

# ВЕЛИКА НАРОДНА СКУПШТИНА

## Садржај

- I. Разлика између уставних закона и обичних па нашим уставима
- II. Сазивање Велике Народне Скупштине
- III. Упоређење између Велике скупштине и обичне
- IV. Историја Велике Скупштине
- V. Велика Скупштина на послу
- VI. Уставотворна Скупштина с теоријског гледишта

# ВЕЛИКА НАРОДНА СКУПШТИНА

СТУДИЈА О УСТАВОТВОРНОЈ ВЛАСТИ

ОД

СЛОБОДАНА ЈОВАНОВИЋА

*Јовановић*

~~Слободана Јовановић~~

(Оригинално из Београда)

*Кисац*



ИНВ. БР.  
791

БЕОГРАД

ШТАМПАРИЈА СТЕТОВАРА НИКОЛИЋА, ОБЛИКОВИ ВЕНАЦ БР. 2.

1900.

ЦЕНА ЈЕДАН ДИНАР

## С А Д Р Ж А Ј

---

	Страна
I. — Разлика између уставних закона и обичних по нашим уставима . . . . .	1
II. — Сазивање Велике Народне Скупштине . . . . .	9
III. — Упоредбе између Велике Скупштине и обичне . . . . .	26
IV. — Историја Велике Скупштине . . . . .	33
V. — Велика Скупштина на послу . . . . .	50
VI. — Уставотворна Скупштина с теоријског гледишта . . . . .	59

---

## I. — Разлика између уставних закона и обичних по нашим уставима.

—\*\*—

Устав се не разликује у материјалном смислу од закона, т. ј. не разликује се од њега онако као што се закон разликује од једног управног или од једног судског акта. Уставом се формулишу правна правила као и законом. Та истоветност између Устава и закона потврђује се називима који се Уставу дају. Место *Устав* каже се такође *уставни закони* или *оргински закони*, или још *основни закони*. Шта више ти су закони у извесним земљама савним изједначени с обичним законима, на пр. у Енглеској, која се међутим сматра као отарбина савремене уставности.

Ако се Устав не разликује од закона по суштини, да ли се разликује од њега по предмету? Другим речима, да ли се може начелно решити, која правна правила припадају Уставу? Каже се обично да њему припадају 1° она правила којима се организују власти; 2° она правила којима се ујемчава лична слобода. Али садржина Устава није овим довољно одређена. Питање је, која ће се од тих правила унети у Устав. Да се унесу сва, није ни мислити. Ако би требало Уставом регулисати све појединости у организацији разних власти, онда би он, и. пр. код нас, имао да обухвати, код организације законодавне власти, све оно што садржи изборни закон скупштински, закон о скупштинском пословнику итд.; код организације извршне вла-



сти, имао би да обухвати све оно што садржи закон о устројству Централне Управе, закон о Државном Савету, закон о Главној Контроли, закон о општинама итд.; код организације судске власти, имао би да обухвати све оно што садржи закон о устројству судова, закон о пороти, итд. Нето тако, ако би требало Уставом регулирати све појединости личних гаранција, онда би он, опет код нас, имао да обухвати све оно што садржи закон о штампи, закон о удружењима, закон о зборовима итд. Устав који би примио у себе сав тај материјал био би административни законик, а не Устав.

Мора се, дакле, учинити избор између оних правила којима се организују власти и ујемчава лична слобода. У Устав ће се увести само најважнија, т. ј. она која су од начелне вредности. Али, ако је лако рећи да Устав треба да садржи начела а не појединости, није лако пресудити у посебним случајима, да ли се извесно правило тиче начела или појединости. Да би се нашла директива, ваља се сетити историјског разлога уставних закона. Уставни закони, оваки каке данас знамо, писани и у једном акту прикупљени, етали су се јављати у XVIII веку. Они се везују за две политичке идеје тога доба, од којих је једна, идеја о природним правима, а друга, идеја о подели власти. По првој идеји, појединац је примио од природе извесна права која су и за саму државну власт неприкосновена, и Устав је имао да поброји и дефинише та права. По другој идеји, државна се власт, да би престала бити деспотском, морала поделити на три власти — законодавну, извршну и судску — које би биле једна од друге независне. Ну, ако би њихова организација и надлежност била одређена обичним законима, очевидно је да би извршна и судска власт зависиле од законодавне власти, која издаје законе. Отуда потреба за једним вишим законом, који би постојао независно од законодавне власти, и тај виши закон имао је Устав да буде. — Према овоме Устав би имао да гарантује независност појединца наспрам државе, и независност појединих власти једне наспрам друге. Он би имао да обележи појединцу једну сферу рада, у којој онај не би био подвргнут државном надзору, — и имао би да обележи свакој власти њену надлежност, у чијим границама она не би била дужна да прима импулсе од других власти. И у јед-

ном и у другом случају, он би имао да повуче граничну линију, овде између разних власти, — тамо између свих њих екуна с једне стране, и појединца с друге.

Али, ако се узме да је задатак Устава да регулише односе било између појединца и државе, било између три основне власти, онда треба увести у Устав само она правила којима се или моћ једне власти, или обим личне слободе проширује или сужава. И обрнуто, треба оставити ван Устава све оно што се тиче начина на који појединац брани своја права, или на који држава сузбија његове злоупотребе тих права, као и све оно што се тиче унутрашњег уређења појединих власти. На пр. у погледу министара, Уставом би требало одредити, ко их поставља, пред киме одговарају, могу ли припадати законодавном телу итд. Од тога да ли ће их постављати шеф извршне власти, или ће их бирати законодавно тело као неки свој извршни одбор; од тога да ли ће они одговарати само шефу извршне власти, или поред њега још и законодавном телу; од тога да ли ће бити одвојени од овог последњег као остали чиновници, или ће, будући његови чланови, стајати у сталном додиру с њиме, од свега тога зависи у којој ће се мери законодавна власт моћи мешати у послове извршне. Напротив, требало би одредити специјалним законом, а не Уставом, колико ће и каквих министарства бити, да ли ће се при појединим министарствима налазити кака саветодавна тела итд. Однос између владе и скупштине не би био ништа променљив услед тога што би се на пр. место четари министарства увело осам, или што би о извесним предметима министар просвете доносио своја решења тек по саветовању Просветног Савета. Из сличних разлога требало би Уставом одредити каким се мерама влада сме служити противу злоупотреба слободне штампе, да ли и превентивним и репресивним, или само овим последњим; док би, на против, требало одредити специјалним законом а не Уставом, из каких ће се власти те репресивне мере састојати, који ће судови оне казне примењивати и т. д.

Они су, дакле, резултати добивени: 1° да Уставу припадају начелне одредбе, и 2° да се као начелне одредбе не сматрају све оне које се тичу организације власти, него само оне којима се регулишу односи једне власти било према другим властима, било према појединцу. На основу ових резу-



tata mogao bi se dosta tačno ograničiti предмет Устава, али ни на основу њих не би се могао он тако таčno ограничити да ни у ком више случају не буде двоумице да ли ће се извесна одредба унети у Устав, или ће се оставити специјалним законима. У осталоме, не би било ни од како користити са еним таčno ограничити предмет Устава. О границама које би се тако повукле, не би се водило никак рачуна у стварном животу приликом састављања Устава. Обично, кад се саставља Устав, не гледа се на то шта по теорији ваља да уђе у такав један докуменат, него се меће унутра све оно што се жели нарочито гарантовати. Што се пак жели нарочито гарантовати, то су оне одредбе које су највећма у опасности да буду повређене: међутим те одредбе не морају бити начелне одредбе. Тиме се објашњује што се Устав често бави појединоштима организације и поступка, које, строго узев, не спадају у његов програм. На пр. наш Устав од 1888, у своме чл. 9.

*.....Нико не може бити притворен, нити иначе лишен слободе, без именованог и разложног поткрепљеног решења истражног судије. Ово решење мора се саопштити лицу, које се притвара, у самом часу притварања. Само кад је кривац ухваћен на делу може се одмах притворити, али му се онет решење о притвору мора саопштити најдаље за 24 часа од како је притворен. — Против решења о притвору има места жалби привременом суду. Ако притворени не најави ову жалбу за три дана од како му је решење о притвору саопштено, онда најдаље за 24 часа после тога рока мора истражни судија послати предмет суду и без жалбе. Суд мора у року од 24 часа од како је предмет примно издати своје решење, којим решење истражног судије о притвору оспорава или уништава. Ово је судско решење извршно...*

Није претерано рећи да се могло стати код краја прве реченице. Одредбама које за тим долазе, пре би било место у казненом судском поступку него у Уставу. Шта више, оне су се ту и налазиле (§. 131.) на су их одатле уставотворци из 1888 пренели с неким изменама у Устав. Тај пренос они су извршили из практичних разлога, мислећи да ће ове одредбе успешније заштити од повреда, ако их буду свечано прогласили у Уставу.

Оваких примера има још, и то не само у нашем Уставу од 1888, него и у другим европским уставима. Што се у једној земљи мање поштују обични закони, то ће све више чланова морати бити у Уставу. Другим речима, што је једна земља даља од типа правне државе, то ће све опширнији

Устав имати. Колико је то тачно, види се најбоље по примеру оних држава које су томе типу најближе. Ако се у Енглеској не одвајају уставни закони од обичних, то је поглавито зато, што је ту поштовање закона тако интензивно, да су и најважнија правила довољно заштићена обичном законском гаранцијом. У Француској, Устав је сведен на најмању меру. Он не помиње ништа о организацији судске власти, као што не помиње ништа ни о јемствима личне слободе. Он је састављен из неколико закона који су посвећени искључиво организацији законодавне и извршне власти. Не само, дакле, да има устава који обухватају више но што им припада, него их има и таквих који обухватају мање но што им припада.

Предмет је уставним законима у тој мери детерминисан политичким развојем самог народа, да међу савременим уставима нема ни два која би се својом садржином савим поклапала. По предмету се, дакле, уставни закони исто тако мало могу разликовати од обичних, као и по суштини. Данас је преовладало гледиште да се уставни закони и обични разликују једин од других само још у формалном смислу. Карактеристика се уставних закона састоји у једном спољашњем знаку. Они не постају на исти начин на који обични закони. У њиховом издавању учествује друго једно тело, а не оно које са шефом извршне власти издаје обичне законе. Ако је, случајно, исто тело надлежно за решавање о обема врстама закона, онда је оно, код уставних закона, везано за нарочити поступак. Уставне законе или стварају нарочити органи, или ако их стварају исти органи који и обичне законе, онда их не стварају истом методом.

Свакојачко, издавање уставних закона скончано је с нарочитим формалностима. Ове су много замршеније, и стога спорције него оне формалности кроз које се проводе обични законски предлози. Кад се Устав један пут донесе, њега је много теже променити него ма који други закон. Пошто му је намењено да служи за основу осталим законима, Устав мора бити трајанији од њих, а да би онет био трајанији, мора се његова промена отежати. Ова повећана сталност Устава не стоји ни у каквој вези с његовом суштином: ако је постао сталнији, он није престао зато бити закон. Она не стоји у вези ни с његовим предметом: јер од субјек-



тивне оцене ustavotvoraca zavise koja ће се правила учинити трајанијим.

Укратко, уставни су закони такви закони које је, у формалном смислу, најтеже донети. Између њих и обичних закона постоји само разлика у погледу процедуре. Али, кад се то утврди, не може се ићи и даље, па прецизирати у чему се има састојати тај сложенији и посреднији начин којим уставни закони постају. Међу системима усвојеним за отирање тих закона влада највећа разноврсност, и ми ћемо се, за овај мах, ограничити да поменемо само оне који су нашим уставима били предвиђени.

Први наш Устав, Устав од 1835, дао је владаоца народу: то је био октроисани Устав, али онег за то, њиме уставотворна власт није била остављена у владаочевим рукама. По чл. 140 тога Устава, Кнез, Савет и Скупштина били су надлежни да мењају Устав, а по чл. 141, скупштинеке одлуке о новим уставним члановима доносиле су се изузетном већином гласова. За издавање обичних закона, међутим, изискивала се еугласност између Кнеза и Савета. На тога излази, да су по Уставу од 1835 уставни закони имали да буду непосреднији параз народне воље него обични, и та се мисао, као што ћемо на другом месту показати, провлачи кроз све наше законе и уставе.

Али Устав од 1835 остао је проста жеља: он никада није био уведен у живот. То је био покушај народне владе да политичко уређење земље промишле сама, независно од Турске, која је представљала тада нашег сизерена, и Русије, која је представљала тада нашег протектора. Ну те две државе, или, како су се онда оне у званичном стилу називале, *Височијши Дворови*, нису нам хтели признати толико самосталности ни у нашим чисто унутрашњим стварима. Поводом Устава од 1835 поставило се питање, да ли аутономију Србије треба схватити тако широко да домаће власти могу издавати и уставне законе, или је треба схватити тако уско да ти закони могу само од Височијших Дворова бити октроисани као нека врста органског статута. Питање је ово било решено на нашу штету, и као год што је 1830 кнезу био послан берат из Цариграда, тако је и 1838 народу био одатле послан један хатишериф, који је имао да му служи као Устав. По начелу на основу кога је Устав од 1838 издан, само су обични закони могли постајати у земљи; што се тиче устав-

них закона, за њих је требало молити у Цариграду. Створене су биле две врете закона: закони домаћи и закони турски. Уставни су се закони одликовали својим ненационалним пореклом, и, следствено, својим непопуларним карактером.

После рестаурације од 1858, политика Обреновића била је управљена противу Устава од 1838 као противу једног Устава којим је повређено „право унутрашње независности.“ Преговори су се одмах почели с Портом о укидању тог туђинског закона. Ова се није одушила томе да Устав од 1838 буде променен, али је захтевала да нови Устав изда опет она: дајући нам бео лист артије да напишемо шта хоћемо на њему, она је постављала услов да после то писмено примимо из њених руку као њен дар. На тај услов од наше се стране није пристало, а није се ни могло пристати, јер између нас и Порте није био спор само око тога како ће Устав гласити, него и око тога ко ће га издати. Стање је ствари после 1858 било овако: у земљи се затекао један Устав који Кнез није признавао, а међутим нови Устав који је он намеравао издати, Порта је дала разумети да га она неће признати.

На овог тешког положаја изашло се тако што су портине претезање формално биле задовољене, а стварно биле поречене. Кнез је допунио и променио Устав од 1838 како је хтео, али тим допунама и изменама није дао облик уставних закона, за чије издавање Порта сматрала као искључиво надлежна, него им је дао облик обичних закона, за чије издавање ни Порта није спорила земљским властима надлежност. У ствари, Устав од 1838 био је подвргнут једној ревизији која се извршила обичним законодавним путем. Томе Уставу имало је нешто да се дода, а нешто да се одузме. Он је био прешао ћутом преко питања о наследности кнежевског достојанства. Шта више у берату, који је Порта издала нашем владаоцу после рестаурације од 1858, ништа се није говорило о наследним правима Обреновића, и ако су ова, двадесет и осам године раније, бератом од 1830 била један пут призната. Да би се ова празнина у Уставу попунила, излази 20 Октобра 1859 закон о наследству кнежевског достојанства. — Затим, Устав од 1838 био је начинио саветнике колико кнежевим чиновницима толико и султановим. То је имало да се промени, и већ 3 марта 1859 излази решење о заклетви саветника, којим се



из ње изоставља сваки помен о Високој Порти. Пете године, 24 Септембра, укида се додатак устројству Савета од 3 Маја 1838 којим је било освештано портинско посредовање у збацивању саветника. Ово су биле све припреме за напад на сам Устав: овај је био отворено повређен устројством Савета од 17 Августа 1861, које је учинило крај саветничкој независности онокој кака је била ујемчена чл. 17 Устава. Укратко, Србија је по Уставу од 1838 била једна изборна монархија у којој је праву власт вршио један олигархијски савет; овим специјалним законима она је претворена у једну наследну монархију, у којој Савет није представљао ништа више него колегију виших чиновника.

Под таквим околностима, кад су се уставна наређења прикривала у обичним законима, било је опасности да нестане сваке разлике између две врсте закона. С тога је био добро дошао закон о Народној Скупштини од 17 Августа 1861, којим је било предвиђено како ће се мењати уставни закони. Обичне законе мењали су Кнез и Савет, саслушавајући Народну Скупштину кад би хтели. Што се тиче уставних закона, и њих су та два чиниоца били надлежни да мењају, али пре него би их променили, имали су дужност саслушати Народну Скупштину. У овом случају они су је саслушавали, не што су хтели, него што су морали. При издавању Устава, радња обичних законодавних чинилаца била је допуњена обавезним саслушавањем Народног Представништва. Ово је било враћање на мисао Устава од 1835, али само у неколико, јер док је по томе Уставу Скупштина решавала о уставној промени, она се, по овом закону, само саслушавала. Али, важност је закона од 17 Августа 1861 у томе, што је он, комбинацијом Кнеза, Савета и Скупштине, створио уставотворну власт у самој земљи. Тиме су биле отворено поречене портине претензије да она буде извор наших уставних законима.

Није сасвим тачно рећи да је Намесништво од 1868 затекло у земљи „турски Устав“. Овај се био тада већ престао вршити у својим најважнијим одредбама. О Кнезу, намесницима, министрима, Савету, Скупштини, били су донети специјални закони који су надокнађали оскудицу народног Устава. Шта више, мењање је Устава било, уз пркос Порти, стављено једним законом у надлежност домаћих власти. Намесништво се само користило тим повољним усло-

вима, па је 1869 издало један формални Устав, чиме је дефинитивно окончан спор између нас и Порте о уставотворној надлежности.

