

ПОРЕКЛО И ПОСТАНАК УСТАВА ОД 1888. ГОДИНЕ, 1939.

Садржај

Предговор

Увод

Министарска одговорност и парламентарна владавина у монархији

ГЛАВА I

НАМЕСНИЧКИ УСТАВ

Министарска одговорност пре Намесничког устава

Министарска одговорност по уставу од 1869

Намеснички устав и либерална идеологија

Нове политичке снаге под уставом од 1869

Тежње да се из претставничког система по уставу из 1869 развије парламентарна влада

Покушаји парламентарне владе у пракси под владом Јована Мариновића

Политичка идеологија Светозара Марковића

Први формални предлози за измену Намесничког устава

Пад либерала и долазак напредњака на власт

ГЛАВА II

ПОЈАВА РАДИКАЛНЕ СТРАНКЕ И УСТАВНО ПИТАЊЕ

Оснивање радикалне и напредне странке и њихови основни погледи на уставно питање

Борба између радикала и Краља Милана

Напредњачки нацрт устава

Предлог устава радикалне странке

Одлагање уставне промене

Теориска обрада уставних питања од 1880–1888 и преводна књижевност

Погледи Милана Пироћанца као претставника групе око „Видела“

Полемика о дводомном систему

Погледи Гиге Гершића на начело народне суверености у уставној монархији

Гершићеви погледи, радикални предлог устава и еволуција погледа радикалне странке на парламентарну владавину

Научно формулисање парламентарне или кабинетске владе уочи уставне промене

Милован Ђ. Миловановић и уставна реформа

ГЛАВА III

ИЗРАДА УСТАВА ОД 1888

Распоред политичких снага пред уставну промену

Иницијатива Краља Милана

Идеје Краља Милана о природи новог устава

Нови устав претстављао је нужност завођења парламентарне владе

Политичка и грађанска права и организовано јавно мишљење

Слободан избор народних претставника и једнодомно народно претставништво

Равноправност у законодавству између Круне и народног претставништва

Право контроле народног претставништва путем интерпелација, питања и анкета

Буџетско право народног претставништва

Одговорност министара

Локалне самоуправе и управна подела земље

Велика народна скупштина

Војска

Измене у уставу

Завршни поступак у Уставотворном одбору

Избори за Велику народну скупштину

Састанак Велике народне скупштине и претходне радње

Претрес устава у скупштинском одбору и подела одбора на већину и мањину

Изгласавање устава у Великој народној скупштини и његова потврда

Закључак

Додатак

5342

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

ПОРЕКЛО И ПОСТАНАК УСТАВА ОД 1888 ГОДИНЕ

ДОКТОРСКА ТЕЗА

МИЛИВОЈА ПОПОВИЋА

БРАЊЕНА 30 ЈУНА 1939 ГОДИНЕ

ИСПИТНА КОМИСИЈА:

Претседник: Др. Ђорђе Тасић, декан, редовни професор

Чланови: н. с. Др. Слободан Јовановић, редовни професор
Др. Драгослав Јовановић, редовни професор

БЕОГРАД 1939



инв.бр.

3212

II 3212



ПРЕДГОВОР

Предмет моје докторске тезе је порекло и постанак устава од 1888 године, како гласи и наслов књиге. Сам наслов већ показује, да је у књизи с једне стране изложено идеолошко порекло устава од 1888, његово идејно стварање, а с друге стране развој политичких прилика у вези са уставним питањем и техничко остварење самог устава.

Пред само доношење устава од 1888 идеолошке разлике у уставном питању нису биле велике, али је провалија међу странкама била велика. Стицајем прилика дошла је иницијатива краља Милана, који је успео да завађене странке искипи на послу израде устава. Отуда је за само техничко остварење устава баш у оном тренутку велика заслуга краља Милана, без обзира на мотиве који су га руководили. Ипак зато нимало се не умањује историска заслуга радикалне странке за доношење устава од 1888, којим је остварено начело парламентарне владавине. Радикална странка дала је главну политичку снагу у борби за нови устав. Иако је у тренутку доношења устава било различних мишљења у радикалној странци о самом уставу, доцније су те разлике ишчезле и радикали су овај устав сматрали као своје највеће дело. Најзад, један од најистакнутијих радикала, др. Милован Ђ. Миловановић јесте најглавнији интелектуални творац овога устава.

Идеолози либералне странке били су главни и први сачи идеја о парламентарној владавини иако странка званично није прихватила парламентаризам, већ је Јован Ристић, као намесник, остварио устав од 1869 који је искључивао парламентаризам. И такав устав званичне либералне странке значајно је у оно време преокрет и допринео много развоју нових политичких снага, иако је с друге стране био извор многих политичких сукоба и уставних криза.

