 8. 5. 2026.

Прихваћен за објављивање / Accepted for publication: 19. 5. 2026.