Устав од 1869, који је пренео законодавну власт са Савета на Народно Представништво, морао је овоме доделити и уставотворну власт; али да се, узед тога сједињавања законодавне и уставотворне власти у Народно Представништу, не би помешале две врсте закона, установљене су две скупштине: велика, која издаје уставне законе, и обична, која издаје остале. Доцније ће се показати разлика у организацији између те две скупштине; овде је доста утврдити, да су то два одијета различна тела, тако да се код нас уставни закони распознају по органима који их стварају.

Овај систем прешао је с неким изменама и у Устав од 1888. Данас он важи онако како је у Уставу од 1869 смисљен, пошто је тај Устав повраћен у важност 1894-те Краљевском Прокламацијом.

Нуžno је само поменути, да надлежност Велике Скупштине није искључиво уставотворна. Чл. 89 Устава прописује њено сазивање у овим случајима: „Кад је потребно 1., да се избере Кнез, 2., да се изберу Намесници кнежевског достојанства; 3., да решава мењање Устава; 4., да решава питања веће важности о смањивању или размени кога дела државне области; и 5., кад Кнез пађе за потребно да саслуша Велику Народну Скупштину о каквом питању од ванредне важности за земљу.“ У случајима под 1. и 2. Велика Скупштина дејствује као изборно тело, а у случају под 3. као саветодавно. Што се тиче случаја под 3., Велика Скупштина ту одобрава међународне уговоре, јер смањивање или размена кога дела државне области претпоставља уговор са којом страном државом. Ми ћемо овде имати да испитамо само њену радњу у случају под 4., „кад решава мењање Устава.“

## II. — Сазивање Велике Народне Скупштине

Велика се Скупштина може само заједничком одлуком Круне и Народног Представништва сазвати ради промене



Устава. Претходни споразум између та два чиниоца не изискује се онда, кад се Велика Скупштина у другом ком циљу сазива. И нештајући Народно Представништво, Круна има право сазвати Велику Скупштину да решава питања веће важности о смањивању или размени кога дела државне области, или да је саслуша о каквом питању од ванредне важности за земљу (тач. 4 и 5 чл. 89. Устава). Кад Велика Скупштина има да бира владоца или намеснике, Народно Представништво опет не учествује у њеном сазивању. Она се онда састаје на позив Министарског Савета, који привремено врши краљевску власт (чл. 10 и 13 Устава). Али, ако у извесним случајима, Круна или Влада могу сазвати Велику Скупштину без пристанка Народног Представништва, ово је од своје стране не може сазвати никада без пристанка Круне.

Иницијативу за уставну промену може узети не само Круна него и Народно Представништво. „Предлог о потреби да се какве измене или допуне у Уставу учине, или да се који прописи итега протумачи, може учинити како Краљ Скупштини, тако и ова Краљу“ (чл. 131 Устава). Предлог који долази од стране Круне спроводи се преко Владе Скупштине, као и обични законски предлози. Што се тиче предлога који би потицао у средини саме Скупштине, за њ би важиле оне одредбе скупштинског пословника које говоре о посланичким предлозима у опште (чл. 94—99). Али ако за подношење предлога о уставној промени ише прописане никакве нарочите формалности, оне су прописане за његово усвајање. Док се обични предлози усвајају простом већином, и док се о њима само једно закључење доноси, дотле се у погледу предлога о уставној промени изискује „да су две трећине од присуствујућих чланова за предлог глас дали“, као и да „две једно за другим следеће редовне Скупштине о томе учине сагласно закључење“ (чл. 131 Устава).

Израз *две једно за другим следеће редовне скупштине* није најрецивније изабран. Могло би се мислити да је реч о двама скупштинама из два разна избора. У ствари реч је о двама сазивима једне и исте Скупштине. У прилог овом тумачењу иде сви досадања практика. Промену Устава од 1869 решила је Народна Скупштина први пут у свом редовном сазиву за 1880, — други пут у свом редовном сазиву за 1881. Промена данашњег Устава била је решена такође у двама редовним сазивима, за 1895 и за 1896. Та

два сазива морају бити *редовна* и *један другом следећа*. Први услов значи да Народна Скупштина, која је закључила у свом редовном сазиву уставну промену, не би могла бити сазвана ванредно да то закључење и по други пут учини. Устав је хтео да Скупштина с таким закључењима не нагли, и за то јој је оставио време између два сазива на размисљање. Ванредни сазив може, међутим, непосредно следовати редовном, тако да између закључења донетог у редовном сазиву и оног донетог у ванредном не би често био никакав већи размак времена. — Други услов значи, да предлог о уставној промени, који би једног сазива био усвојен, мора првог идућег бити поновљен. У противном случају сматрало би се да је Круна или Скупштина — која већ страна узима иницијативу — од предлога одустала. Она не би имала права поновити на пр. трећег сазива један предлог који је учинила првог.

Питање је сада, да ли се под двама сазивима, о којима говори чл. 131 Устава, разумеју два сазива једне исте скупштинске периоде? Претпоставимо овакав случај. Скупштина после своје прве одлуке буде распуштена, или Скупштина донесе своју прву одлуку свог последњег сазива. Може ли у таквом случају Скупштина, која за њом из другог избора дође, продужити њену радњу тамо где ју је она прекинула? Може ли одлуку, коју би сама донела о уставној промени, рачунати као другу и последњу? Код нас се у пракци нашло, да може. Скупштина изабрана за 1875/67 решила је, у свом сазиву за 1877, да се укине последњи одељак чл. 132 Устава. Ово решење поднето је идуће године на одобрење новој Скупштини, која је била изабрана за периоду 1878/80. Две скупштине из два разна избора, дакле, решиле су укидање последњег одељка чл. 132. Што је једна одлучила свог последњег сазива, то је друга потврдила свог првог сазива. Из тога би излазило, да два сазива у којима се закључује уставна промена не морају припадати оба истој скупштинској периоди.

Нама се чини да се чланом 131 Устава хтело, да једна иста Скупштина решава о уставној промени два пута. То је сасвим друга процедура, него кад би о њој решавале две разне скупштине свака по један пут. За тим, зна се за оно начело које данас у свима парламентима важи, да се законодавна радња не преноси из једне Скупштине у другу



(подразумевају се скупштине из два разна избора). Ово је начело било и код нас признато у једној прилици. На сас-танку Народне Скупштине од 20 децембра 1875 претре-сано је питање шта ће бити с интервенцијама и предло-зима које је ранија скупштина, будући распуштена, морала оставити неовршене иза себе. М. Пироћанац изразио је ово мишљење :

„...Лавска Скупштина није овогодишња Скупштина, па ма сви чланови лавске Скупштине да су и ове године скупштинари. У обичном току ствари скупштинска је периода од три године; и на свршетку те периоде радња скупштине се прекида. А кад је лавска Скупштина распуштена, тада се анелирало на народ, да он поново своје посланике избере, и тиме изрече у колико се народ са радњом распуштене Скупштине слаже. По Уставу дакле, не може бити никакве везе између лавске и овогодишње Скуп-штине о преносу радње.“

То је мишљење било усвојено од Народне Скупштине, која га је одмах применила на једну интервенцију из рас-пуштене Скупштине, и ослободила министра дужности да на њу одговори. Из ових разлога и ми биемо, на супрот прецеденту из 1878, закључили да нова Скупштина, ако жели уставну промену, не може дометнути своје закључење на оно које је пре ње у истом смислу донела једна друга Скуп-штина, него да мора почети све из нова.

Може се десити да се између два сазива промени Влада. Новим министрима не смета ништа да остану при пред-логу својих претходника, и да га у другом сазиву у своје име понове. Исто тако, ако они посланици који су у једном сазиву предложили уставну промену, преврну касније миш-љењем, ништа не би сметало другим члановима Народног Представништва да они тај предлог идућег сазива прихвате. Али у оба се случаја претпоставља да је предлог остао садржином исти, и ако су се променила лица која га подносе.

Скупштинска закључења о уставној промени потребују Крунину потврду. Ова се даје у облику закона, и то сваком од два Уставом прописана закључења по на особ. Је ли од-ређен рок у коме Круна има да их потврди, и после кога би се сматрало да их је одбацила? Несумњиво је да се и на њих односи чл. 68 Устава, који гласи: „На свако за-кључење које Скупштина поднесе Краљу, следоваће Краљева одлука, и то, *у колико је могуће*, још за трајања исте Скупштине“ (т. ј. истог сазива — у француском преводу :

pendant la durée de la session). Због уметка *у колико је могуће* овај рок није прави рок. Али из тога што свако закључење ове врсте ваља да буде учињено у две једно за другим следеће скупштине, изази, да би прво закључење морало свакојачко бити потврђено пре истека другог сазива, док не би минуо рок остављен за друго за-кључење. Што се тиче овог другог закључења, на њ би требало применити опште правило, да се сва скупштинска решења која се немисле одбацити имају потврдити, пре него се са-стане Скупштина из новог избора.

Важније је знати у ком се року потврђено закључење мо-ра извршити. Скупштина је два пута закључила да се Устав промени; Круна је оба њена закључења потврдила; у ком се року мора Велика Скупштина сазвати? О томе се у члану 131 Устава не помиње ништа. Колика је то празнина, показују ови примери. Да се промени Устав од 1869, Народна је Скупштина решила у својим редовним сазивима за 1880 и 1881. Велика Скупштина, међутим, која је имала да изврши то решење, била је сазвана тек 1888-ме. Још боље: да се узме последњи одељак чл. 132 Устава, Народна је Скупштина решила у својим редовним сазивима за 1877 и 1878, али по тим решењима Велика Скупштина није била сазвана никада. Овака практика не може се никакво одобрити. Прво, скуп-штинско решење о уставној промени, кад се проведе кроз процедуру прописану чл. 131 Устава, и кад га затим Круна потврди, постаје с формалног гледишта закон. Влада је дужна да га изврши као сваки други закон; иначе она навлачи на себе одговорност за кажњење закона. Друго, кад се о једном Уставу Круна и Народно Представништво сагласе да је зрео за укидање, он је самим тим дискредитован. Он се мора мењати, или му се мора повратити кредит, што значи да је, у сваком случају, нужно сазвати Велику Скупштину. Као год што је она једина надлежна да га промени, тако му исто она једина, изјавив се против његове промене, може дати нове важности. Не сазивати у таким приликама Велику Скупштину, било би то исто што и продужавати век једном Уставу, на који је с најнадлежније стране бачена сумња да не ваља. Ма колико Устав био добар, он није у стању корисно дејствовати, кад један пут изгуби углед: свага закона лежи у поверењу које он ужива. У овом погледу Устав од 1888 био је боље пенсирован: својим чл. 201 он



је наређивао да се „Велика Скупштина мора сазвати најдаље ва четири месеца од дана кад је предлог (уставне промене) усвојен.“

Да ли сазивање Велике Скупштине повлачи са собом распуштање обичне? По Уставу од 1888 повлачило је: обе скупштине нису смеле једновремено дејствовати. Данашњи се Устав тога питања не дотиче, али изгледа да би се оно дало решити помоћу чл. 83 изборног закона скупштинског. Ту стоји: „Бирање посланика за Велику Скупштину нити замењује нити искључује бирање посланика за обичну Скупштину.“ На основу овога би се могло закључити, да ни сазивање Велике Скупштине не искључује сазивање обичне. Примера истина није било да су се икад обе скупштине нашле на окупу, али под владом Устава од 1869 није било ни о томе примера, да се обична Скупштина распустила услед сазивања велике. На против, после Велике Скупштине од 1877 сазивала се обична Скупштина, која је била избрана још у току 1875.

Тешко да има теоријских разлога, због којих не би било допуштено обичној Скупштини радити уопредо са великом. То су два тела с разним надлежностима: једно је уставотворна власт, друго законодавна. Велика Скупштина, кад се један пут састане, не заузима место обичне Скупштине, не замењује је у њеним атрибуцијама, не преваја себи њену улогу. Она се бави пословима који излазе из круга рада обичне Скупштине, који су шта више овој самим Уставом одузети. Опасности нема да би се та два тела, стављена заједно у покрет, ма на којој тачци сударила. Наравно, њихово једновремено дејтовање могло би у пракци бити скончано с извесним тешкоћама. У Француској на пр. Конгрес, који представља уставотворну власт, не бира се нарочито; он постаје спајањем Сената и Посланичког Дома у једно тело. Они исти људи, који испуњавају функције законодавне власти, узимају се да изврше и уставну промену. По свом личном саставу уставотворна власт не разликује се од законодавне. Због тога, док Конгрес ради, Сенат и Посланички Дом приморани су обуставити своје седнице; исти људи могу у себи ејдифавати разне дужности, али их не могу вршити једновремено. Опет за то, француски правни мислици, већином, нагињу мишљењу да би Сенат и Посланички Дом имали права заседавати, по

својим обичним пословима, у слободном времену између седница Конгреса. Кад је тако у Француској, где у састав Конгреса улазе чланови законодавног тела, — код нас, где се за Велику Скупштину нарочито расписују избори, где се она и бројем, и саставом, разликује од обичне, још пре је могуће задржати поред уставотворног тела и законодавно. Ако се ово не би утврдило, лако бисмо били наведени на погрешне закључке, да Велика Скупштина, искључујући сазивање обичне, обуставља саму законодавну власт. Међутим, она је обуставити не може, и ако је Устав, на чијој основи та власт развија своју радњу, подвргла мењању. Јер, иначе, требало би обуставити извршну власт, за цело, а и судску, може бити, јер прва увек, а друга готово увек, такође постоји на основу Устава. То је једно велико начело да, док се нови Устав не доведе, стари остаје у снази, и њиме организоване власти не прекидају своје функционисање. Иначе, при свакој уставној промени, наступило би један тренутак, кад ни један Устав не би важио — стари за то што се мења, а нови за то што још није готов. Тако једно безуставно стање могуће је само у револуцији, и с тога Велика Скупштина била би један револуционарни чинилац, кад би, пре извршене промене Устава, парализала једну власт коју је он установио.

Примера истина има да се Скупштина распусти, чим констатује потребу уставне промене (Белгијски Устав чл. 131, Дански Устав чл. 95), али такви се примери налазе само у оним уставима који су уставотворну власт поверили законодавном телу. Због тога што ту обична Скупштина, не само решава да се Устав мења, него га она сама и мења, због тога се ту и сматрало за корисно обновити је на изборима у очи овог другог акта. Рачунало се да ће она, на тај начин, с бољим познавањем народних жеља приступити извршењу своје уставотворне мисије. Али код нас овака једна мисија не лежи на обичној Скупштини, већ на великој: апел на народ који се у Белгији и у Данској чини пред уставну промену распуштањем Скупштине, код нас се чини изборима за Велику Скупштину, и према томе, ако је одредба о распуштању Скупштине пренета из Белгијског Устава у наш Устав од 1888, онда је то била једна позајмица из неразумевања.



Врло је деликатно питање, да ли је Велика Народна Скупштина обавезана претходним закључењима Круне и Народнoг Представништва. О томе код нас постоје два мишљења: По једноме, Велика Народна Скупштина нема никакве иницијативе. Њен је посао да каже шта мисли о оним чиновима Устава о чијој се промени пита. Она не би смела дирати у друге чланове који нису обухваћени решењем о њеном сазивању. Њој је надлежност у напред ограничена одлукама Круне и Народнoг Представништва. Као и ванредна Скупштина, ова је строго везана за задатак ради кога је сазвана. По другом мишљењу, Велика је Скупштина суверено тело, пошто она врши уставотворну власт, која стоји над свим осталим властима. Будући суверена, она не може бити ни ограничена, а најмање обичним законодавним одлукама, које проистичу од једне ниже власти. Круна и Народнo Представништво имају да реше: треба ли мењати Устав; шта ће се и како у њему мењати, то је само Велика Скупштина надлежна да оцени, кад се буде састала.

Та два супротна мишљења огледају се како у оним предлозима уставне промене које су чинили поједини посланици, тако и у онима које су чиниле поједине владе. На пр. М. Гараманин с деветнаест другова 18 јануара 1875, и Адам Ботосављевић с Николом Крунежевићем 30 септембра исте год., предлажу да се сазове Велика Скупштина ради уставне промене, остављајући њој да одреди шта је у Уставу за мењање, а шта опет за чување. С друге стране, Абсентије Ковачевић с шездесет другова 31 јануара и 1 фебруара 1875; Васа Стошић 30 септембра 1875; Јован Бошковић 4 октобра и Алека Петковић с друговима 1 децембра 1879<sup>1)</sup> подnose предлоге у којима се набрајају чланови Устава, које би ваљало променити. То је што се тиче посланика. Што се тиче министара, ни они се једни с другима не слажу. Приликом предлога о укидању другог одељка чл. 132, тадашњи министар правде, Јеврем Грујић, даје у седници од 18 јула 1878 ову изјаву у име владе:

„Као што видите од Књаза и владе учињен је предлог опредељен и јасан и казано је: шта управо и како има да се измени; јер то што се тражи да се у Уставу измени мора тачно и формулисано бити, како да гласи у речима, како у потпуном сас-

1) Онде су узети датуми оних седница на којима су ти предлози били прочитани.

таву своје. У опште само говорити да се што мења и преимачава у Уставу, то не би одговарало пропису чл. 131.“

На супрот овој изјави, Пироћанчетово Министарство подноси Скупштини један овако лаковски састављен предлог: „Да се Устав Књажевства Србије од 29 јуна 1869 промени.“ Предлог и неопредељен и нејасан, у коме се не каже ни шта управо, ни како да се измени.