Напредњаци, који су се пре организовања звали младим конзервативцима, имали су у идеолошком погледу великог удела у уставном питању. Њиховом заслугом отворено је формално питање уставне ревизије (предлог Милутина Гарашанина 1875 и предлог напредњачке владе о промени устава 1881/2). Још као група око „Видела“ имали су потпуно изражене погледе на устав, а први су као странка израдили и формалан предлог устава. Да су имали политичке снаге да остваре свој устав, он не би био онолико демократски као устав од 1888, али би начело парламентарне владе у њему било исто толико и тако осигурано као и у уставу од 1888.

Употребљене изворе, документа и литературу означао сам у примедбама, у колико је било потребно.

Захвалам сам професорима г.г. Слободану Јовановићу и др. Ђорђу Тасићу на корисним саветима при изради ове књиге.

У Београду, августа 1939.

М. П.

УВОД

Министарска одговорност и парламентарна владавина у монархији

Наш је задатак да изложимо постанак устава од 1888 године, што значи објаснити постанак парламентарне владавине код нас, пошто је уставом од 1888 установљена парламентарна владавина у Србији.

Ми ћемо постанак парламентарне владавине код нас посматрати већим делом кроз развој идеје о министарској одговорности, као битног обележја парламентарне владавине. Зато почетак борбе за парламентарну владу у Србији треба тражити у првим покушајима да се у нас установи министарска одговорност.

У уставној монархији министарска одговорност иде нераздвајно са неодговорношћу и неприкосновеношћу владоца. Без министарске одговорности нема уставне монархије. У апсолутној монархији владалац влада и управља сам. Министри су само његови секретари, највиши чиновници који врше вољу владоца. Владалац углавном сам врши законодавну власт. У уставној монархији, владалац је стављен под владу закона. Закон је у формалном смислу заједничка изјава воље владоца и једног засебног и од владе независног законодавног тела. Без сагласности владоца и овог засебног законодавног тела не може бити закона. У управи владалац је такође неприкосновен и неодговоран, али он ништа не предузима непосредно, већ министри управљају у име његово. За владаочеve поступке одговарају министри и тако се и у управи успоставља влада закона. За повреде закона, које би учинили у вршењу власти у име владаочево, министри одговарају кривично. То је ужи појам министарске одговорности. Шири појам министарске одговорности јесте политичка одговорност министара. Политичка одговорност министара значи одговорност не само за повреде закона и устава, него и одговорност за целисходност свих поступака у службеном и политичком раду мини-

стара, и то одговорност не пред неким судом кривичним или дисциплинским, него пред једним политичким телом као што је парламенат. Кривична одговорност има за последицу судски поступак према министру и казну, ако се утврди његова кривица. Политичка одговорност има, међутим, за последицу уклањање министара без икаквог судског поступка једноставном изјавом неповерења од стране парламента, јер њихов рад није у складу са политиком већине парламента. Тамо где такву могућност парламенат има, без обзира да ли је она уставом и законима утврђена, тамо постоји не само претставничка, него и парламентарна влада. Кривична одговорност не би била могућна без предвиђености у уставу и закону, јер се без тога не може обавити поступак и изрећи казна према кривцу. Али што се тиче политичке одговорности министара, дешава се у пракси да се она успостави стварним путем, иако није уставом загарантована; као што има и обрнутих примера, да и кривична и политичка одговорност министара, уставом загарантована, остаје без примене због стварних сметњи. Нас интересује правно организовање парламентарне владе, а горње могућности помињемо јер их је било у нашој уставној историји, нарочито после устава 1869 године, којим је код нас уведен претставнички систем. Тај систем због извесних могућности које у себи носи, има тежњу да се развије у парламентарни систем владе, пошто је парламентарна влада само један облик претставничке владе. Ако стварни однос политичких снага буде повољан за развитак ове тежње, коју претставнички систем собом носи, онда се успоставља парламентарна влада.

Парламентарна влада у монархији значи владу већине, која се обезбеђује политичком одговорношћу министара пред парламентом. Министри су с једне стране органи владаоца као шефа целокупне извршне власти, а с друге стране су чланови парламента и морају уживати поверење парламента као законодавног тела. Парламенат може оборити министре изјавом неповерења, одбијањем буџета, или важних закона. Владалац у том случају узима нове министре из већине, која се показала приликом обарања пређашњих министара. Ако се владалац сложи са министрима, који не уживају поверење већине парламента, он може, по предлогу