Поводом овог предлога отворила се у штампи дискусија о томе, дали се у опште може сазвати Велика Скупштина таким једним решењем, у коме не би били означени чланови Устава који јој се имају поднети на мењање.

*Изток* је писао „да би се по смислу члана 131 Устава земаљског имале све измене и допуне које се предлажу формулисати, па тако формулисане проћи кроз сагласно закључење две једно за другим следеће редовне Скупштине. Иначе не би имале смисла речи последње тачке члана 131 Устава да ће Велика Народна Скупштина, пошто се две претходне скупштине сагласе, коначно решити — „хоће ли се и како предложене измене или допуне у Уставу учинити, или који пропис истога протумачити.“ — Дајући овај смисао чл. 131-ом, *Изток* је закључио да Пироћанчетов предлог „смера да преобрази Устав земаљски путем неуставним.“ (Број од 5 Априла 1881). Исто гледиште заступао је и г. Ст. Бошковић у *Новом Веку*, тврдећи да је „влада и према духу Устава, и према политичним и свима другим околностима, била дужна, да и ради Скупштине, и ради обавештења јавног мишљења, изнесе одмах свој потпуни предлог за промену Устава.“ Г. Бошковић за тим наставља: „По самим речима Устава јасно је, да „измене или допуне“ Устава имају да буду формално и у појединостима, дакле потпуним предлогом поднесене. То се још боље види из закључног става у 131. члану, где се изреком помињу „предложене измене или допуне“ или „који пропис.“ — И кад не би било још живих предлагача и гласача, потписника садањег Устава, који би могли посведочити горњу намеру творца тога Устава, смисао наведених речи и дух Устава у показаном чланку тако су јасни, да само софистика може тврдити, да то није тако, по да се горња уставна одредба може тумачити у смислу, какав му је садања влада хтела дати, а то: да је довољно изрећи



само потребу измене; а да ли једнога или свију чланака, свеједно.<sup>1)</sup> Међу присталицама овог првог мишљења треба поменути још и Светозара Милетића, који је признавао истина да је поступак усвојен Пироћанчевим Министарством либералан, али није могао а да не примети, да тај поступак не одговара законском тексту. Он је поставио овако питање: „да ли се под „предлогом о потреби“ разуме само предлог: да се Устав измени, допуни или протумачи без формулисања, или извесног одређења ти „измена и допуна“, или се ту вишту и формулисани или одређени предлози ти „измена и допуна“ и пред самим обичним Скупштинама?“ Милетић је био за ово последње тумачење, чију је тачност доказивао тиме, што се у првом одељку члана 131 каже: „предлог о потреби да се *какве* измене или допуне у Уставу учине“, а у последњем опет: „пошто је овако поступљено, онда ће се сазвати Велика Народна Скупштина да *коначно* реши...“<sup>2)</sup>

Супротно мишљење бранили су у овој прилици *Видело* и *Самоуправа*. *Видело* је писало: „По мишљењу либерала влада је била дужна да у предлогу означи све оне чланове Устава, које мисли да ваља изменити, допунити или изоставити. Државницима који су навикли да октроирају земљи законе и установе, заклонили се за скупштинску већину, полицијом изабрату, и сасвим додикује овако схватање. Ништа ти крајније и комотније од процедуре коју они сматрају као закониту. Наметнути резолвним скупштинама оне измене Устава које се влади допадају, на онда везати Велику Скупштину за иницијалне одлуке малих скупштина — значило би испунити све формалности, а опет протурити своју вољу. *Шта мари то што је Велика Скупштина једино уставотворно тело, које у свом кретању ни по каквој уставној лоцици не може бити ограничено одлукама мале Скупштине? Шта мари то што установе Велике Скупштине не би имала никаква смисла, кад би јој влада и обична Скупштина прописивале: шта може и сме мењати и допуњавати у Уставу коме је она — Велика Скупштина*

<sup>1)</sup> В. *За Просвету и Слободу* одг. Ст. Бошковића, где су његови чланци о томе питању оштампани под насловом: *Владин предлог за промену устава*.

<sup>2)</sup> В. *Исток* од 19 Априла 1881, где су прештампани ти Милетићевы чланци.

— *дала и могла дати закониту силу?* Господи из назадњачког логора ишло је у рачун да Великој Скупштини уделе улогу извршитеља парламента малих скупштина, а пошто у њиховом Уставу има неких *мутних параграфа из којих се даје извести такав одношју уставотворне Скупштине према законодавној*, — то је садања влада погрешила што и она није тако неуставнички (!) разумела власт и значај Велике Скупштине!“ (Број од 10 априла 1881). У истом смислу и *Самоуправа*. „Кад би Велика Скупштина била везана закључцима мале Скупштине, дакле, кад би Велика Скупштина смела и могла да мења *само оно*, што мала Скупштина *определи*, онда би мала Скупштина одређивала круг измене Великој Скупштини. А кад мала Скупштина одређује круг рада Великој Скупштини, онда је мала Скупштина главнија и старија од Велике Скупштине; и то би онда била права бесмислица, или прави анеурдум у представништву“ (Број од 16 априла 1881).

Као што се види, *Исток*, *Нови Век* и *Застава* позивали су се у овој полемици на текет чл. 131, а *Видело* и *Самоуправа* на један принцип. Она су два листа тражила своје аргументе ван Устава. *Видело* је, шта више, признавало да у Уставу има таквих параграфа из којих се да извести оно што је противна страна тврдила о односу између Велике Скупштине и мале. Било је готово немогуће и спорити либералним листовима да су бар писме закона имали на својој страни. Јер ево како се изражава чл. 131. „Предлози о потреби да се *какве* измене или допуне у Уставу учине...“ Мало даље: „онда ће се сазвати Велика Народна Скупштина да *коначно* реши хоће ли се и како *предложене* измене или допуне учинити.“

Остаје да се види како стоји с тим принципом који су *Видело* и *Самоуправа* могли само из чисте теорије узети. Није нужно доказивати да тај принцип, баш и најтачнији да је био, није могао решити спор у њихову корист. Законска наређења навек су претекнија од чистих принципа, и према томе, победа је била обезбеђена либералним листовима, који су се били ставили на сигурни терен позитивног законодавства. Али ето где тај принцип, који су *Видело* и *Самоуправа* хтели уз-



дићи изнад самог Устава, није био ни тачан. У Француској је претресано ово исто питање, да ли се уставотворна Скупштина може у напред ограничити. Свима је прецедентима потврђено да може. Конгрес, који је два пута био сазван ради уставне промене, — 1879 и 1884 — испитивао је оба пута само оне чланове Устава који су били означени у претходним закључењима Сената и Скупштине. И не може се узети да је случајно испало тако, јер, приликом уставне промене од 1884, Конгрес је био позиван од једног дела својих чланова да изиђе из оног круга рада који му је био обележен. Правни писци одобрили су ове прецеденте у име теорије<sup>1)</sup>. Мишљење о неограниченој власти уставотворне Скупштине остали су да заступају само поборници крајних радикалних теорија, који у једном свемоћном Конгресу виде згодно средство за извршење преврата у привидно законском облику. Али претходно ограничавање уставотворног тела не практикује се само у Француској; друге две републике, Швајцарска и Сједињене Државе, такође признају овоме телу само то право, да се изјасни о оним уставним члановима о којима је независно од њега решено да се мењају. Најзад, колико је такав систем немогућно избећи, види се најбоље по томе, што је он, поред све анатеме коју су *Видело* и *Самоуправа* бациле на њ 1881-ве, ушао и у наш Устав од 1888. „Велика Народна Скупштина“ стоји у његовом члану 201 „може решавати само о оним изменама и допунама или тумачењу Устава, које садржи предлог на основу кога је сазвана.“

На први поглед, принципи о неограниченој надлежности уставотворне Скупштине изгледа довољно доказан. Као год што уставни закони стоје над обичним законима, тако се замисља да је уставотворна Скупштина виша од законодавне, и да следствено не може зависити од ње у погледу своје надлежности. Неоспорно је да Велика Скупштина има права вотирања и така уставна наређења која се не би слагала са законима што постоје; али ако њу не вежу ови последњи, онда је не вежу ни одлуке законодавног тела о кругу њеног рада, јер ове не могу имати већу обавезну моћ

<sup>1)</sup> Esmein, Elements de Droit Constitutionnel стр. 808—812; Eugène Pierre, Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire, № 14; H. de Bousquet de Florian, De la Revision des Constitutions, стр. 132—168.

него обични закони. Ну при оваком резонувању претпоставља се да уставотворна Скупштина располаже целокупном влашћу чије име носи, и из тог буквалног схватања њеног назива проистиче сва заблуда. Узимајући за пример наш Устав, одмах се види да Велика Скупштина није *једино* уставотворни чинилац, него један од тих чинилаца. Као год што се за вотирање обичних закона изискује сагласност Круне и обичне Скупштине, тако се за вотирање уставних закона изискује сагласност Круне, обичне Скупштине и велике. Када се за трепутак остави на страну Круна и узме у разматрање само однос између обичне Скупштине и велике, види се даље, да прва предлаже уставне измене, а друга их извршује, или тачније формулисано, да прва има право иницијативе, а друга право решавања. Пошто тек та два права сједињена чине уставотворну власт, то је слободно закључити да је та власт подељена између обичне Скупштине и велике. Велика Скупштина, дакле, није ограничена у својој надлежности одлукама обичне Скупштине, него је ограничена самим Уставом који је те одлуке огласио за битни услов уставне промене. И ма колико да обична Скупштина не би могла силом своје законодавне власти контролисати Велику Скупштину, она може то чинити у име Устава, јер је овај старији и од Велике Скупштине. Из тога што је ова последња власна да мења Устав, не изилази још да га сме мењати друкчије него што је он сам прописао: будући установљена њиме, она није у стању потраживати више права него што јој је он дао. *Видело* и *Самоуправа* усвојили су једно гледиште готово јакобинско. Они су држали да Велика Скупштина, чим се састане, обуставља цео Устав (пошто може да мења што год хоће у њему), и узима у своје руке диктатуру. Они су само заборавили да би тако једно тело, за чију власт никаке границе не би постојале, фатално добило револуционарни карактер.

Ми дакле мислимо, да Круна и Скупштина имају право да вежу Велику Скупштину за извесне чланове Устава које она једино сме мењати. Они то право имају на основу тога што, поред ње, по самом Уставу, и они функционирају као уставотворни органи. Али опет за то ми не налазимо да је Пирофанчетов предлог о промени



Устава био сам по себи неуставан, као што смо видели да је *Исток* тврдио. Извесно је да су *Видело* и *Самозарава* били предузели на сасвим погрешној основи одбрану тога предлога; ну, ако та два листа нису била срећна у избору својих аргумената, то не мора значити да се Пироћанчетов предлог у опште није могао бранити. У место што се рекло: Влада и мала Скупштина само зато нису у напред означили чланове Устава који ће се моћи подржи ревизији, што нису имали права ограничити Велику Скупштину; требало је рећи: они то нису учинили зато што се нису хтели користити правом које су имали да је ограниче. У Уставу стоји да та два фактора треба да поброје чланове за које желе да се промене; али ова им одредба не смета ништа да они поброје у своме предлогу уставне промене све чланове. Поред делимичне ревизије постоји и целокупна, и ова нашим Уставом нигде није изреком забрањена. Зар није онда било боље објашњавати Пироћанчетов предлог правом Владе и Скупштине да отворе једну целокупну ревизију, него објашњавати га неким сувереним карактером Велике Скупштине, који се њој само погрешно може приписивати?

Пошто се реши који ће се чланови Устава мењати, ваља формулисати нове чланове који их имају заменити. Које се овај други део посла поверава? Ко је позвао да утврди сам текст нових уставних варења? Приликом промене Устава од 1869, нацрт новог Устава постао је ванпарламентарним путем. Њега је спремила Круна уз припомоћ једног саветодавног одбора, чије је чланове сама била изабрала. У пројектовању Устава од 1888 обична Скупштина није никако учествовала; о његовој садржини Круна се с њоме није споразумевала. Са гледишта садашњег Устава овакој се пракци не би имало шта замерити. Тај је Устав испуњен неповерењем на спрам законодавних способности Народне Скупштине. Он је постао у оно доба, кад се за њу знало само као за једно пасивно тело, које гласа, а не предлаже, које, у најбољу руку, само још желе може изјавити. Отуда и онај познати члан 58, по коме „формални пројекти произлазе само од Књаза.“ По себи се разуме да једна Скупштина, којој је одречено право подносити фор-

малне пројекте, не може потраживати никака учешћа у изради уставног нацрта, који је од свих „пројеката“, без сумње, најважнији. Улога је обичне Скупштине сведена на то, да се изјасни о потреби уставне промене, да каже, је ли народ задовољан Уставом који постоји, или није. Каже ли да није, она се не пита даље, какав нови Устав треба да буде. Тај се посао поверава стручним људима, за које се претпоставља да се код ње у довољном броју не налазе.

Кад се садашњи Устав упореди с оним од 1888, види се да се они у питању о сазивању Велике Скупштине размимоплазе. Основно је начело садашњег Устава да ту Скупштину, ради промене Устава, не може сазвати ни Краљ без обичне Скупштине, ни обична Скупштина без Краља. По прошлом Уставу, Краљ је могао то и сам учинити, исто тако и обична Скупштина. Сваки је чинилац био у стању, и без претходног споразума с другим, отворити уставно питање. Истина о својој намери он је био дужан извести другог чиниоца, али ништа више него извести га.

У уставотворном одбору из 1888 водила се око ове тачке новог Устава жива препирка. Круна јој је била јако противна. Она је налазила да Народно Представништво не добија ништа тиме, што ће се, преко владаочевог воље, моћи покрепути питање о уставној промени. Нека би под таким околностима Велика Скупштина и била сазвана, нека би шта више решила да нов Устав донесе, и донела га, шта би све то вредило? Краљ га опет не би потврдио, ако не би и сам био уверен о потреби уставне промене. У последњем часу његовим би ветом било разграђено све оно што би обична и Велика Скупштина мимо њега покушале да саграде.

На супрот тим разлозима износили су се други, од прилике оваки. Ако Велика Скупштина одбаци предлог обичне Скупштине, Краљ добија то, што је њему тај непопуларни посао уштеђен, а цео свет опет то, што Краљ не би могао тако коначно учинити крај једној неумесној агитацији за уставном променом, као што то може Велика Скупштина. Ако, на против, ова прихвати предлог обичне Скупштине, то ће бити знак да се у народу осећа потреба за новим Уставом, и онда тек



Краљ нема рашта да жали, што није могао том предлогу ставити на супрот свој вето, јер би на тај начин био дошао у сукоб не с једном Скупштином, него с целим народом. Код оваког разлагања не ваља то, што доказује више, но што је потребно. По њему владаочево би вето навек било излишно насипрам одлука обичне Скупштине за то, што је Велика Скупштина надлежнија да њихову умесност оцени; насипрам одлука ове последње, опет за то што би владалац, ступајући с њоме у борбу, ризиковао да изазове буну.

Доћи до таквих закључака, то је одрећи владоцу свако учешће у уставној промени. Под Уставом од 1888 ни једна уставна промена није била извршена; али да је била, за цело би се обелоданило, да право, које је остављено владоцу одбацити одлуке Велике Скупштине, не вреди много без права које је изгубио одбацити одлуке обичне Скупштине. Од та два вета, важније је за њега оно којим може спречити сазивање Велике Скупштине, него оно којим може одрећи потврду њеним уставотворним решењима. Првим ветом он је постављен у могућност спречити сваку уставну промену у самом покушају, онда док се једна Скупштина само доказивањем њене потребе бази, док још код народа није изазвана никака струга у корист те промене, и нарочито, док народне жеље за новим Уставом, баш и ако постоје, нису добиле конкретан вид у једном одређеном пројекту. Без тога вета, он је сведен на улогу простог гледаона за све време, док се уставна промена спрема. Велика се Скупштина сазива, а он се и не пита: с изборима за њу настаје и једна ревизионистичка пропаганда, коју он нема моћи да пресече, и ако је могла осуђује; Велика се Скупштина састаје, претреса уставно питање, израђује нови Устав, и за све то време на њега се и не осврће; тек кад нацрт новог Устава буде сасвим готов, онда кад му треба само још и владаочев пристајак, па да постане законом, тек онда, а не пре, позива се владалац да и он каже своје мишљење о уставној промени. Али баш за то, што се у том тренутку ниште само његово да, па да се нацрт Велике Скупштине преобрати у Устав, баш за то његово просто ме није довољно да тај нацрт збрише, као да га никада није ни било. Вла-

далац се тада не налази више пред једном клином, која се да угушити; он има пред собом једно на живот признано дело, које само чека да га он именов Устава крсти. Бојати се да је тада већ и сувише касно употребити право вета. Свакојачко, сваки би се владалац добро размислио пре него би се изјавио против једног предлога Устава, иза кога стоје две обичне Скупштине (по Уставу од 1888 из два разна избора) и једна велика, — и у чију се корист јамачно већ и јавно мњење усталисало. Уставом од 1888 владалац није био непосредно искључен из мењања Устава; било је учињено нешто вештије: он је пуштен на сцену у последњем часу, кад је имао да се поклати пред свршеним чином, или да се уклони.