министара, распустити парламенат и апеловати на народ да пресуди ко је у праву: министри или већина парламента. Влада такав предлог чини владаоцу само кад осећа да јавно мишљење прима њене предлоге и погледе, а није склоно да пође за расположењем већине парламента. За добро функционисање параламентарне владе претпоставља се добро развијено и организовано јавно мишљење кроз штампу, политичке странке и друге друштвене организације. Једном речи, у парламентарној монархији, било би идеално стање кад би министри с једне стране у сваком тренутку уживали поверење владаоца, јер су, теориски, органи тога владаоца; а с друге стране поверење парламента, јер без тога не могу остати на својим положајима. То значи да се између парламента и владаоца преко одговорних министара има одржавати хармонија. Министри су посредници између владаоца и парламента, а њихов је задатак да између ова два уставна фактора увек одржавају сагласност. Министри, истина, нису прости посредници или извршиоци воље било владаоца било парламента. Министри делују самостално и на своју одговорност у циљу равнотеже и сагласности између ова два уставна фактора. У парламентарном режиму, кабинет, тојест скуп министара са првим министром на челу, издваја се као засебан и врло важан политички фактор, коме је задатак да доводи у сагласност жеље и тежње с једне стране парламентарне већине, а с друге стране владаоца. Кадгод се та сагласност поквари она се успоставља или изменом министара или апелом на народ да он на изборима оконча појављени спор између владе и парламента.

Одржавати ову сагласност јесте најважнија али и најтежа ствар у уставној и парламентарној монархији. За одржавање ове сагласности претпоставља се одређени правни однос и равнотежа између ова два уставна фактора, владаоца и парламента. Правна равнотежа између ових фактора може се у уставу прописати, али се политичка равнотежа међу њима не може прописати, јер она зависи од друштвеног угледа и политичког утицаја које сваки фактор ужива. Можемо прописати колико ће ко права имати, али не можемо прописати колико ће ко, вршећи та права, стећи угледа, поштовања, љубави, утицаја и политичке снаге. Друштвене и политичке снаге, на које се ослањају ова два

уставна фактора, динамичне су, у сталном покрету и тежићи за изменом снага; док су уставне одредбе напротив статичне, конзервативне и створене да се што дуже одрже. Између уставног поретка и друштвене политичке стварности ствара се однос узајамног утицаја и латентних промена у практичном животу. Рад парламентарне машине у пракси јесте у ствари резултанта ова два узајамна утицаја. Према томе, и тачка равнотеже између владаоца и парламента, уставом постављена на средину полуге, у пракси се помера, али без прекорачења права, у корист једног или другог фактора, према томе колико стварних политичких снага иза њих стоји. Енглески парламентаризам који је у XIX веку подражаван на Континенту, дело је животне праксе и историског развитка друштвених снага. Уставни прописи, уколико их има, долазили су само да потврде и загарантују стање, створено животном праксом и историским развитком.

Развој питања министарске одговорности у монархији има своју почетну тачку у уставној монархији, где је обезбеђена влада закона и заштита грађана од органа власти, а завршну у уставној и парламентарној монархији, где је још и влада већине обезбеђена. Разуме се тај развој не иде правом линијом. Такав развој имало је то питање и у српској уставној историји. Министарска одговорност уопште призната је у уставу од 1835, који није ступио у живот, а пуна министарска одговорност, кривична и политичка, загарантована је уставом од 1888 године. За победу начела министарске одговорности, кривичне и политичке, било је потребно преко педесет година уставних борби. Истина, и после 1888 године било је падова и уздицања овог начела, али то прелази обим овог излагања.

ГЛАВА I.

НАМЕСНИЧКИ УСТАВ

Министарска одговорност пре намесничког устава

Први пут у нас је организована министарска одговорност законом од 3 маја 1858 године. То је било после мисије Етем-паше и измирења вођа уставобранитељске странке Вучића и Илије Гарашанина са кнезом Александром Карађорђевићем. По овом закону министри су били одговорни Савету, који је имао право да подиже оптужбе противу министара. Законом су одређена дела за која се министар могао узети на одговорност. Али Савет је могао упућивати министрима опомене, које су имале за циљ да министре не само одврате од започетих радњи, него да их натерају на одступање. Над оптуженим министром претходну истрагу води једна специјална комисија. По завршеној истрази, Савет решава о оптужби. Оптуженом министру суде оба одељења Апелационог суда као једно веће. На пресуду се оптужени министар може жалити Касационом суду. У питању оптужења министара, кнезу је остављено једино право да у истражну комисију одреди једног министра, или ако су сви министри оптужени, једног саветника. Затим, кнезу је дато право да осуђеног министра помиљује, али га није могао узети за министра или саветника.

Као и остале одредбе новог устројства Савета, тако је и ова о министарској одговорности давала Савету потпуно преимућство. Кнез је по новом устројству морао за министре узимати само саветнике. По начелима о министарској одговорности, која су кроз овај закон спроведена, опстанак министара на свом положају учињен је зависним од Савета. Својим опоменама Савет је могао министра натерати на

оставку. Савет, који је имао законодавну власт, утврдио је и своје право контроле у управи и министре ставио под свој утицај. То је био типичан пример покушаја парламентарне владе да се утврди поред кривичне и политичка одговорност министара.¹⁾

Код нас, у нашој уставној историји, министарска одговорност схватала се двојако. Једни су је узимали и тражили као средство ограничења владаноца, као једно средство за утврђивање владе закона, како се иначе министарска одговорност и схвата у уставном праву. Други су је, међутим, сматрали као начин да се владалац заштити од прекора, који би се могли упутити његовим министрима, ако они не би били одговорни и за своје поступке имали само покриће у ауторитету владаноца.

У овом закону од 3 маја 1858, министарска одговорност дошла је да ограничи владаноца. То је оно исто што видимо у савременим парламентарним монархијама, али то ограничење није вршено у корист Народног представништва, које је било изабрано слободном вољом народа, него у корист једног олигархиског тела, чији су се чланови наметнули владаноцу и себе направили непокретним.

После династичке промене од 1858 године Савет је изгубио своју моћ, па је министарска одговорност по устројству од 3 маја 1858 године стварно престала. На место Савета појавила се Народна скупштина као најмоћнији политички фактор. Али пошто је извела династичку промену, Народна скупштина није била у стању да узме и све атрибуте власти, које је имао стари Савет пре Светоандрејске скупштине. Кнез Милош, не мењајући устав и закон, постао је поново апсолутни господар. Он просто није поштовао стари устав и пређашње уређење централне управе.

То стање трајало је до смрти Кнеза Милоша, кога је наследио син Михаило. Убрзо по ступању на престо, Кнез Михаило доноси уставне законе, којима је стварно измењен Турски устав од 1838 године. Већ 17 августа 1861 донети су закони: о Државном савету, наслеђу престола и Народној скупштини, а 10 марта 1862 и закон о централној управи. Ови закони донети су у духу Михаилових идеја о влада-

лачкој власти. Кнез Михаило је апсолутни владалац. Он прокламује принцип владе закона, али министарска одговорност као гаранција тога није установљена. У погледу министарске одговорности повраћено је стање од пре 1858 године: министарска одговорност је у начелу призната, али без икаквих законских одредаба, кроз које би то начело доиста дошло до израза и примене. Михаилове идеје о националној улози владаноца, о јакој владачкој власти, као једином извору ауторитета и покретачу државних послова, нису допуштале министарску одговорност.

И заиста, кад се за време владавине Кнеза Михаила покренуло питање министарске одговорности, онда је тај захтев схваћен као опозиција самоме кнезу Михаилу. Питање министарске одговорности покренуо је 1864 године у Савету саветник Филип Христић, који је две године раније био на челу владе. Он је тражио да министри одговарају за своја дела као и остали чиновници. Повод зато дао је захтев министра финансија, да министри могу располагати кредитима за непредвиђене трошкове без претходног одобрења Кнеза и Савета. Саветници Филип Христић и Владислав Вујовић, који су реферисали о томе у Савету, сложили су се са тим предлогом, али је поводом тога Филип Христић поднео свој предлог о установљењу министарске одговорности као неопходног услова уставне владавине. Христић је свој предлог мотивисао потребом да се Кнез као уставни владалац заштити од прекора и буна, које су долазиле због неправди и гажења закона од стране неодговорних министара. Неодговорност министара претварала се у ствари у одговорност владаноца. После једне личне интервенције председника владе Илије Гарашанина у Савету, предлог Филипа Христића је одбијен.¹⁾

У Народној скупштини у два маха, односно у две узастопне Скупштине 1864 и 1867, а Скупштина се састајала сваке треће године, покретано је питање министарске одговорности. Оба пута без успеха.

¹⁾ Слободан Јовановић: Уставобранитељи и њихова влада, стр. 198.

²⁾ Јаша М. Продановић: Уставни развјатак и уставне борбе у Србији, стр. 147 и 148.

Министарска одговорност по уставу од 1869 г.

Срђу Кнеза Михаила 1868 године, било је јасно да се његов систем владавине, који је почивао на његовом личном ауторитету, не може одржати, јер није било могуће наћи владоца који би по ауторитету могао заменити Кнеза Михаила. Намесништво је желело да заштити династију и владоца, који је био малолетан. И ту заштиту потражило је у једној уставности са претставничким системом, која би била компромис између дотадашњег режима и либералних тежњи, које су се јавиле још у Светоандрејској скупштини и непрестано одржавале као опозиција владавини Кнеза Михаила. Тако је дошло до Намесничког устава 1869 године, којим је уведен претставнички систем, али без парламентарне владе. Са Савета законодавна власт је прешла на Народну скупштину и владоца. Као и 1858, тако и по уставу од 1869, Народна скупштина не само што није добила све политичке атрибуте и атрибуте власти старог Савета, него није у законодавству постала равноправан фактор са владоцем. Министарска одговорност је призната, али само кривична, а не и политичка. Стари Савет по устројству министарске одговорности од маја 1858 био је много јачи према министрима него Народна скупштина по уставу од 1869 године. По уставу од 1869 кривична министарска одговорност овако је формулисана:

1) Министри су одговорни Кнезу и Народној скупштини за своја званична дела. Сваки акт у државним пословима мора бити премапотписан од стране надлежног министра.