Наравно да овај систем није био ни најмање у духу уставне монархије. У такој монархији мора се у издавању Устава обезбедити подједнако учешће и једном и другом чиниоцу, — и Круни, и Народном Представништву. Устав се ту сматра као једна врста погодбе између њих. Он се добија њиховим узјајамним ограничавањем. Он представља равнотежу њихових снага, равнотежу врло деликатну, којој мало треба па да се поквари. Ако би при издавању новог Устава један чинилац задобио претежнији утицај, бојати се да би се он тиме користио да другом чиниоцу просто натура своје услове. Он би, без икаквог обзира на њ, обележио свој круг власти и нови Устав, будући њиме диктован, осветљао би његову надмоћност. И ако би срећнији од два суварника био владалац, монархија би, после такве једне уставне промене, била само још по имену уставна, као што би само још по имену остала монархија, ако би главну улогу у уставотворној радњи отело Народно Представништво за себе.

Привидно, и Устав од 1888 био је поделио уставотворну власт на једнаке делове између Краља и Велике Скупштине. Она решава, а он потврђује. Али, да би му ово право потврђивања шта вредило, нужно је да он, у тренутку његове употребе, ужива потпуну слободу одлучивања. Ми држимо да се владалац никад не би онако лако одлучио да одбаци закључења Велике Скупштине, као што се одлучује да одбаци закључења обичне Скупштине. Велика би Скупштина била у стању вршити на



његов морални притисак, коме би он у највише случајевима морао podleћи. Због тога, ако се хоће да обезбеди владоцу стварни утицај на мењање Устава, онда се не сме одегнути од садашњег Устава, који му даје неку улогу у припремној радњи, док се има посла с обичном Скупштином, према којој владоцу није тешко своју самосталност очувати. Најбоље је да споразум између два чиниоца буде постигнут пре сазивања Велике Скупштине. Кад би се ова састала, она би имала само тај споразум да ратификује. Лакоумно би однета било сазивати Велику Скупштину, пре него се сви поводи за сукоб не отклоне. Јер сукобу који би се на њој између Круне и народа појавио, немогуће би било сагледати последице.

### III. — Упоредње између Велике Скупштине и обичне.

Члан 89. Устава гласи: „Посланике за Велику Народну Скупштину бира сам народ, у броју четири пута оноликом, колико народ бира за обичну Скупштину...“ Велика се Скупштина, дакле, разликује од обичне прво тиме што је већа. Она која је донела Устав од 1869 бројала је преко пет стотина чланова, она која је донела Устав од 1888 још више, преко шест стотина. Бојати се да тај број није одвећ велики. Ако је Велика Скупштина једно тело које има само да гласа, њена јој многобројност неће много сметати; али, ако је она једно тело које има да већа, и да решава, њена ће јој многобројност бити извор слабости, а не снаге. Што је који скуп шири, све се већма приближује гомилу. — значи, све је мање способан за већање. У врло великим скупштинама, говорници се не чују никако, или врло слабо. Саме посланике, због њиховог огромног броја, немогуће је довести у привидни саобраћај: они нису у стању да се једни с другима људски и уознају, а камо ли да мисли измењају, нарочито ако Скупштина не траје дуго. Код нас изгледа да су се на великим скупштинама посланици, од најкада, делили по \*окрузима на узге групе, да се по тим групама некада и гласало, и, јачачно због тога, и данас се још чује на великим скупштинама захтев, да у одборима буду заступљени сви окрузи. То је најбољи доказ како је тешко тако велику масу сто-

вити уједно, и избећи њено распарчавање. Код наших уставотворних скупштина пада још у очи, да су дебате на њиховим састанцима без интереса и значаја. Права се борба између разних мишљења ту и не води: она је већ раније свршена у одбору који је имао предлог Устава да нешта. Влади је главно да код одбора продре, јер Скупштина готово никада не прокушта прихвати оно што јој он предложи. На тај начин, одбор је тај који цела ствар у својим рукама држи. Баш за то што се број посланика у Великој Скупштини толико повећао, и добило се да код ње у ствари решива мањи број људи, него код обичне Скупштине.

Велика се Скупштина не одликује само својим бројем, већ и својим саставом. Она се састоји искључиво из народних посланика. Она не зна за оне посланике које у обичним скупштинама Круна поставља. Да ли је ово искључење владиних посланика умесно, може бити предмет спора. Изгледа да се њихова потреба, баш и на Великој Скупштини, осетила већ 1888-ме. Тада је Круна, на основу чл. 69. Устава, одредила четириест *инверсиака*, који су у ствари били њени посланици без права гласа. О самој установи тих посланика мишљења су подељена; али ма колико се та посланичка категорија с теоријског гледишта могла осуђивати, њу је требало задржати у Великој Скупштини, чим се она као потребна у обичној сматрала. За што су, однета, владини посланици били уведени у обичну Скупштину? Држало се, а и данас се још држи, да селачки елемент, који ту преовлађује, не даје никакве јемства за добру израду закона. Селак, истина, живље него неки други осећа практично дејство закона; он је у стању дати о њима једно мишљење основано на искуству, и због тога је навек корисно следовати га, кад је реч о њиховом мењању. Али, како да буду *нови* закони, он је крајње неук да каже, и ако је често довољно свестан оних потреба којима они треба да одговоре. Оценити један закон који постоји, и направити бољи, то су два разна посла, и за овај други ниште се више теоријско образовање, стручна правична спрема, практично позивање државне администрације, — услови, дакле, који код селачког реда нису никада испуњени. Ето због чега су се Народном Представништву управо наметнули, под именом владиних посланика, савет-



ници нарочито квалификовани za zakonodavnu radnju. Ali, kad su njihova obavешtenja i unuštivanja potrebna narodnim poslanicima pri izradi običnih zakona, kud i kamo su im ova potrebija pri izradi ustavnih, kojima se bavi Velika Skupština... Ustavni su zakoni najvažniji među zakonima, najdelikatniji, najzahtetniji, za koje je zdrav razum narodnih poslanika najmaње dovoljan. Upraz je apsurdno ostaviti pri rešavanju ustavnih pitanja narodne poslanike same sebi i dati im punu slobodu, kad su oni u isto vreme obeleženi kao nesposobni za samostalnu radnju u jednoj nekoj vrsti zakonodavstva. Dokle se god vladini poslanici ne bi sa svim usinuli, oni moraju biti puštteni u Veliku Skupštinu, kao i u običnu, ako se neће да изгледа, да код нас што су важнији закони, све мање јемства имају за своју добру изradу.

Velika je Skupština nezavisnija u određivanju svoga časništva nego obična. Dok obična Skupština samo predlaže vladajuću svoga predsednika i potipredsednika, dotle ih velika бира. „Velika Narodna Skupština бира из своје средине председника и потипредседника, а обičна Narodna Skupština, kad se god sazove, бира, такође из своје средине, шест лица и Квасу их predlaže, а Квас поставља једног од њих за председника, а једног за потпредседника“. (Чл. 53. Устава). Није ли мило ретка ствар у монархијама, да извршна власт утиче на одређивања часништва законодавног тела. Обично, председника Горњег Дома поставља Круна. Назив се, даје саобраћај између извршне и законодавне власти знатно олаштан, kad је ова последња у званичним односима представљена људима у којима Влада има вере. Као год што Skupština посредним путем узима учешћа у постављању министара, ако би они од своје стране могли узимати учешћа у назначивању њене управе. Таки односи између Владе и Skupštine нису противни парламентарним начелима; на претни, у Енглеској, колевци парламентаризма, Горњем је Дому увек председник један члан Владе, а у Доњем, већи део послова који на континенту спадају у надлежност председника Skupštине, нарочито утврђивање дневног реда, прити главни владни представници. Парламентаризам претпоставља између извршне и законодавне власти врло приену сарадњу, коју је немогуће развити, ако свака од те две власти буде

e nepoverљem gledala mešanje one druge u њене послове. Питанье је сада, да ли би се така практика могла применити и на уставотворну Skupštinu. Од већих европских држава, само Француска Република зна за једно тело, из далека тек назик на нашу Veliku Skupštinu; то је Конгрес, који се сазива ради промене Устава, али овај не бира сам своје часништво. Уставом је прописано да ће његово часништво састављати председник, потипредседник и секретари Сената. Разлога не би оскудевало, да се Velикој Skupštini одузме избор њеног председника и потипредседника. Пој је потребнија енергична управа него обичној Skupštini већ и за то што јој, због великог броја чланова, недостаје јединства. Али, баш е обзиром на ту изузетну важност коју код ње председништво има, било би неумесно оставити његово одређивање случајностима избора. Па онда, навек има опасности, да Velika Skupština не покуша изаћи из граница своје надлежности, да не узме у решавање и оне предмете ради којих није сазвана. Наравно, одлуке које би она на тај начин донела. Круна не би потврдила; али много би практичније било, kad би се спречило да се такве одлуке у опште и не донесу. Међутим, за ову превентивну улогу нико не би био подеснији од самог председника Velике Skupštине. Сваки предлог који се не би слагao e њеним задатком, он би могао одбити да стави на дневни ред; исто тако, пре него би такав предлог био усвојен, он би могао наћи начина, да састанак закључи. Он је неопходан помоћник влади, а за што онда његов избор са свим петрћи испод њеног надзора?

Раније је поменуто, да Velika Skupština има еличности e обичном Skupштином у њеном извршном сазиву. Она је независна у свом сазивању; ван предмета у њему поменутих, ни о којим другим није власна решавати. То је навек једна Skupština ad hoc. По томе, пој је забрањена једна маса послова, којима се обична Skupština бави. Она не може својом иницијативом ништа закључити, не може управљати питања члановима Владе, не може их интервјуовати, не може ни о чем отворити парламентарну петрагу, не може примати молбе и жалбе, не може најавити неповерење Влади, не може је ни отуђити и т. д. Ако би уз пркос томе у њеној средини покренуо предлог да коме од тих аката приступити, требало би да председник



дискусију о њему закрати, да га шта нише ни на дневни ред не прими. Великој Скупштини од 1888 биле су погрешно упућене неке молбе и жалбе, и ево како је председник о њима реферовао: „Многи грађани упутили су молбе и жалбе на Велику Народну Скупштину, незнајући да делокруг Велике Народне Скупштине није, да може те молбе и жалбе да прегледа, по томе да решава; и према томе све оне молбе и жалбе морамо упутити у архиву“ (II редовни састанак). Не учини ли председник своју дужност, Скупштина треба сама такве предлоге да одбаци, а не одбаци ли их ни она, остаје да Круна то с њима учини.

Било је примера да је Велика Скупштина прекорачила свој круг власти, и да Круна против тога није ништа предузела. Велика Скупштина, сазвана после смрти Кнеза Михаила ради избора Намесничтва „не могла се растати, а да не изјави Влади књажевој мисли и осећања, која обухватају сви народ српски услед кривичког убиства нигда заборављеног Кнеза Михаила, као и у опште-неке начоре своје у смотрењу управе са земљом.“ И тако, она је изјавила неких седамнаест жеља, од којих су се неке односиле и на законе које би требало издати. Велика Скупштина, која се, након годину дана, била састала да промени Устав, такође је носила на срцу неке жеље, које није могла прећутати. „Више народних посланика“ стоји у њеним протоколима под бројем 35 „траже да се на овој Скупштини примају и предлози жеља и потреба народних.“ Г. Председник одговара, да се то може само у виду изјаве чинити. На ово Скупштина закључи, да се установи један одбор из по једног посланика из свакога среза и окружних вароши, који ће примити предлоге жеља и потреба народних, па по томе своје изјаве поднети.“ То су два конкретна случаја, у којима је Велика Скупштина, у виду жеља, давала мишљење и о оним предметима ради којих није била сазвана, и ако ти случаји не би остали осамљени, створила би се постепено праксица, по којој би Велика Скупштина уживала исто онолико права иницијативе колико и обична Скупштина. Њене се изјаве однета ни по чем не разликују од закључења обичне Скупштине, којима такође оскудева карактер формалних пројеката. Ну, чим се Великој Скупштини један пут призна право иницијативе, она добија могућности да се ослободи оних ограничења,

која су јој постављена решењем о њеном сазиву. То што би њене одлуке по иницијативи имале изглед пројектих жеља, не треба да буде повод да јој се право иницијативе лако призна. Велика Скупштина располаже таким ауторитетом, да ни најмањи наговештаји од њене стране не би могли остати сасвим без последица.

Каки односи постоје између извршне власти и Велике Скупштине? Устав се тиме не бави нарочито, али је ова досадашња праксица била у томе смислу, да извршна власт врши иети овај утицај на послове Велике Скупштине, који јој по Уставу припада и на послове обичне Скупштине. Узело се да оне уставне одредбе, којима се Круни и Вади одређује положај наспрам Скупштине, важе за обе скупштине подједнако. Краљ отвара Велику Скупштину као и обичну, и на иети начин: престоном беседом, или указом; престоном беседом отворно ју је 1869. а указом 1888. Отварање указом има ту добру страну што се тако избегава адреса, која отвара широко поље најављивању жеља. Краљ ието тако затвара Велику Скупштину. Он јој одређује место где ће заседавати; то је место, 1869., било Крагујевац, а 1888. Београд. Од Краља зависи докле ће она радити. Пошто јој он, договорно с обичном Скупштином, прописује програм рада, он је најважнији да констатује кад је овај исцрпљен, и чим то констатује, у праву је да закључи Велику Скупштину. Ако би она о томе другаче мислила, њен протест, с чисто правног гледишта, не би значао ништа, јер, пошто се једном закључи, она претставља само један приватни експ. Пошто је Краљ тај који закључује Велику Скупштину, дало би се по аналогiji извести да би је он могао и одозвати и распустити. Право распуштања добро би му дошло, ако би она хтела своју власт злоупотребити.

Члан 58 Устава, по коме формални пројекти произилазе само од Круне, примењује се и на Велику Скупштину. Као и обична Скупштина, и она решава о предлозима које јој у Краљево име Влада подноси; из њене средине не могу никакви предлози изаћи. Кад је 1888. мењан Устав, у указу, којим се овлашћивала Влада поднети свој нацрт Устава Великој Скупштини, стајало је да ова има да реши „да ли га усваја у целини“. Тим се поводом отворило питање, да ли Влада може захтевати, да се њен нацрт Устава прими од корице до корице. С погледом на после-



дњи став у чл. 61. Устава, извесно је да може: јер ево како тај став гласи: „У сваком случају Влада може захтевати *potiuno* примање или одбачење својих предлога.“ Тиме се хтело или Влади на руку, да спасе своје предлоге од измена и допуна, које би им квариле смисао, или мењале карактер. Али ако би ова пропустима користити се том уставном одредбом, Скупштина би имала одређене руке упуштити се у детаљан претрес поднетих јој предлога, и ове, како би хтела, предругојачавати. На случај да она у томе пређе меру, Влада се опет не би нашла са свим немобна према њеној машји мењања. Јер по чл. 60 Устава, „Влада може какав Скупштини поднесени пројект закона узети патраг за све време, док иети не буде у Скупштини коначно решен.“ — а по првом ставу чл. 61: „Ако Скупштина прима такав пројект, али са допунама и изменама, а Влада ове не усвоји, Влада може иети пројект или сасвим патраг узети, или га са противним разлозима, а у првобитном ставу, или са другим изменама од своје стране истој Скупштини вратити.“ То право дано Скупштини да, с владиним пристанком иступа, мења и допуњава њене предлоге Устава, од велике је важности: тим заобилазним путем једино она је у стању узети неке иницијативе у стварању новог Устава.

Још треба поменути да како изборни закон скупштински, тако и закон о пословном реду у Народној Скупштини, важи за обе скупштине: и за велику, и за обичну, — први по томе, што својим чланом 83. прописује: „Избори се за Велику Скупштину чине као и за обичну.“ — други опет по том, што су у њему изреком обезбедени чланови који се не могу на Велику Скупштину применити (чл. 10 и чл. 47); значи, остали се примењују.

Из свега овога да се закључити, да Велика Скупштина није много независнија од извршне власти, него обична. Сва се њена независност састоји у томе, што она сама себи бира председника и потпредседника, и што јој један део чланова не поставља Круна. Али шта јој вреди та јаметва за самосталнији рад, кад јој је сам круг рада много уже обележен него обичној Скупштини? Њој је свака иницијатива одречена. Обична Скупштина није овлашћена формалне пројекте подносити, али јој бар није забрањено изјављивати жеље. Велика Скупштина, строго узев, ни то

не би могла чинити. Она има да одговара на оно о чему се пита. То је једино сасвим пасивно тело. Велика се Скупштина код нас много више уважава, него што заслужује. Због тога што решава о престољу и мења Устав, а можда и због тога што својим великим бројем погледа смањена слика самог народа, њој се у хијерархији власти даје прво место. Она је, по један пут, у званичним актима, чак и у беседима с престола, назначена као суверена власт. Од тога ваља доста одбити. Велика Скупштина није суверена власт. Она није евемобна. Кад се саставе, она не може обуставити остале власти, нити се ставити више закона. Њена је надлежност строго одређена, а чим јој је надлежност одређена, та је Скупштина ограничена. Уставотворна власт не припада њој искључиво. Као год што законодавну власт врши Краљ са обичном Скупштином заједно, тако уставотворну власт врше заједно Краљ, обична Скупштина и велика. При томе, Краљ дели с првом Скупштином право иницијативе, а с другом право решавања. Он учествује у оба акта, док свака Скупштина само у једном. Потоња потврда уставних решења произилази од њега; она ступају у важност, тек пошто он стави свој потпис на њих. Кад би Велика Скупштина била суверена, она би решавала у последњој надлежности, и њена решења не би било потребно ником другом подносити на потврду.

Велика Скупштина учествује у уставној промени толико, што о предлозима који су ван ње постали доноси једино решење које није коначно. Та улога није тако велика, да би већ по њој Велика Скупштина имала права на онај углед који ужива. Између њеног моралног ауторитета и њене правне моћи постоји огромна разлика, коју је за овај мах доста нагласити.