2) У самом уставу предвиђена су четири специјална кривична дела за која министар може бити узет на одговорност и стављен под суд: а) издајство према отаџбини или владоцу; б) повреда устава; в) примање мита и г) оштећење државе из користољубља.

3) Министре може оптужити Народна скупштина. Предлог за оптужбу мора имати најмање двадесет потписа народних посланика, а да Скупштина изрекне одлуку да има места оптужби потребна је већина од две трећине гласова.

4) За суђење министрима установљен је нарочити Државни суд.

5) Састав суда, поступак и остале појединости министарске одговорности остављене су да се регулишу законом.

Намеснички устав и либерална идеологија

Намеснички устав, како се обично назива устав од 1869 године, везује се за либерале. Намеснички режим под тим уставом, као и доцније влада Јована Ристића, сматра се као режим либералне странке. Али Намеснички устав у погледу министарске одговорности није ни из далека достигао идеје, које су владале у круговима либералне интелигенције. То су идеје, које су се врло снажно испојиле у Светоандрејској скупштини. Тих идеја није се одрицала либерална интелигенција ни у првим данима новог устава, који им је остварио један део програма о Народној скупштини. Идеологија либерала била је и тада потпуно у духу политичког либерализма. Слобода, то је највећа вредност. Реч слобода је најчешће помињана у говорима и списима наших либерала. Либерални идеолози зато траже слободу личну и слободу политичку. Они су за слободу штампе и кад говоре о закону о штампи не кажу „закон о штампи“, него „закон о слободи штампе“. Они су за слободан избор Народне скупштине и за парламентарну владу по примеру Енглеске. Стојан Бошковић, један од либералних писаца и политичара, говорећи о скупштинском пословнику, вели: „И у томе имамо да се учимо од Енглеске, ове мајке свију слобода и уставних обичаја у свету.“¹⁾

У првој години уставног живота под Намесничким уставом, Владимир Јовановић, један од либералних идеолога, почиње да објављује свој „Политички речник“, за који у уводу вели, да је та књига посвећена „политици као науци и вештини“. По његовој замисли „Политички речник“ имао је да буде уџбеник државних наука, али са пропагандним циљем. Циљ је овога дела не само да пружи знања из политике као науке, већ да утиче на образовање идеологије код оних који се баве политиком као вештином. Јовановић је либерал, али стоји под утицајем радикализма, чији је претставник у Енглеској Џон Стјуарт Мил. Доцнији преводилац „Претставничке владе“ од Џона Мила, он већ у „Политичком речнику“ поткрепљује своја мишљења великим цитатима

¹⁾ Законотворна скупштина — чланци о уставним реформама. (Прештампано из Србије — 1870), стр. 8.

дела Ц. Ст. Мила: „Претставничка влада“ и „О слободи“. Поред Мила, Владимир Јовановић је био и под утицајем француских републиканаца, са којима се лично познавао. Под овим утицајем Јовановић се кроз остале своје списе, а нарочито кроз „Политички речник“, залагао за пуну демократију.

Говорећи о влади уопште, он овако замишља идеално уређење државе: „Узор друштвеног уређења претстављало би оно стање, у коме би сваки у слободи свију, и сви у слободи свакога, тражили и налазили јемства за развитак способности и снаге што су нужни за подмирење човечанских потреба.“⁴⁾ По њему, влада је нужна ради слободе, а слобода је мера којом се мере све политичке установе. Од свих политичких установа и облика владавине најбољи су они који се највише са слободом слажу.⁵⁾ А са слободом ће се сагати оно што долази по општем пристанку, као израз опште воље. Та општа воља изаћи ће се само општим народним гласањем. Већина ће показати ту општу вољу, а мањина ће имати гаранџију у поштовању слободе уопште и слободе штампе напосе. „Цело умствовање о већини и мањини даје се свести на ово: опште или народно гласање (Suffrage universel) једино је средство, да се сазна и овери већина; слобода штампе јесте најпоузданије јемство и контрола за мањину.“⁶⁾

Где је граница те опште воље? Где је граница између власти и слободе? Јовановић ове границе одређује, позивајући се на Ц. Ст. Мила и изводи овај закључак: „Слобода јесте природно право сваког човека и свију људи“... Слобода је, дакле, право и то природно право, коме не сме противречити позитивно право. „Власт не може доћи у противности са слободом, осим ако се изметне у насиље и тирјанство“. Ако се изметне у насиље, „власт даје оставку на право“. Да би слободе било, она се мора поштовати према свима, па и према мањини, која на основу овог поштовања слободе мисли, речи и удруживања има наде да постане већина. Власт има да чува слободу према свима и

⁴⁾ Владимир Јовановић: Политички речник, стр. 519.

⁵⁾ Политички Речник, стр. 539.

⁶⁾ Политички Речник, стр. 504.

свакоме, да брани право већине и право мањине подједнако, јер право није само у броју гласова, него и у могућности да мањина постане већина, а већина да се претвори у мањину. „Изван граница слободе и правде власт престаје бити законита.“⁷⁾

Демократија, односно право већине, непосредно консултовање народа јесте најбоље средство да се избегну револуције и крвави сукоби. Револуција је немогућа тамо где влада ауторитет свију, где влада демократија, која своје „нове истине“ не намеће силом, већ вољом већине. „По науци демократије ауторитет сједињава у себи прву дужност и прво право грађанина. Прва дужност јесте покоривање већини, а прво право гласање, које регулише већину. На тај начин суверенство народа, то је ауторитет; опште гласање, то је извршивање народног суверенства. Опште гласање, то је једнакост, то је слобода за свакога да изјави своје миљење; а таква слобода јест јемство за ред, мир и напредак.“⁸⁾

Јовановић је за претставничку демократију, јер непосредна није могућа у великим организованим државама, али она мора бити заснована на општем праву гласа и допуњена референдумом. „Политичка слобода не може се замислити без општег права гласа.“ То произлази и из начела правне једнакости свих грађана, од чега се изузимају само они који нису својевласни.⁹⁾ Да би опште народно гласање било прави израз народне суверености, оно мора бити слободно, непосредно и тајно.¹⁰⁾

Уопште узев, Владимир Јовановић проповедао је демократију, у којој начело народне суверености неће бити ничим ограничено. Од свих либерала, он је ишао у демократији најдаље и за разлику од осталих, који су се најчешће позивали на енглески парламентаризам, он је видео идеални државни облик и праву демократију у Швајцарској и Северној Америци. Своју идеологију уздизао је на степен научних истина, али то је општа појава код готово свих тадашњих наших политичких писаца и правника. Оно што је Влади-

⁷⁾ Политички Речник, стр. 555 и 556.

⁸⁾ Политички Речник, стр. 153.

⁹⁾ Политички Речник, стр. 649.

¹⁰⁾ Политички Речник, стр. 654.



мир Јовановић у свом спису о „политици као науци и вештини“ излагао као научне резултате, много доцније узимале слободоумне странке као свој политички програм.

Док је Јовановић у „Политичком речнику“, који није довршен, излагао општа начела о слободи и демократији, у исто време је Стојан Бошковић, такође један из групе либералних идеолога, писао чланке у „Србији“ (који су одатле прештампани) о најважнијим уставним питањима. Та питања су чинила главне тачке програма оних либерала, који су претстављали опозицију апсолутној владавини кнеза Михаила. Чланци Стојана Бошковића заједно са оним што је Владимир Јовановић писао о „политици као науци и вештини“ показује владајуће идеје код ондашње интелигенције, која је била до тада у већини либерална. Чланци Бошковићеви још ближе изражавају погледе либерала из 1858 године, јер се у њима обрађују конкретно главне тачке тадашњег либералног програма, а писани су поводом првог састанка прве Народне скупштине под Намесничким уставом, од које су либерали очекивали да ће у доношењу уставних закона ићи даље у смислу њихових идеја. За либералне идеологе, који су се јавили 1858 године и које смо већ обележили као либерале из 1858, устав од 1869 значио је само „општа начела владе и државног устројства Кнежевине српске“. А да се на тим општим начелима изгради уставна зграда, то је био задатак прве законодавне Народне скупштине, која се састајала у Крагујевцу. Као главни законски предлози, о којима има да решава прва Народна скупштина, обележени су: нови изборни закон, закон о слободи штампе и закон о министарској одговорности.¹¹⁾

Устав од 1869 предвиђао је посредно гласање по селима, односно у срезовима, а непосредно по окружним варошима. Бошковић је поводом тога писао: „Што се тиче питања о посредним и непосредним изборима, наука и искуство много су се тиме бавили. У опште доказано је да су непосредни избори много бољи и кориснији по народ.“

Пошто је устав остављао закону, да реши хоће ли бити тајно или јавно гласање, Бошковић укратко износи разлоге за и против тајног гласања. Пошто је у то време у Енгле-

¹¹⁾ Стојан Бошковић: Законотворна скупштина, стр. 1.