#### IV — Историја Велике Скупштине.

У беседи којом је отворило Никољски Одбор, Намесништво је с нарочитим поштовањем говорило о Великој Скупштини, коју је поздравило као једну „пра-стару“ установу, управо као једну пра-установу, из које су све остале установе произашле. Нећемо се упуш-



тати у то, дали у опште и може бити говора о неким прастарим установама у једној држави која је, у том тренутку кад се Никољски Одбор састао, била тек половине века претурила, него ћемо признати да се Народна Скупштина одиста јавља у првим данима наше обновљене државе, и да се већ тада разликује на малу и на велику. Али кад се за тим мало изближе узме на испита историја Велике Скупштине, онда се неизбежно долази до закључка, да се надлежност тога тела непрекидно мењала, да своје данашње атрибутције она није одмах све имала, да оне с тога нису све тако давнашње као она сама, и да је, специјално, своју уставотворну власт она тек 1869-те задобила.

Обично се држи да је Сретењски Устав постао на Великој Скупштини<sup>4)</sup>, и пошто је то био наш први Устав, то се даље изводи да је Велика Скупштина првобитни носилац уставотворне власти код нас. Ово је мишљење из основе погрешно. Пре свега, Скупштина која се састала у Крагујевцу, на Сретење 1835-те, била је далеко од тога да одговара оном што се данас под њеним именом замисља. Њу су састављали сви чиновници, више свештенство, први кметови из свију села, народни посланици, велики број представника варошана и мајстора. Народни посланици били су једини изабрани; остали су сви били дошли по праву свога подлогаја, или на позив власти. Прави народни представници чинили су тек један део Скупштине, и то не највећи. Сада, ево како *Новине Србске*, у свом броју од 9. фебруара 1835, описују њену радњу. Пре свега одслужено је јутрење у Крагујевачкој цркви. При крају службе „положи г. Митрополит устав речени написан на великој и широкој артији, на налоу испод честног крста и светог еванђелија с десне стране иконостаса.“ Ту је стајао Устав за време службе и „тако получило светињу.“ После службе дигне Митрополит крст и јеванђеље, извади испод њих освећени Устав, и уручи га свом протосинђелу да га носи. Онда се крену права литија у правцу кнежевске ливаде. Напред црквени барјаци, за тим ђаци средњих и основних школа поједи

<sup>4)</sup> Tkalac, Staatsrecht des Fürstenthums Serbien, стр. 17.

*Благословен јеси Христе Боже наш*, па онда протосинђел с Уставом, па Митрополит, окружен владикама, и у свем епископском округу, за њима барјак који је представљао боју и грб Србије; најзад сâм Кнез са својом породицом, праћен свим чиновништвом и мноштвом осталог народа. Цео је сировод пратила гарда кнежева, и пешачка, и коњичка, ова последња с музиком. На ливади је кнежевој био чардак. Митрополит се са свештенством први „прение“; после изађе и Кнез „на то зданије“. Око чардака се слеже сав остали народ, око десет тисућа душа. Господар поздравил голуглав Скупштину „са названијем доброг јутра“, па јој рече „да ће се сад прочитати Устав, о коме је јуче у слову споменуо, за то свакиј внимателно да слуша како гласи.“ Кад Митрополит прочита Устав, народ повика у сав глас: „Господару, Бог да те поживи!“ Сад се приступило закљичању. Први се закле Кнез, после чега Митрополит узме читати заклетву, коју је народ имао да положи не само за Устав, него и за Кнеза. У том тренутку свет поврве налоу и „кои су могли доспјети, ставе руке на еванђелије, и на крст, а остали и на налоу, и изрекну дигнувши три прета у вис заједно са свом Скупштином за г. Митрополитом заклетву“.

Овим је карактеристичним описом довољно доказано, да је Устав од 1835, пре сваке скупштинске одлуке, „получио у цркви светињу“, чиме је Скупштина била управ стављена у немогућност да га одбаци; да је, на путу ка кнежевој ливади, пристало уз Скупштину мноштво радознала света, тако да су се, пред чардаком скупштинвари нашли изгубљени у једној томили од десет тисућа људи; да је Кнез са чардака позвао Скупштину, не да решава о Уставу, него да га „внимателно саслуша“; да се по читању Устава о њему није ни већало ни гласало, него се одмах приступило закљичању, и да је у закљичању учествовао са Скупштином и сав остали народ. У истини Устав од 1835 био је октронсај. Велика Скупштина није била сазвана да га одобри, већ само да свечаност његовог објављивања умножи. Данас се акти такве важности сасништавају публично прокламацијом, али 1835-те, кад ни сви органи власти нису били писмени,



тај је начин био немогућ. Пошто народ није знао читати, позивани су његови најглавнији људи, да им се прочита то што се народу имало доставити. Ови су после причали осталима шта су чули. Скупштине су се тако састајале да чују поруке Руског Цара, да чују хатшерифе и берате. По том примеру састала се била и 1835-те једна Скупштина да чује Устав. Али из тога што га је она саслушала не излази још, да га је она начинила. Не може се тврдити ни то, да је у овој прилици њено закључање на Устав замењивало њено гласање о њему. Сваки се уставни владаоц, кад ступа на престо, закљиче на Устав; опет зато правна се важност Устава не оснива на тој заклетви; баш и кад би се ова пропустила положити, Устав би опет важио. У осталом, сам Устав од 1835 даје доказа да Велика Скупштина, која је његовом рођењу присуствовала, није била никака уставотворна власт. Њиме је било одређено у чију ће надлежност спадају да, на случај потребе, врши уставне промене; њиме је била организована једна уставотворна власт, и ту власт није представљала Велика Скупштина, већ Кнез, Савет и обична Скупштина. Да је тај Устав, одиста, била створила Велика Скупштина, она би без сумње задржала за себе право да га она у напредак и мења. Тешко је замислити да му је она претходила као једна установа обичајна ако не другачије, да га је, шта више, она својим ауторитетом и издала, и да је опет пристала да он преко ње пређе ћутом, да је ни једном речју не призна и не потврди као једну у будуће легалну установу. Али све се објашњује, кад се узме да Велика Скупштина тада и није била уставотворна власт, да је она само представљала једну врсту нарочито позване публице, чији се задатак у томе састојао да читању Устава присуствује.

Устав од 1838 такође не помиње ништа о Великој Скупштини; истина, он не помиње ништа ни о обичној. Он, поред Кнеза, зна само за једног још законодавног чиниоца: то је за Савет. Кад је од наше стране било учињено питање Порти и руском амбасадору у Цариграду, зашто је Скупштина изостављена из Устава, нама је одговорено да се она може и у будуће по старом обичају

сазивати, кад год би било потребно. Тај је одговор и сувише био неодређен; њиме се није поставила никака разлика између две врсте Скупштине; па се није ништа поменуло ни о саставу Скупштине, ни о природи њене надлежности. Једино што је било јасно, то је да њој, ни у ком виду, уставотворна власт не припада, пошто је 1838-ме Порта поставила један прецедент, по коме је она била та која Србији њене основне законе октроише.

У закону о Народној Скупштини који је, по збачењу Александра Карађорђевића, издало Привремено Правленије, па га после мењао нешто кнежев местозаступник, а нешто и сам Кнез, — у том закону, код толиких његових варијанти, залуд ће се тражити какве одредбе о уставној промени. На Порти је тада још стајало отворено питање, да ли ће Србија уживати право да своје основне законе саме себи даје. На против, закон од 17 августа 1861, који је издан за владе Кнеза Михаила, отворено се бави начином на који ће се Устав мењати; што је важније, тај закон изреком помиње и Велику Народну Скупштину, покушавајући да јој надлежност ближе одреди. Али баш за то што преко ње не прелази ћутом, и нада у очи да уставотворну власт њој не поверава. Ову, по том закону, врше Кнез и Савет, имајући истина дужност да претходно саслушају обичну Народну Скупштину. Глас је њен само саветодаван, тако да прави уставотворни чиниоци остају опет обични носиоци законодавне власти, Кнез и Савет. Што се тиче Велике Скупштине, тада је први пут њен број утврђен; она се састоји из четири пута онолико посланика колико обична броји. Али, по овом закону, Велика се Скупштина сазива у посве ретким случајима, кад треба бирати новог Кнеза, или намесника, или још кад треба решавати о усвојењу наследника престола. Шеф извршне власти, одиста, може се бирати на ова два начина: самим бирачким телом, како је у Француској некад под именом плебисцита практиковано, или преко нарочитих повереничких скупштине, какве су и данас још познате у Сједињеним Државама. Разлика је између та два начина као између непосредног и посред-



ног бирања. У једном случају бирачко тело одређује само шефа извршне власти, као што посланике одређује; у другом случају ово одређује једино квалификоване бираче, са задатком да га они наменују. Велика Скупштина, призната законом од 1861, не може се упоређивати с обичним органима законодавне и уставотворне власти; то је био само скуп квалификованих бирача, једна изборна колегија, ништа више.

Све до 1869-те, Велика се Скупштина не јавља у нашој историји као неко уставотворно тело. Али те се године издаје један нов Устав, који је претходно она својим гласањем одобрила. Тим Уставом њена се надлежност знатно проширује, и, поред осталих функција, на њу се још преноси и уставотворна власт. Интересантно је размотрити како је извршена та промена у положају Велике Скупштине.

На другом месту било је говора о жељама које је Велика Скупштина, сазвана после убиства Кнеза Михаила, изјавила. Њена је изјава жеља била прилично хаотична. Ту се говорило уопште о спољашњој политици Кнеза Михаила, о слободној штампи, и о откивању роббијаша. Неке су жеље биле одиста просте жеље, на пр. да намесници „сложно и једнодушно упражњавају врховну књажевску власт.“ Друге су опет стајале у отвореној супротности за законима, на пр. оне којима је Велика Скупштина упућивала суд како ће казнити убице Кнеза Михаила, или како ће решити питање о трошковима те парнице. Најозбиљније су оне жеље што се тичу закона које би ваљало издати. Тако под 9. „да се закон о Народној Скупштини разшири према потреби времена и жељи народа“; под 10. „да се изда закон о слободи штампе, такође према околностима и потреби времена“; под 12. „да се изда закон о одговорности министара“ и т. д. Ово већ нису биле просте жеље него закључења, и неоспорно је да Велика Скупштина, предвиђена законом као *бирачка* Скупштина, није смела закључивати ништа о изменама у законодавству.

Ипак за то, Намесништво је поклонило „најозбиљнију нажњу“ овим ненадлежним решењима Велике Скупштине, и пошто их је испитало, нашло да она „смерају на про-

мену Устава“. Намесништво је резоновало овако. Велика Скупштина није баш рекла да хоће да се Устав промени, али је захтевала да се извесни закони промене, и то у духу који не одговара садашњем Уставу. Излази из тога да она жели уставну промену, а то и не зна. Она је не тражи; она на њу смера.

Ну, пошто у тој Великој Скупштини, која је на уставну промену *смерала*, нису били представљени и сви „редови грађанства“, нарочито не „чиновници и научна класа“, то је Намесништво сматрало за потребно да са слуша и један такав скуп у коме би ти „друштвени редови“ били заступљени. Оно је наименовало један одбор од седамдесет и три члана, ком је поставило ово питање: „Је ли потреба и време да се да земљи Устав сходан данашњем стању народа“. — питање једино које је само на себе одговарало, јер се у њему подразумевало да закони који постоје нису „сходни стању народа“. У исто време, Намесништво је изјавило да је оно већ убеђено о потреби уставне промене, и то из ова два политичка разлога.

Прво, у том тренутку, 1868-ме, династија је била сведена на једног члана, на малолетног кнеза који је био остао једини представник мушке линије у племену Обреновића. У династији се налазила само једна „мушка самохрана глава“ (В. распис министра унутрашњих дела од 29 јуна 1869 ПЛЖ 5573). Такав стања околности могао је само окуражити противнике династије да се дате мера противу живота младога Кнеза, рачунајући да у њему јединоме учине крај целој династији. Намесништво је с тога дошло на мисао да промени § 1. у закону о наследству књажевско-српског престола од 20 октобра 1859, по коме је „књажеско достојанство“ било оглашено „наследственим“ искључиво у мушкој линији. Оно је хтело да прошири династију у том смислу, да се право наследства, по прекиду мушке линије, пренесе на женску линију, и у овој на мушке потомке од кћери Кнеза Милоша. На тај би начин млади Кнез добио, и пре свога брака, наследнике од своје лозе, и на случај каквог новог покушаја од стране Карађорђевића, имао би ко да продужи династију Обреновића на престолу. Остављајући



на страну питање да li je било potrebno мењати § 1. у закону од 20 октобра 1859. треба само констатовати да промена тог параграфа није захтевала отварање целог уставног питања. Параграф који је требало избацити није се налазио у Уставу, него у закону. Законска измена коју је Намесништво ценило као неопходну за учвршћење династије, даза се извршити обичним законодавним путем. Друкчије није мислила ни Велика Скупштина од 1868. која је била изјавила у својим жељама (тач. 5): „да се наследство у племелу Обреновића законом распростре и на мушко потомство од кћери Књаза Милоша Обреновића I.“ Интересантно је да је та реч *законом* подучева у самом тексту. Кака потреба мењати уз то још и Устав, који није садржавао баш никакве одредбе о наслеђивању престола?

Други разлог Намесништва био је овај. Све до 1868-ме у Србији је постојао лични режим. Кнез је и владао и управљао. Министри су били сведени на положај џегових секретара. Скупштина је имала само саветодавни глас. Услед тога шта је наступило? Буње и завере постале су онако честе као у другим земљама министарске кризе. Један је владалац дао оставку, други био збачен, други опет убијен. Док су се владаци мењали, министри су изгледали готово непокретни. Око престола виђали су се једни и исти људи. Зар не би било боље, говорило је сада Намесништво, да се дешава обрнуто, да не надају владаци него министри? Намесништво је отворено препоручивало увођење парламентарног режима. Наравно, да се у једној земљи, где је дотле постојао лични режим, увођење парламентарног режима није дало ни замислити без дубоке реформе у свим уставним наређењима и у свим органским законима који су се тicali организације законодавне и извршне власти. С тога гледишта Намесништво је било са свим у праву рећи да се уставна ревизија није могла избећи.

Да ли је време за промену режима било дошло 1868-ме, то је питање на које нема места овде одговарати. Али ма како се на њ одговорило, извесно је да аргументација којом је Намесништво хтело доказати да се с том променом, после убиства Кнеза Миха-

ила, не сме више оклевати, није била најсрећније изведена. Оно се позивало баш на ово убиство, као на најодлучнији доказ да је лични режим из темеља потресен. Зар то није било приписивати тоцидеском атентату један шири значај, који он није имао, и који му иначе ни само Намесништво није признавало? То што је у ствари било, прво, дело личне овете, једна *vendetta*, па онда покушај једног претендента да поврати изгубљени престо, и што је с тога и Намесништво просто квалификовало као „мучно убиство“, — то, и ништа друго, стало се у један пут тумачити као знак да у народу постоји незадовољство противу унутрашње политике Кнеза Михаила. Једини наук који се из тоцидеског атентата, изгледа, имао извести, то је да је организација полицијске струке недовољна, да њу, која ни самом владаоцу не даје никакве заштите, ваља реформисати. Ићи и даље, па закључити да треба и органске законе реформисати, то је значило, зар и нехотиче, претпоставити да завера која је Кнезу Михаилу дошла главе није била проста завера, него манифестација једног народног отпора, с којом се само у њеном извођењу можда претерало. Пошто је убијен човек који је један систем представљао, није се могло приступити рушењу система, а то не изгледа накнадна мотивација и за убиство човека.

Ну, уставној промени стајала је на путу и једна формална сметња, коју Намесништво, у осталом, није превидело. По § 14. закона о Народној Скупштини од 17. августа 1861. за време Намесништва није могла у Скупштини никака промена Устава бити предложена и закључена. Овака се одредба налази у свим монархијским уставима: она проистиче из самог монархијског начела. У животу монархије Намесништво представља нешто ненормално: власт владачева поверена је тада личностима којима оскудева ауторитет да од ње пуну употребу учине; за то време, она је у пола обустављена. Да ли би било мудро, под таким изузетним приликама, приступити израђивању уставних закона, који нормални живот државе имају да среде? Зар је, за тим, те законе, који се међу свим осталим ваља да одликују својом трајашношћу, једна така привремена влада као



Намесништво позвана да утврди? Најзад, како би јемства давала владаоцу једна уставна промена, извршена за његова малолетства, кад он није кадар своја права сам бранити? Он не би могао ништа, ако би се Намесништво, овлашћено да га заступа, споразумело са његову штету са другим уставним чиниоцем, Народним Представништвом. По нашем Уставу, који намесничку власт не даје најближем владаочевом рођаку, него лицима које Скупштина избере, опасност је од таког споразума увек озбиљна. Додније, постав пунолетан, владалац јамачно не би много поштовања осећао према једном Уставу, у чијем састављању није учествовао. Ограничења под која би њиме био стављен, надала би му двојном тешка: прво, што су ограничења, а друго, што их он није драговољно примио. Баш за то што му је Устав наметнут, он не би имао скрупула да га гази.

Ну, баш кад би се и спорила умесност једвој законској одредби, којом се забрањује уставна промена за време малолетства владаочевог, онда би се морало признати да се никакав покушај уставне промене не би смео учинити, док она постоји. Питање је сада, да ли се § 14. закона о Народној Скупштини могао укинути обичним законодавним путем, или је и он за време Намесништва био неприкосновен, као сам Устав који је заштићивао. Одговор зависи од карактера самог закона о Народној Скупштини; ако је он спадао међу уставне законе, из њега ни један параграф није било допуштено извадити; у противном случају, Устав се, истина, по закону није смео мењати за време Намесништва, али се закон, који је то забрањивао, могао променити. Међутим, закон од 17. августа 1861 године постао је за владе Кнеза Михаила, у оно време кад је било врло тешко повући граничну линију између обичних закона и Устава. Тај закон о Народној Скупштини, као и неки други закони издати после 1858., они о Кнезу, Савету, министрима, мењао је и допуњавио Устав од 1838. Ако су споља сви ти закони изгледали обични закони, а не уставни, то је било само с тога што је за формалну промену Устава био потребан пристајак Портни, који Обреновићи нису хтели да траже. По духу закона,

дакле, Намесништво није смело укинути § 14., да би уставну промену омогућило. Друкчије стоји, наравно, ствар с формалног гледишта. „Мора се допустити.“ писао је Др. Стојан Вељковић у *Јединству* од 27 јануара 1869., „да представници законодавне власти новим законом могу *најпре* уклонити ову забрану, која је изречена у поменутом скуштинском закону. Наравно, да би се при издавању тога новог закона морале све прописне форме за издавање овога рода закона испунити. И за тим могло би се одмах приступити ревизији (претресу) основних закона, при чему би се по природи ствари и Народна Скупштина саслушати морала (§ 3 тач 2. в. закона о Скупштини).“ Овакав начин поступања био је с формалног гледишта сасвим исправан, пошто је закон о Народној Скупштини носио и име и све формалне знаке једног обичног закона. Онај начин поступања који је Намесништво изабрало није био исправан ни с тога гледишта. Оно се није хтело користити правничким изразом, на који га је упућивао г. Вељковић. Оно није *најпре* уклонило забрану која се налазила у закону о Народној Скупштини. Оно је оставило § 14. тога закона у пуној важности. Оно је само тражило од Никољског Одбора окуражење, а од Велике Скупштине за тим одобрење, да на супрот тој изречној законској забрани изврши уставну промену. Оно није предложило да се ова забрана *укине*, него је захтевало да му се допусти да је *погази*. И с тим захтевом који је с чисто правног гледишта био просто немогућ, оно се обратило на један одбор без званичног карактера, и на једну Скупштину без икакве законодавне надлежности.

Никољски Одбор, у осталом, није се много ни заустављао на законским сметњама. Једва ако их се један његов члан дотакао, на и то само да би их одмах одбацио као обзире од споредне важности. Дискусија се водила око политичког значаја уставне реформе; ствар природна, кад се узме да Никољски Одбор није представљао никаку власт, која је дужна управљати се по закону, него скуп неодговорних политичара, који у својим комбинацијама сваку слободу уживају. Што се тиче Велике Скупштине, која је за тим дошла, она се у својој адреси овако изражавала:



„Предузећу уставног преображаја у таквој цели, за земљу извесно корисној, држимо да неће ни најмање сметати закони прошле, који вели, да се за време књажева малолетства не може мењати Устав, а не може сметати са тога, што, као год што је тај закони прописан, проишао из тежње за осигурањем престола, тако исто ако не и више, осећа се потреба, да се престо садањег књаза осигура, онаким уставним преображајима који ће му, и за време непунолетства, а и доцније, кад владу у своје руке предузео буде, само олакшати унапређење свога отаџаства.“ Овака изјава од стране Велике Скупштине није била довољна да отклони ону сметњу која је у самом закону постојала противу уставне промене; то се дало постићи само једним новим законом, који су били надлежни издати Намесништво и Савет по саслушању обичне Скупштине, а не Велике Скупштине.

Једном одлучено да се Устав мења, каквог се поступка ваљало по закону држати? Обичну законодавну власт вршио је тада Кнез „са согласјем“ Савета; само при мењању Устава било је потребно саслушати и обичну Скупштину. Према томе, Намесништво је било дужно сазвати обичну Скупштину и чути њено мишљење како о потреби уставне промене, тако и о главним цртама новог Устава. Пошто би свој нацрт Устава са свим утврдио, Намесништво је било дужно да га поднесе на одобрење не више Скупштини, чија је улога била свршена, него Савету који је једини био надлежан да га узакони. Скупштина је само давала мишљење о томе шта би нови Устав имао да садржи. Његов израђени пројект, Савет је био тај који је усвајао, или одбацивао.

Али радња Намесништва, у овој прилици, била је далеко од тога да се с тим законским поступком поклана. Оно није саслушало обичну Скупштину, него Велику, која му је и непозвана, на шта више и на супрот самом закону, своје мишљење дала. После ње Намесништво је саслушало један одбор, који никаким законом није био предвиђен. Тек после свега овога чини се корак и код Савета, али у том тренутку њему се не подноси на одобрење никакав предлог Устава, него се Савет

просто позива да се своје уставотворне власти одрече у корист Велике Скупштине. У акту који је председник Министарског Савета упутио Савету 29 маја 1869 № 1876. читамо ово:

„С погледом на дотичне прописе закона могло би се казати, да би се за ону цел обична Народна Скупштина сазвати имала, па да законодавна власт по претходном саслушању исте реши питање о уставном преображају земље, но да ли треба земљи Устав дати, и ако треба, какав ће тај Устав бити, тако је важно питање да не би никако сходно било изнети га пред обичну Народну Скупштину у толико мање, што обична Народна Скупштина и нема решавајућег гласа већ само саслушава се, те би изашло, да Савет државни ово питање с владом реши, а влада је уверена, да Савет заједно с њом дели то мишљење да би обоје велику одговорност на себе узели, да сами тако важна предмет реше.

„Према свему овом види се да не остаје ништа друго, него да се Велика Народна Скупштина сазове, па да се њој поднесе ово питање на решење, јер на Велику Скупштину може се казати с правом, да је она највернији и најпотпунији израз народне воље.

„По садашњим законима Велика Народна Скупштина није суверену власт, но кад се погледа на природу предмета које је она садашњим законима имала да решава и на природу у речи стојећег питања, јасно је да при решењу овог питања оба законодавна чиниоца, т. ј. Скупштина и Намесништво треба да учествују“.

Шта у овом акту прво пада у очи, то је да се Великој Скупштини стално приписује карактер највише власти у земљи. На једном месту каже се за њу „да је она највернији и најпотпунији израз народне воље;“ на другом једном, да она „по садашњим законима има суверену власт.“ Шта се овде мислило под сувереном влашћу, тешко је докучити из малчице магловите фразеологије овог акта; али, по правним начелима, суверена је власт она која ствара законе, и ако се ови разликују на уставне и на обичне, онда она која ствара уставне законе. Тадашњи закони, пак, уз пркос тврђењу намесничке Владе, нису давали Великој Скупштини никакве законодавне атрибуције; при мењању Устава, она се није саслушавала ни колико обична Скупштина: то је — мора се још једном поменути — било једно тело које се састајало само ради избора владоца и намесника, и за које је законом од 17 августа 1861 изреком било казано, да се



само ради тога може састати. На закону, дакле, није се могао оснивати предлог да се ради промене Устава сазове Велика Скупштина. Истина, наводило се да би требало већ и за то апеловати на то тело, што је „влада уверена, да Савет заједно с њом дели то мишљење, да би обоје велику одговорност на себе узели, да сами таква важан предмет (т. ј. уставну промену) реше“. Због ова није била сасвим без основа, али не за то што би Намесништву и Савету недостајао ауторитет који би Велика Скупштина имала, него за то што је свака уставотворна радња за време владаоачевог малолетства морала, баш с погледом на тадашње законе, изгледати самовлашће. Приступајући сами уставној промени, Намесништво и Савет без сумње би „велику одговорност на себе узели“, јер једно од њих двоје, Намесништво, није за такве послове било овлашћено, али то је могао бити само разлог да се од мисли о уставној промени са свим одустане, а не да се позове у помоћ Велика Скупштина, која је још мање била надлежна да ту промену изведе, него и само Намесништво. Али најнеразумљивији је закључак на који се, при крају владиног акта изашло, па име, да Савет треба, не само да пристане на сазивање Велике Скупштине, него да се испред ње са свим уклони, да је остави да нови Устав сама са Намесништвом изradi. Да је уставна промена била проведена кроз цео законски поступак, да је, нарочито, за владин предлог Устава добивен пристанак Савета, па да се онда, врх свега тога, тражило још и одобрење Велике Скупштине, онда би се то без сумње и дало тумачити сувишном скрупулозности. Ну, ето где је Влада мислила, не да Савет комбинује с Великом Скупштином, него да га њоме искључи. Она је ишла на то да једног чиниоца, који је по закону имао уставотворну власт, замени другим једним, који је није имао; то, пак, за цело није значило бити још савеснији него што је закон изискивао.

У кратко, Савет је био замољен да овласти Намесништво и Владу да сазову једну Скупштину, која није имала уставотворну власт, да она промени Устав у једном тренутку кад се он мењати није смео. Али, рећи ће се, та је Скупштина била Велика Скупштина, „највер-

нији и најпотпунији израз народне воље“. Не мари ништа! По тој логици, владалац би навек био слободан поднети један законски предлог бирачком телу у место Скупштине; оно је неоспорно непосреднији израз народне воље, него Скупштина. Тако је у осталом поступио у Француској принц-председник Луји Наполеон, кад је 1851 растерао Скупштину, па се обратио бирачима непосредно. То је политика плебисцита, и Намесништво се било њој знатно приближило, покушав да, мимо оних органа које је закон одредио, употреби неке друге који су, по његовом личном мишљењу, представљали народ, „верније и потпуније“.

Савет је био слаб те је попустио. Он је пристао да се сазове Велика Скупштина. Он је пренео уставотворну власт на њу, али тим Велика Скупштина онет није постала надлежном за мењање Устава. Уставотворна власт није припадала Савету као приватно добро, да је се он могао одрећи у корист неког другог тела. По закону, он је имао не само право него и дужност да ту власт врши, и да би се она могла пренети с њега на Велику Скупштину, био је потребан нов закон. Главни законодавни чинилац и прва власт уз Кнеза, Савет се дао склонити да основни закон земаљски без његовог учешћа постане. Он никакве предохране није узео да тај закон, који се мимо њега правно, не буде противу њега направљен. Инак није сасвим тако било. Намесништво му је било у неколико дало јемства да ће он, као једна стара установа, остати поштеђен приликом уставне промене. У беседи којом је отворило Никољски Одбор, Намесништво је признавало истину потребу да се Народној Скупштини да „решавајући глас“ у законодавству, али под условом да крај ње остане и Савет као други законодавни чинилац. Ово се, за тим, упустило у потање претресање свију измена које би требало извршити у организацији Савета, ако би се законодавна власт морала поделити између њега и Скупштине. Двоструки систем, који би се на тај начин добио, Намесништво је живо препоручивало. Оно је испрילו све разлоге који у корист тог система говоре, па је још навело да се мир у земљи неће моћи успоставити, ако између



владаоца и Народне Скупштине не буде никаког Горњег Дома, као „умеравајућег посредника“. Услед тога, Никољски Одбор разматрао је на својим састанцима V, VI, VII, и VIII питање о деоби законодавне власти, и премда је његовим члановима било тешко погодити се о саставу Горњег Дома, онет су се сви сагласили да таког једног тела, ма у ком виду, мора бити. У том је тренутку изгледало са свим извесно да ће се Савет, у току уставног преображаја, реформисати, али да неће пронасти; да неће бити више једино законодавно тело, него једно од два така тела. Перспектива ова није имала у себи ничег особито ласкљивог за стари „Совјет“ српски, али он је налазио да му је боље пристати на положај Горњег Дома, него да својим отпором изазове противу себе енергичније мере, које би га може бити са свим збрисале.

Велика Скупштина, која се с благословом Савета састала, није му се показала много благодарна што јој је уступао уставотворну власт, која је њему припала. У новом Уставу, који је она донела, помињао се истина Савет, али под тим именом није се више разумевало никако законодавно тело, него се разумевало једно административно тело. Законодавна је власт била подељена између Кнеза и Народне Скупштине. Намесништво је доцније тврдило да су се Савету морале ускратити законодавне атрибуције због великог неповерења, с којим је Велика Скупштина примала сваки наговештај о Горњем Дому. Како је Велика Скупштина примала наговештаје о Горњем Дому, о томе се немају никаки поуздани подаци; али, претпоставимо да им се она одиета одупрла: у том случају Намесништво је било обавезано својом беседом у Никољском Одбору, да свом снагом настане да њен отпор отклони. Ну о енергији коју је оно развило свака је сумња допуштена, кад се види да је Савету била одређена чисто административна надлежност већ у оном предлогу Устава који је Намесништво поднело Великој Скупштини.

Подизање Велике Скупштине на ранг уставотворне власти пада једновремено с деградовањем Савета. Ово тело, свемоћно за владе Карађорђевића, морало је из-

губити нешто од своје власти услед догађаја од 1858, али ни по чем се не види, да је оно од тог датума било осуђено на сигурну смрт. Кнез Михаило, по свом бирократском укусу, више је марио да управља с једним ужим већем виших чиновника какав је био Савет, него са сељачком Скупштином: о томе довољно сведочи његов закон о устројству Савета од 17 августа 1861, којим законодавне атрибуције Савета пису биле ни најмање окрњене. Саветска олигархија, а не Савет, била је сатрвена 1858-ме. На против, Велика је Скупштина изгледала да нема много будућности. Она никада није вршила уставотворну власт, као што ни обична Скупштина није, у правом смислу, вршила законодавну. Велика је Скупштина постојала код нас ради тога да бира владоце, или носиоце владалачке власти као што су намесници: тако је у осталом дефинисана њена надлежност и у оном закону о Народној Скупштини, који је издао Кнез Михаило. Не треба сметнути с ума двоје: прво, да је Porta све до 1830., па затим онет од 1839. до ступања Кнеза Милана Обреновића IV. на престо, спорила српским кнезовима карактер наследних владалаца, и друго, да су династијски преврати били пресечени тек реституцијом од 1858. Под таким околностима, разумљиво је да су наши владоци били принуђени апеловати на народ преко Велике Скупштине. Што им је већма наследно право бивало оспорено, тим су већма и они били упућени да код народа траже својој владавини благослова. У данашње време, свака династија, која се не осећа довољно утврђена, прибегава плебисциту доказа о томе налазимо у историји оба Наполеона. Али, баш зато, кад је у Србији један пут окрвачио династијско питање, и кад је наша држава дефинитивно добила тип наследне монархије, Велика Скупштина престала је да одговара икакој правој потреби. Крај једног наследног владоца, та Скупштина, која је решавала о престолу, морала је изгледати анахронизам. Њој је било суђено да у току времена ишчезне као један заостатак из доба династијске кризе.

Како се онда могло десити, да 1869. падне Савет који је требало да траје, а да се подигне Велика Скупштина, која није требало да траје? Одговор је прост.



Намесништво је ишло на то да лиши Савет законодавне моћи. У тренутку уставне промене од 1869. оно није признавало ту своју намеру, али, касније, оно ју је не само признавало, него се њоме и хвалило. Главни члан Намесништва, Јован Ристић изјавио је не једанпут пред Народним Представништвом, да је Намесништво „пренело законодавну власт из круга чиновника у средину народа,“ или још одређеније, да је Намесништво пренело „државноправну тачку тежине из Државног Савета у Народну Скупштину.“ Али такав пренос власти Намесништво није било у стању својим ауторитетом извршити; ето за што је оно позвало у помоћ Велику Скупштину. Само за то што је у њој видело zgodnu полугу за обарање Савета, оно ју је и прогласило уставотворном власти. У историји има доста примера да је Народна Скупштина узела у једанпут сву власт у своје руке, претворила се у конвент, и свргла с престола владарца. Слично томе, и Намесништво је сазвало једну Скупштину с неограниченом влашћу да збаци Савет.

Је ли радња Намесништва била политички оправдана, имаће историја да расправља. Овде је доста утврдити да се уставотворне атрибуције Велике Скупштине не могу бранити никаким историјским разлозима, и ако Велика Скупштина постоји несумњиво на историјској основи. Јер, своје уставотворне атрибуције она је задобила, први пут, тек пре тридесет година, па и то у тренутку једног преврата.

## V. — Велика Скупштина на послу.

Велика је Скупштина већ два пута мењала Устав: један пут ненадлежно, 1869.; други пут надлежно, 1888. Два пута је већ она имала прилике да се на послу покаже. И кака се показала?

Показала се, пре свега, рђаво састављена. Чиновници не могу бити бирани у Велику Скупштину као ни у обичну. Али, ако чиновнике у обичну Скупштину не може послати народ, може их послати Влада, као своје посланике. У Велику Скупштину не може их послати ни Влада, јер, као што смо већ поменули, владини

су посланици из те Скупштине искључени. По закону о Народној Скупштини од 1861, адвокати су уживали пасивно бирачко право, и за то их и видимо, премда не у великом броју, у Великој Скупштини од 1869; али, Уставом од 1869 адвокати су лишени пасивног бирачког права као и чиновници. Велика је Скупштина тако постала потпуно сељачка Скупштина. Интересантно је разгледати њен састав из ближе.