ској било јавно гласање, Бошковић вели да су тамо радикални реформатори тражили увођење тајног гласања, као што је било у Француској, Белгији, Северној Америци, Немачкој и Швајцарској. „И ми код нас мислимо, да би се таквим гласањем дошло увек до бољих и независнијих посланика. Но с друге стране не одричемо да има разлога по којима се може желети и јавно гласање.“¹²⁾

Пошто се изјаснио за непосредно и тајно гласање, у коме је видео гаранцију за бољи квалитет и већу независност, Бошковић се нарочито задржао на питању министарске одговорности. У почетку он излаже општа начела министарске одговорности. То су начела која и данас важе и на којима и почива установа министарске одговорности, где она постоји. Бошковић је резонувао овако.

Из класичног Монтескијевог начела о подели власти, које саужи као гаранција слободе, изводи се начело одговорности извршне власти. У републици одговорност извршне власти обухвата све органе, од најнижих до највиших. У монархиско начело да владалац као претставник народног суверенитета и „величанства народног“ не може никоме одговарати за своја дела, али зато не могу издати никакав акт без премапотписа својих министара, који јамче за уставност и законитост владаочевих аката и за њих пред парламентом одговарају. „Тиме се гледало да се монархиско начело сложи са начелом слободе и суверенитета народног.“¹³⁾

Пошто је дао историски поглед на питање министарске одговорности у западним државама и пошто је укратко изложио „досадање борбе противу неодговорних влада у Србији“, Бошковић поставља питање: „Какав треба да буде закон о министарској одговорности код нас?“ Да би одговорио на ово опште питање, он поставља пет подпитања. Прва два се односе на политичку одговорност министара, а то су: 1) однос министара према владоцу и 2) однос министара према парламенту.

Доследно општим начелима о министарској одговорности уопште, Бошковић, говорећи о односу министара и вла-

¹²⁾ Законотворна скупштина, стр. 41.

¹³⁾ Законотворна скупштина, стр. 51.

даоца, сасвим правилно каже да су министри „најближи непосредни органи и извршиоци владаочеве уставне воље, која се само преко њих објављује и тек са премапотписом њиховим добија правноснажни значај.“ Однос између министара и владаоца овако резимира: „Укратко, владалац само влада, т. ј. својом потврдом даје снагу законима, а избором и постављањем министара даје правац влади, но министри сами управљају земљом“.¹⁴⁾

Значај монархије нимало се не умањује овом чињеницом, вели даље Бошковић, јер владоцу остаје велики делокруг рада и утицаја. Њему пре свега припада право да поставља министре и да се с њима договара о раду. Исто тако њему нико не смета да рђаве и невеште министре промени. Уставна ограничења нису за то да спрече владоца да чини добро, него напротив. У случају сукоба и неслагања владоца и министара, дужност је ових да поднесу оставку, ако би владалац нешто хтео да учини мимо њихове воље. Тамо где је парламентарна влада утврђена, министри морају отступити, а владалац је дужан друге министре узети, кад год се покаже да министри не уживају поверење парламента.¹⁵⁾ Ако владалац неће да промени министре, а парламенат је против њих, онда он може распустити парламенат и расписати нове изборе. Ако се и нови парламенат изјасни противу владе, онда владалац мора узети нове министре из парламентарне већине.¹⁶⁾ То је, вели Бошковић, једини уставни и законити начин за решавање сукоба између владе и парламента. То је начин којим се у напредним монархијама уклањају узроци незадовољства и предупредују буне и насилни покушаји промене владе.

Што се тиче односа министара према парламенту, Бошковић је већ у одговору на питање о односу министара и владоца казао своје мишљење, које се састоји у томе, да су министри зависни од поверења парламента. Задатак Народне скупштине Бошковић овако поставља:

„Народна скупштина као законити израз и орган народни има два задатка: да врши законотворну власт, делећи је

¹⁴⁾ Законотворна скупштина, стр. 75—76.

¹⁵⁾ Законотворна скупштина, стр. 77.

¹⁶⁾ Законотворна скупштина, стр. 78.

с владоцем, и да права и користи народне према влади чува и брани, да владу у целом њеном раду контролише.“

Бошковић скупштинску контролу замишља врло широко, а одговорност министара сасвим у духу начела парламентарне владе. Пошто је, вели, дужност министара врло пространа и многострука, то је и њихова одговорност у претставничкој држави врло разноврсна. Она почиње од обичне изјаве негодовања и иде преко изјаве неповерења до оптужбе. Све су то врсте министарске одговорности. Оптужба министара је крајње средство да се министри уклоне.¹⁷⁾ Као што је напред речено, Бошковић и у овом делу истиче право владоца да распусти Народну скупштину, ако нађе да скупштинска већина није у праву. „Као год што скупштина има власт да изјавом неповерења или отпуштањем министара опомене владоца, да му ваља променити своје органе, ако ће да је у љубави и споразумевању с народом, тако влада има право да у свако доба апелује на бираче, ако јој се чини да народ не мисли као скупштина; но после тога министри ваља да се покоре гласу и вољи народа.“¹⁸⁾

Бацајући један општи поглед на прилике код нас, Бошковић је веровао да ће се с обзиром „на ступањ образованости и политичке свести“ нашег народа још за извесно време давати правац политици „више озго“ него оздо. Али он је баш зато истицао потребу да сви у нашој земљи, почев од научника до сељака, треба у народу да развијају свест о народним правима, о уставном животу и законитости. Просвећеност је услов за уживање праве слободе.