У Великој Скупштини од 1869 земљорадници су били најјаче заступљени; за њима су одмах долазили трговци. Било је доста и свештеника; па овда, мање, механиџија, ковача, пекара, мумџија. Тако звану интелегенцију представљао је један општински писар и један чиновник у оставци. Била су изабрана и три адвоката, али од њих је двојини био поништен избор, а трећем су биле оспорене године, и на основу тога ускраћено и право гласања до доласка његовог крштеног писма које је, узгред буди речено, дошло по свршетку Скупштине. — У Великој Скупштини од 1888 земљорадници су сами износили без мало две трећине од целокупног броја посланика. Трговци, који беху претурили стотину, овог су долазили на друго место. Свештеника је било преко шездесет. После њих је било највише механиџија, више него бивших адвоката, који нису могли ни читаво туче саставити. Поред адвоката, интелегенцију су још представљали један управник новчаног завода, два лекара, четири бивша чиновника, један новинар, један општински писар. Је ли слободно убројати у представнике интелегенције још и два „приватија“, два књижара, и једног апотекара? Иначе, ова је Скупштина била својим саставом још занимљивија, него њена претходница из 1869. Истина, она у својој средини није имала ни једног мумџију, али је у накнаду за то имала бербера, ковача, ћерамџија, угљара, гвозђара, дућанџија, шнекуданата, „бивших механиџија“, абаџија, поткивача, бојација, пауџија, сарача, столара и т. д.

Велика се Скупштина за тим, јамачно због свог рђавог састава, показала неспособна за озбиљну дискусију. Оба пута, и 1869. и 1888., прави се претрес уставног нацрта није вршио у Скупштини, него у одбору. Велика Скупштина од 1869 није сама, без одборског



предлога, ни један члан из владиног нацрта избрисала, нити је у тај нацрт икоји нов члан унела. Својом иницијативом променила је само чл. 48., па и тај на своју властиту штету, јер се њој предложена измена састојала у томе, да се поред чиновника још и адвокати не могу бирати за народне посланике. Од одборских примедба Скупштина није усвојила само три, оне што су се тичале чланова 32, 78 и 127. У њој се дебатовало о тринаест чланова од сто тридесет и три, колико је Устав бројао; изреком о овим члановима: 5, 19, 39, 44, 47, 53, 101, 103, 107, 113, 114, 116 и 130. Више од девет десетина Устава, дакле, примљено је без дебате, аутоматским начином. Свега један пут, кад се решавало о чл. 53. дебата је постала тако жива да се морало гласати. Иначе, Скупштина је викала: „прима се“, или „усваја се“, и тек ако би по који посланик устао да учини каку примедбу, која би обично без одјека остала. — Одбор није био много активнији. Он је изменио ове чланове: 2, 9, 10, 32, 52, 53, 71, 72, 78, 82, 91, 127, — свега дванаест чланова: одбацио је један члан, а један додао. Одбацио је чл. 52. владиног предлога, који је гласио: „Народни посланици избирају се на три године“. Одбору се учинио тај рок одвећ дуг, па је тражио да се он скрати на годину дана. Да је то усвојено, ми бисмо били јамачно једини народ на свету код кога Скупштина траје само годину дана. Одбор је додао чл. 117. у садашњем Уставу: „За разбојништва, опасне крађе и паљевине завешће се постепено поротни судови, што ће се законом уредити“. Карактеристично је да је одбор сматрао за потребно само један члан да дода, и то баш овај. Неке су његове примедбе биле донекле у интересу Народног Представништва, па пр. код чл. 71., где је покушао јасније обезбедити посланицима слободу говора, или код чл. 53., где је одбио владин предлог да се скупштинско часништво поставља указом. Али, друге су му примедбе биле онет сићушне, па пр. да Кнез свој одлазак из земље објављује прокламацијом (чл. 9.); да саветника сме бити највише петнаест, а не седамнаест, како је Влада хтела (чл. 91); да се изреком каже, да чланови распуштене Скупштине могу бити поново изабрани (чл. 78.); да посланици полажу заклетву кад год буду изабрани, а не један

пут за свагда, по првом избору (чл. 52.), и т. д. Има међу одборским примедбама и таквих које су неоспорно штетне за Народно Представништво. Чл. 72. гласио је првобитно: „Чланови Скупштине пет дана пре него што је Скупштина отворена, па за време Скупштине и јоште пет пошто се седнице скупштинске закључе, не могу бити затворени нити предати суду, осим по прописима следећа два члана“, али одбор је нашао „да би требало изоставити оних пет дана, пошто се седнице Скупштине закључе“. Његова је кривица такође, што је код чл. 82. подигнут кворум од две трећине чланова на три четвртине, чега нема нигде, и чиме је и најмања опозиција стављена у положај да, кадгод усхте, онемогући скупштински рад. Треба, најзад, поменути да је одбор без икакве примедбе, без сенке отпора, пропустио чл. 58. по ком Скупштина не може подносити Влади формалне пројекте, чл. 65. и чл. 66. који допуштају Влади и без приставка Скупштине продужавати буџет, отварати ванредне кредите и задуживати земљу.

У кратко, Велика се Скупштина од 1869 понашала сасвим пасивно. Кад се види кака су мишљења изражавали они ретки беседници што су се у њеној средини јављали, онда је немогуће жалити што је она само гласала, а није више дебатовала. Приликом дебате о адреси, један је говорник захтевао „да сваки посланик најпре о томе извести своје бираче, па по том да Скупштина реши ову ствар“. Овом ј народном представнику оскудевао тачан појам о томе шта је представничка влада. Кад се претресао чл. 5., изнета је мисао да одлуке Народне Скупштине и без владачевог потврђења постају законом, јер се иначе не може рећи да Народна Скупштина има „решавајући глас“. Не само, дакле, да се за Скупштину потраживала једна власт која јој ни у једној монархијској држави не припада, него се још није знало ни то шта значи „решавајући глас“. Каже се онда да Скупштина има решавајући глас, као владалац не може издати ни један закон без ње; али из тога што он не може издавати законе без ње, ни по чем не излази да их она може издавати без њега. Поводом чл. 116. неколико је посланика предлагало „да се законом не дозволи кривцима заступника узимати“. Пошто се



једном ушло у тај ред мисли, устаала су два посланика на предложила: „да се закон о адвокатима укине, па да може сваки узети кога хоће да га заступа“. Један је њихов друг овако образложио тај предлог: „Ако су нужни адвокати, онда нека им плати држава, па нека су у суду, па који оће, нека га заступају“. Раније, међу тим, један је посланик молио да му се објасни, шта је то судска независност. Оваке је ствари доста цитирати.

Велика Скупштина од 1888. изгласала је владин предлог Устава без икаквих измена и допуна. Она је била принуђена да тако учини, јер је Влада захтевала од ње да о том предлогу решава као о целиви. Али баш и да је било дано Скупштини да мења владин предлог, није вероватно да би га она много променила. У извештају одборске већине побројани су чланови за које би одбор био предложио да се одбаце, да је у опште могао чинити такве предлоге. Ти су чланови: 5, 79, 85, 110, 132, 137, 138, 164 и 190, свега девет чланова у једном Уставу, који их је имао две стотине и два. Одбор се највише противио члану 5., који је говорио о административној подели Краљевине. Каким је побудама био руковођен у својој опозицији, дознаје се из оног места у извештају одборске већине, где се вели да је одбор пристао на овај члан „добив уверење од меродавних фактора, да ће у оним окружним варошима, које би новој подели земље престала бити административна средишта, остати првостепенни судови“. — Извештај одборске мањине била су потписала обе вође сељачких посланика: Димитрије Катић и Ранко Тајсић, и с тога је допуштено претпоставити, да овај акт садржи праве жеље тадашње скупштинеке већине. Одборска је мањина чинила владином предлогу три главне, начелне замерке: прво, што није упростио и олакшао поступак за оптуживање министара; друго, што не говори ништа о народној привреди, — и треће, што је задржао уставову Државног Савета, чије су се дужности могле пренети на Народну Скупштину, поједина министарства и друге власти. Прва је замерка била неоснована. Поступак за оптуживање министара никде није прост ни лак. Кад оптужује министре, Скупштина врши судске функције, а не законодавне. Излишно

је и доказивати да она мора дејствовати спорије и обзривије кад врши оне прве функције, него кад врши ове друге. Другој замерци такође није имало места, јер наредна припрема не спада баш у оне предмете о којима Устав ваља да се бави. А што се тиче треће замерке, она само сведочи да одборска мањина није била на чисто с тим шта је Државни Савет (Conseil d'Etat); њој је требало објаснити ту уставову, као оном посланику из 1869. судску независност. — Прешав у појединости, одборска је мањина предлагала да се дода један члан, који је она овако била саставила: „За унапређење народне привреде има се од сваког годишњег државног буџета одредити у најмању руку један десети његов део. Од ове суме не сме се нарочито заштедети, него се мора утрошити на потпомагање домаће народне производње, и то понајуре на потпомагање земљорадње, шумарства, кућевне и занатлијске индустрије. Задруге произвођачке, прерађивачке и прометне имају првенствено право на помоћ од државе. То се све законом има уредити“. Одборска је мањина хтела за тим да се, у почетку оног дела који је био посвећен државним властима, постави начело: „да је народ извор власти“. По њеном мишљењу, овај став у чл. 40. „Краљ има сва права државне власти“ било би боље да гласи: „Краљ има сва права која му Устав даје“. Све су ове измене и допуне врло мало личиле на законска наређења. У њима су се само проглашавала начела и изјављивале жеље. Да су случајно те измене и допуне биле узаконене 1888. извесно је да се у пракци никако дејство не би од њих осетило. — Наравно, да је одборска мањина била изашла и с прецизнијим предлозима, на пр. да се укину окрузи, да се не кажњавају увреде ванете страним владаоцима, да све уговоре владалац склапа у договору с Народном Скупштином, да се уведе опште гласање, да се не уводе квалификовани посланици, да се кворум подигне од половине више један на две трећине и т. д. Једни се од ових предлога супротињавају с монархијским начелом; други не одговарају добро схваћеним интересима саме Скупштине; други опет сведоче о површности политичког образовања у оних који су их поднели; тек ниједан од њих није имао смисла.



Дебата која се отворила у Скупштини поводом ова два извештаја, не може се узети као доказ да су се способности тога тела подигле на виши ниво у времену од 1869—1888. У дебати није било никака реда: почело се с катастром, а свршило с *Рабасом*. Поједина се места у Уставу просто нису схватила. Члан 198. гласио је: „Војницима под заставом суде за њихова кривична дела војни судови по одредбама војно-судских закона“. — „По овоме“, узвикнуо је један неверљиви посланик, „и нас сад могу отерати под војну заставу, па да ме казне за ово што сад овде говорим!“ О српској цркви било је речено у члану 3. да је автокефална. „Она не зависи ни од које стране цркве; али одржава јединство у догмама с Источно Васеленском Црквом“. И ако нам је ова веза с Цариградском Патријаршијом потребна због наших сународника у Ст. Србији и Македонији, опет је један говорник у Великој Скупштини протествовао. Што да се угледамо на Грке? питао је он. Ми смо бољи; сами смо се ослободили. — Гласање с куглицима многим је остало непојамно. Један је посланик отворено признао да не зна шта је то. Други, пак, нервознији, питао је „шта ће нам ти пиљди“? Квалификовани посланици нису прошли боље по куглице. Два или три посланика тврдила су да се народ патерује да гласа за кога неће, кад се од оних за које он гласа изнекују неке квалификације. — После тога, чуле су се жеље које би се морале тумачити као опасан симптом по монархију код нас, кад не би било очевидно да су оне из крајње необавештености потицале. На пр. тражило се да одлуке Народне Скупштине важе и без Краљеве потврде, јер је народ суверен; да се ниједан међународни акт не сме закључити без пристанка Народне Скупштине; да се Велика Скупштина састаје периодично; да се Устав може мењати и за време Намесништва итд. — Мржња на чиновнике, сразмерна према величини њихових плата, морала се и овог пута обелоданити. Предлагало се укидање Државног Савета и окружних начелстава. У члану 132. стајало је да председник Министарског Савета може бити и без портрета. То је била ситуација: опет за то неколико се посланика није могло уздржати а да не протестује против тог несрећног министра без порт-

рета, који је, по њиховом упрошћеном тумачењу, значио министра без посла. — Колико је наша Скупштина орган једног друштвеног реда, а не целог народа, колико је она једна *сељачка* Скупштина, никада се није боље показало него у овој прилици. Устав од 1888. био је одиста либералан. Он је подигао Народну Скупштину на једну висину на којој она никад дотле није стајала. Признао јој је право иницијативе у законодавству, које јој је ранијим Уставом било изреком ускраћено. Ујемчио јој је тако исто буџетско право, које је она по ранијем Уставу тек у неколико имала. Поред свег тога, тај је Устав примљен у Великој Скупштини од 1888. без велика одушевљења. Њени су се чланови питали: „Шта ми, сељаци, овим Уставом добијамо? Србија је сељачка држава, а он не говори ништа о сељаку. Што није решено економно питање? наивно се чудило један посланик. А једно свештено лице узвикнуло је: „Што није помогнута пољопривреда и занати? Тек кад се сељачково огњиште не буде могло продати за неколико динара, влада ће се звати *парламенторна*!“ Људи који су овако говорили или нису знали шта је парламентаризам, или им није било ништа стало до њега.

Оба пута, дакле, и 1869. и 1888., Велика је Скупштина остала испод свог задатка. Она се није показала кадра да састави бољи Устав него влада. Она се није показала кадра ни да о њему људски дебатује. Оне беседе које су у нашим великим скупштинама говорене могле су, без икакве штете по потомство, изостати. Ако се Велика Скупштина до сада мање више увек ограничавала па то да изгласа један унапред спремљени Устав, то је можда, донекле, и за то што није била способна ни за шта друго сем за гласање. Према томе како се на послу показала, Велика Скупштина не изгледа једно тело које се саветује и које решава. Она изгледа једна машина за гласање. Њена установа код нас одговара ономе што је на другим местима плебисцит или референдум. Наполеон III. имао је обичај да о важнијим предметима тражи мишљење од бирачког тела непосредно. Тај је обичај наследио он од Наполеона I., који га је опет био позајмио од Јакобинаца, и то је што се зове плебисцитом. У Швајцарској опет, извесне од-



луке законодавног тела не постају коначнима, док их бирачко тело не освешта својим гласањем. Та практика, која је позната под именом референдума, разликује се од плебисцита. Док плебисцит допушта да се пред бирачко тело изађе с питањима која од његових представника нису претресена, докле референдум ограничава задатак бирачког тела на то да прегледа оне одлуке које су његови представници донели. Али, и у једном, и у другом случају, бирачком се телу постављају питања, на која се одговара са *да* или *не*; њему се подносе већ сиремљени предлози да их прими, или одбаци; оно решава без дебатовања. Ми нисмо одредили никаку сличну улогу бирачком телу, али смо држали да народни посланици нису позвани да о свима питањима решавају; у важнијим питањима тражили смо још вернији и потпунији израз народне воље, и мислили смо да смо га у Великој Скупштини нашли. Сазивајући се навек ради једног одређеног питања, она изгледа нарочито овлашћена од бирача да га реши. У исто време она је тако обимна да може дати илзузију, ако ништа више, једног народа који се на веће скупио. Наш је систем компромис између непосредне демократије и представничке. Ми не признајемо народним представницима право да у свима случајима дефинитивно у име народа решавају; али од обичне Скупштине ми не апелујемо на бирачко тело, него опет на једну Скупштину, на једну Скупштину сувише велику да би могла очувати карактер Скупштине, а сувише малу да би се могла изједначити са бирачким телом. Али своју сличност с плебисцитом и референдумом Велика Скупштина одајетиме што и она решава брзо, у року од неколико дана, без велике дискусије, не мењајући поднете јој предлоге, решавајући с њима као о целини. Та Скупштина не прави Устав; чак га и не претреса; она га, могло би се рећи, проглашава, као што је некада владаоце проглашавала.

## VI. — Уставотворна Скупштина с теоријског гледишта.

Велика Скупштина не држи своју уставотворну власт по неком историјском праву. На послу, она се није показала те власти особито вредна. Под питањем може бити само још, да ли код већине уставних држава уставотворну власт врши тако једно тело, као што је наша Велика Скупштина. Ако би се на ово питање одговорило потврдио, онда би се установа Велике Скупштине, у чију се корист не могу навести ни политичка предања, ни специјалне потребе наше земље, могла бранити вишим теоријским разлозима. Улазећи у област сувременог уставног права, треба одмах оставити на страну оне државе чији уставни не предвиђају начин своје промене. Пример тих држава учио би само томе да нема смисла унапред утврђивати поступак за мењање Устава; да је најбоље изетити да се то мењање изврши под критичком околности даног момента; да је с тога Велика Скупштина, као у опште сви органи уставотворне власти, излишна установа. Међутим, ми смо овде претноставили да се тако важна ствар као што је мењање Устава не сме оставити случајностима и нејављеностима политичког живота; ми смо сматрали као доказано да се за тај посао, као и за сваки други, ниште извесна метода, и само смо се питали да ли нам уставова Велике Скупштине јемчи за добру методу.

Кад се пређе на оне државе где је удешен поетевени прелаз законским начином од једног Устава ка другом, онда треба оставити на страну савезне државе. Устав нема исти карактер у савезним државама као у простим; приликом сваке његове промене може доћи у питање опстанак самог савеза, и његова је промена с тога скопчана често с формалностима које је практички чине немогућном. Из проучавања савезних држава, које имају своје нарочите потребе, не би се могло извести никако корисно искуство за једну државу која, сама, не би била организована на савезној основи. Из тих разлога, треба се ограничити на оне *просте* државе, чији уставни сами прописују начин којим ће се, по потреби, обнављати.



Посматрајући уставе тих држава, онажа се да они, у главном, знају за три начина ревизије. Или се чини апел на бираче, или се сазива нарочита Скупштина, чије су атрибуције искључиво, или поглавито, уставотворне, или се, најзад, мењање Устава поверава законодавном телу. Наравно, ти се начини, код појединих држава, један с другим комбинују.

По првом начину, уставно се питање решава плебисцитом, који се може приредити или пре ревизије, или после, или и пре и после. Плебисцит пре ревизије има да констатује њену потребу, овај после ревизије да предлогу новог устава прибави народну потврду. Плебисцитом се, у извесној мери, служе сви швајцарски кантони и велики број држава Северо-Америчког Савеза. Мишљење је допуштено да ни ти кантони, ни те државе нису праве државе; да је то неки средњи облик, неки прелаз између државе и самоуправне области, који је постао под притиском практичних нужности, и који се ни под каку строгу правничку формулу не да подвести. Неизвесно је да ли би једна метода, која је у таким полу-државама примењена, вала и у правим државама; неизвесно је у толико пре што нема примера да се која од правих држава одважи а учинити оглед с том методом. Не треба заборавити ни то, да су и швајцарски кантони и државе Северо-Америчког Савеза републике. У монархијама, давање потврде новом Уставу, као и покретање уставног питања, спада у прерогативе владаоачеве, и у тим актима бирачко га тело не би могло заменити, а да престиж владоцу не буде осетно смањен.

Остају свега два начина уставне промене, на које се треба обазрети. Један је, да Устав мења обична Скупштина; други, да га мења велика (подразумева се свака заједно с Круном). Цео је спор око тога, да ли је за мењање Устава боље створити нарочите органе, или се послужити онима који већ за мењање обичних закона постоје.

Тај систем, по ком уставотворну власт врши законодавно тело, може се у својим појединостима разликовати бескрајно. У главном постоје две могућности. Скупштина, која је одлучила ревизију, сама мења Устав,

или та се Скупштина распушта, па се нарочито бира она која ће овај посао свршити. У овом другом случају, свака Скупштина има права предложити да се Устав промени. Променити га има права само она коју бирачко тело на то овласти. Између предлога промене и решавања оставља се један моменат да се и народ, посредством нових избора, саслуша. Важно је приметити да се ова нова Скупштина својим саставом ни у колико не разликује од обичне Скупштине; то је обична Скупштина обновљена, то још није Велика Скупштина.

Кад се Скупштина обнавља пре решавања о новом Уставу, ово је критеријум по ком се уставни закони распознају од обичних. За израду обичних закона довољна је једна Скупштина, док се за израду уставних ишту две: једна да узме иницијативу, друга да донесе коначну одлуку. Али, како је онда, кад једна и иста Скупштина и предлаже уставну промену, и изводи је? Ни тада се не губи свака формална разлика између две врсте закона. Ако тело, које их ствара, остаје исто, поступак се мења. Обично за решавање о уставним питањима прописан је већи кворум; исто тако подигнута је и већина којом се закључења доносе. Траже се неки пут два закључења, и између њих довољно дуги рокови; на пр. да се та два закључења донесу у два разна сазива и т. д. Уставни закони опет, дакле, не постају на исти начин на који обични; то је довољно па да се међу овима не изгубе.

Али, да ли ће се обична Скупштина обновити после решене ревизије или не, споредна је ствар. Главно је, да она сједињује у себи две власти: и уставотворну, и законодавну. Она, по томе, има и две надлежности: кад у којој дејствује, позиваје се по њеном поступку. Он је замршенији и дужи, кад су то уставна питања којима се законодавно тело бави.

Овако решење проблема о уставној промени са свим је логично изведено. Пошто је Устав, па крају крајева, опет само један закон, то нема разлога да се његово мењање одузме законодавној власти, али, пошто је то у исто време закон од изузетне важности, то се законодавној власти не сме допустити да га онако лако мења, као остале законе. Потреба није за другом



власти, него само за друкчијим, за нешто споријим поступком. Ствар је практичне политике како треба тај поступак удесити, па да се основни закони земаљски заштите од пренагњених промена.

Али овај систем не само да одговара правној теорији која не признаје никакве основне разлике између уставних закона и обичних, него је он и у пракци од готово свију монархија усвојен. Изреком, ово су монархије које су га усвојиле: Аустрија, Пруска, Баварска, Саксонска, Виртембершка, Баденска, Шведска, Норвешка, Белгија, Луксембуршка, Холандска, Данска, Румунија, Португалска. У питању уставне промене одвајале би се, по томе, од осталих европских монархија ове четири државе: Енглеска, Мађарска, Италија и Шпанија. Ну њихово одвајање губи сваки значај услед тога, што су то баш оне државе, чији уставни не предвиђају начин своје промене. Према томе систему стоји овај други који смо ми усвојили: да Устав не мења обична Скупштина него велика, једна Скупштина, која се не само ради уставне промене нарочита бира, него се од обичне Скупштине својим саставом разликује. У Европи такав се систем налази само још у две монархије, у Бугарској и у Грчкој. Бугарска га је, вероватно, примила од нас и од Грчке. Ова га је последња у неколико поправила, јер по чл. 107. њеног Устава, Великој Скупштини никад није допуштено мењати Устав цео, већ само од части. Иначе републике једине пагињу том систему. Комбинован с другим системима, он је ушао у уставе неких швајцарских кантона. Али да би се видео у овој чистоћи у којој се код нас и Бугара јавља, треба отићи преко мора. У Америци постоје две републике — не више — које такође знају за уставотворну Скупштину. Те су републике Парагвај и Салвадор. Случајно, то су најмајушњије државе повога света. Ово констатовање није за нас особито ласкаво. Да наш систем одиета ваља, не бисмо ми уживали његове благодети у таком друштву као што су Бугарска, Парагвај и Салвадор. Метода коју смо ми изабрали за уставну промену довољно је компромитована тиме што се у данашњем уставном праву не јавља друкчије него као реткост, управо као изузетак.

У теорији постоје јаки разлози противу уставотворне

Скупштине. Монтескијево начело да ни једну власт не треба оставити неограниченом, постало је основа савремене државне организације. Свемоћност скупштинска избегава се исто тако брижљиво, као и свемоћност владоачева. Држи се да се у парламентарној влади наша златна средина између та два десиотизма. Ту се владалац и Скупштина ограничавају узајамно. Ниједна од две стране не може без друге ништа, а једна с другом могу све: закон није ништа друго него резултат њихова компромиса. Равнотежа, у којој се та два чиниоца држе, била би са свим излишно удешена, ако би се поред њих, или управ више њих, нашло једно тело које би за себе потраживало ту неограничену моћ, која се није смела поверити ни владоцу ни Скупштини.

Где год је уставовљена нарочита Скупштина за вршење уставотворне власти, ту има разлога верети да она не постане тако свемоћно тело. Она се може таким телом начинити и у оним случајима, кад су законодавни чиниоци Уставом овлашћени прописати јој програм рада, ваљ кога се она не би смела кретати. Јер, ако је лако прописати јој тај програм рада, није лако приморати је да га се она држи. Један од законодавних чинилаца, обична Скупштина, нема могућности да икакав надзор над њом води. Остала би сва нада у шефа извршне власти да он одрече потврду оним одлукама уставотворне Скупштине, које би ова донела, властитом иницијативом, о предметима ради којих није сазвана. Наравно, у републикама, где одлуке ове Скупштине не подлеже председничком вету, ни ово средство не би било могуће. Ту ће уставотворна Скупштина увек, бар *de facto*, бити свемоћна. Али не треба за то прецењивати ни ону моћ, коју у монархијама владалац има над таквом Скупштином. Њему није лако одупрети се ни обичној Скупштини; управ, тек кад се ова подели на два дома, постижава се између ње и њега равнотежа. Како пак његов положај мора бити мучан према једној неподељеној Скупштини, која је још оглашена за Скупштину вишег ранга!

Уставотворна је Скупштина, с тога гледишта, још опаснији оглед него непосредни апел на бирачко тело. Кад се од бирача узима реч о извесним уставним питањима, они се морају ограничити да одговоре на оно



о чем се питају. И кад би хтели, не би могли ни о чем другом решавати. Они немају начина да се договоре; илеу искуше ни на једном месту; гласају одвојено, сваки код своје куће. Због тога што није организовано, бирачко је тело лишено сваке иницијативе. Друштво стоји ствар с уставотворном Скупштином. То је организовани скуп. То је једно тело. Шта је спречава да, сазвана ради промене једног члана Устава, не подере цео Устав? Шта је спречава да, сазвана ради промене Устава, не збаци с престола владарца? То би истина биле злоупотребе, али шта мари како ће се њени акти с правног гледишта окарактерисати, кад они један пут буду извршени... Колико уставотворна Скупштина може бити опасна, нико није боље увиђао него Наполеон I. и после њега Наполеон III. Обојица су имали куражи да више пута, за своје владе, приређују плебисците о уставним и династијским питањима, али ниједан од њих није никада сазвао једну уставотворну Скупштину. Од Француске Револуције они су примили начело апела на народ; уставову конвента одбацили су.

Може се приметити да уставотворна Скупштина не може постати неограничена, док не погази границе које јој је законодавна власт на основу Устава поставила, и да не може постати свемоћна, док своју уставну моћ не злоупотреби. И може се још рећи да нема органа власти који није у стању тим начином, узурпацијом, прикупити сву власт у своје руке. Зар је мало примера да се шеф извршне власти, погазив Устав, начинио диктатором, и зар је мало примера да се законодавно тело, збацив шефа извршне власти, претворило у конвент? Устав и закони регулишу употребу власти; они не спречавају њену злоупотребу. Али кад нас они не обезбеђују ни од чије узурпације, онда није праведно ни противу Велике Скупштине наводити тај разлог, да она може присвојити себи ону власт која јој по Уставу не припада.

Ма колико ово изгледало тачно, омет је допуштено тврдити да је уставотворну Скупштину теже држати у границама закона, него ма који орган власти. Ниједан орган, у пракци, не располаже тачно оном количном власти која му је законима додељена. Сваки располаже

с више власти, или с мање; зависи од тога колико се његова легална моћ поклапа с његовом политичком моћи. Под политичком моћи треба разумети онај кредит који он ужива код јавног мњења. У Француској, на пр., где су живе усомене на злоупотребе личне власти, председник републике улива неповерење јавном мњењу; — и то је што га спречава да употреби сва она права која му по Уставу припадају. Он је у ствари много слабији, него што би се могло мислити судећи по тексту Устава. На супрот томе треба ставити пример Доњег Дома у Енглеској. Ово је тело присвојило себи претежан утицај у законодавству, и ако му такав утицај не призивају позитивни закони, који га стављају на исту ногу с владарцем и с Горњим Домом. Ова политичка надмоћност Доњег Дома објашњује се једино популарношћу коју је то тело у току историје задобило. Што се тиче уставотворне Скупштине, она се сматра, где год постоји, као најнепосреднији израз народне воље. То значи да је њена политичка моћ подигнута до максимума. Она непогрешност, која се у наше време приписује народу, преноси се на уставотворну Скупштину, за коју се претпоставља да кроз њу народ говори. Једно тело с толиким ауторитетом фатално се отима испод владе закона. Како оно може имати скрупула да погази уставна ограничења, кад осећа да ће му свет допустити оно што му Устав не допушта?

Тачност овог разлагања потврђује се искуством које смо ми имали с Великом Скупштином. Пре свега, и код ње, политичка моћ премаша легалну. Тумачећи стриктно Устав, морамо закључити да она није неограничена, пошто су Краљ и обична Скупштина власни да јој пропису надлежност. Она не располаже целокупном уставотворном власти, него само једним њеним делом. Она не ствара уставне законе; она их само ратификује. Али ако није суверена, она се за суверену сматра. Карактеристично је да се све три партије у том погледу слажу. Либерали су огласили Велику Скупштину за суверену 1869. кад су јој дали уставотворну власт. Напредњаци и радикали учинили су то исто 1881. кад су у својим листовима доказивали да њу не може законодавна власт ограничити. Публици није тешко ући у такве схва-



тање Велике Скупштине. Њени су посланици сви народом бирали, и има их четири пута више него у обичној Скупштини: то је доста па да публика види у њој једну Скупштину старију од обичне. У случају да се престо уирази, она је та која новог владоца бира: то је доста па да јој публика да у хиерархији власти још више место него владоцу. Главна улога Велике Скупштине састоји се у томе да Устав мења: то је доста па да публика претпостави да ово тело стоји и над Уставом.

Што је најважније, Велика је Скупштина почела и сама мислити да јој је све допуштено. Њој је говорено како је она „власт суверена“, „прастара устава“, „највернији и најпотпунији израз народне воље“, „последња апелација на глас народа“, „једина уставотворна власт“, „једна Скупштина старија од Устава“, и т. д. Она би одиста била одвећ скромна, ако после свега тога не би хтела веровати у своју свемоћност. Рећиће се можда да је она па веровању остала, да није покушала да од своје уображене свемоћности употребу учини, да се она у пракци показивала послушном, дејствујући увек као машина за гласање. Цела је истина да она у израђивању и дискутовању уставних закона није узимала живог учешћа, али то је било за то што њени чланови нису имали потребну спрему за законодавце, а не због тога што су они обим својих права сувише уско схватили. Јер, колико су се год на пољу чистог законодавства показивали пасивни, толико су били активни на једном другом пољу где се могло без стручног знања кретати, на име на пољу политичких резолуција. Ту су они узимали више иницијативе, него што им је закон допуштао; ту су се они понашали као да за њих одиста никаке препреке не постоје. Није било ни једне Велике Скупштине код нас, која није изашла из круга своје надлежности свакојаким закључењима, које је из властитих побуда вотираза. Велика Скупштина од 1868, сазвана ради избора намесника, изјавила је читав низ жеља, којима је, по тумачењу Намесништва, био стављен под питање цео уставни поредак у земљи. Она је још решила да се г. Николи Христићу и Михаилу Барловцу одузму пензије и да се обојина ставе под суд.<sup>1)</sup> Скупштина

<sup>1)</sup> Ово решење није било забележено, и Влада га је игнорисала. В. сазнања Народне Скупштине од 10. октобра 1870.

од 1869, сазвана ради уставне промене, била је целом својом степенацијом незаконита. Ипаче, и она је поновила решење о г. Христићу и Барловцу, и издала Влади тајно пуномоћје да „противу сваког оног који се појави као бунтовник и ради против престола, или је иначе опасан, може мере предузети и учинити што за нужно пађе“. Скупштина, сазвана после првог рата с Турцима, 1877, да решава о миру, имала је намеру да тадашњој Влади, у најмању руку, изјави неповерење, и вероватно би то и учинила, да није била закључена, пре него је стигла да ову злоупотребу власти изврши. Догађаји од 1888, свима су свежи у памети: колико се тада муке имало док се Скупштина склонила да учини нешто што по Уставу (чл. 61.) није могла одрећи, и то је да о владином предлогу као о целини решава. Због тога што је тешко спречити Велику Скупштину да не напусти пут легалности, навек се узимају извесне предохране, кад год се она сазива. Пред њу се излази с готовим предлозима, и она има само да отвори уста и рекне: да или не. Времена јој се не оставља много: 1869, није трајала ни три недеље, 1888, трајала је четари дана, 1877 једна и пуна два. Овог пута журило се толико да је она била и отворена и затворена, као што званични извештаји кажу, „живом речју“ владоочевом.

Неоспорно је начело да све власти треба да дејствују у границама закона. Ако је једна власт организована тако, да стално излази из тих граница, то је доказ да је она организована погрешно, и да је треба укинути. На основу тога и ми закључујемо да би најбоље било уставотворне функције *сасвим одузети* Великој Скупштини. За што не бисмо те функције пренели на законодавне чиниоце? Они их врше готово у свим монархијама, не изузимајући ни Белгију, од чијег Устава либералнији не смемо тражити. Ако се кад потреба једне нарочите уставотворне Скупштине осећа, то је у тренуцима великих криза и преврата, кад је уставна промена почела тиме што је од стања које је постојало начињена *tabula rasa*. Узалуд би тада било апеловати на редовне власти: оне су све обустављене, и нови Устав

<sup>1)</sup> В. сазнања Народне Скупштине од 11. и 17. јануара 1876.



може бити uveden у живот само одлуком једне Скупштине, која је, док се Влада не би поново организовала, сву власт у своје руке прикупила. Свемоћне се Скупштине, исто онако као и диктатори, јављају само у револуционарним временима. Иначе, правило је да се Устав никада не мења из основа, него се само преправља; да његово обнављање бива постепено, са што мање потреса; ако је икако могуће, обичним законским средствима. И због тога, у Енглеској, не само да уставотворна Скупштина не постоји, него се не зна ни за Устав у нашем смислу; он је изједначен с осталим законима да би се могао неосетније мењати. На континенту, у већини земаља још се држи на разлику између уставних закона и обичних. Али опет за то ни ту није установљена нарочита власт за мењање Устава; тај се посао оставља законодавним чиниоцима, тако да уставна реформа није скопчана с много више потреса, него остале промене у законодавству. Код нас, међу тим, кад ваља таку реформу извршити, потрза се једно тело, које се иначе никада не виђа; оно се састаје на особито свечан начин; сматра се независно законима који постоје, мења Устав увек цео, и свршава тиме да објави наступање нове ере. Оно се понаша као да би му дежало у дужности да прелази од једног уставног стања ка другом што јаме да осетити. Ако би се показало да ми ипак без такве једне Скупштине не можемо бити, то би само значило да нашем политичком животу још оскудева срећности, и да у реформе код нас нису реформе, већ револуције.

---