Осим ове двојнице претставника либералне идеологије, Владимира Јовановића и Стојана Бошковића, које смо узели као најкарактеристичније за оно доба, листови онога доба били су пуни чланака о уставним питањима, нарочито о уставности у Енглеској. „Јединство“, лист либералних погледа, неколико бројева посвећује расправи о министарској одговорности, за коју се тврди да је основана на „самој природи државне идеје“.¹⁹⁾ У тим чланцима улази се у расправу о суштини државе да би се одатле извело начело министар-

¹⁷⁾ Законотворна скупштина, стр. 80.

¹⁸⁾ Законотворна скупштина, стр. 82.

¹⁹⁾ „Јединство“ 1870, бр. 91.

ске одговорности. Резоновања о суштини државе и функцији државних органа, из чега се изводи идеја одговорности, свде се укратко на ово: Човек је друштвено биће и може опстати само у организованом друштву, а то је држава. Због ове природе људске држава као организовано друштво јесте једна нужност. Држава је састављена од личности, па зато мора имати и остале особине физичких личности: слободну вољу и слободно делање. За ове две особине државе као личности постоје и две врсте различитих функција: законодавство и управа. Законодавство ствара слободну вољу, а то су закони, а управа остварује ту вољу у животу и дела уопште у име државе. Закон постаје сагласношћу три фактора државне власти: законодавно тело, представник државни (владалац) и управа у ширем смислу. Особина је закона, да је он „суверена сила“. Где закон постоји, никаква друга воља га не може заменити. Он може престати да важи само на исти начин како је и постао.²⁰⁾

Управа делује у границама закона, али закон, као општа воља једнака за све, не може да предвиди и регулише све појаве у будућности, нарочито оне које се повремено јављају. Зато се управи даје могућност да „попуњава закон“, да га својом вољом замењује тамо где закона не би било. Самом природом овог задатка извршне власти, може она доћи у могућност да повреди закон, а закон је неприкосновен и не сме се врећати. Или може извршна власт, дакле управа, своју вољу употребити на штету државе.

Министри су претставници извршне власти. Они издају наредбе у смислу закона, где закон постоји; или издају наредбе, које имају силу закона, али морају бити у духу закона, оне не смеју противуречити закону. Из овога начела, вели се даље, „рађа се основа за прву половину онога што се зове министарска одговорност“.

Министри су дужни да делају и издају извесне прописе и тамо где нема никаквих законских опредељења. Границе ове делатности су неодређене и она се врши према државним потребама. Као и за повреде закона, тако и за све остале слободне акте министар мора одговарати. „Овај вид одговорности називље се обично политичком одговорношћу

²⁰⁾ „Јединство“, бр. 92.

министара“.²¹⁾ Политичка одговорност постоји тамо где министри одговарају због рђавог управљања, а правна или кривична одговорност је тамо где министри одговарају само за повреду устава и закона.

Шта је боље: кривична или политичка одговорност или обе заједно? На то питање одговара се, да ће се у народу на вишем ступњу образованости увек развити политичка одговорност. Политичка одговорност одговара „развитом слободном стању“, док је кривична одговорност тамо „где се слобода почела да развија“. Закључак је: да су обе корисне и неизбежне.

Док је у питању кривичне одговорности министара у самом уставу предвиђен један специјални суд и поступак за министре, и у томе су се сви слагали, јавио се и један глас противу изузимања министара из општих принципа кривичне одговорности.

Пред доношење закона о министарској одговорности у либералном листу „Србија“²²⁾ изишао је један кратак напис, у коме се тражи да парламенат може интерпелисати министра, али да тужба противу министра може се поднети само редовном суду. У чланку се позива на пример Енглеске, где министри за свој политички рад одговарају парламенту, али за кривична дела подвргнути су редовном суђењу. Министарска одговорност пред нарочитим судом само је привидност и има за циљ да ствар пре заташка него ли стварно осуди оптуженог министра. Зато се на крају предлаже, да се приликом доношења закона о министарској одговорности усвоји код нас начело редовног суђења за министарске кривиче.

Једном речи, седамдесетих година, код наше интелигенције, у нашој правној литератури, потпуно су формиран појмови о министарској одговорности и парламентарној владавини скоро онако како се они и данас схватају и какви ће углавном осамдесетих година бити саставни део страначких програма, а за следећих осам година ући у текст једнога устава. Идеологија либерала, чија смо схватања о министарској одговорности и парламентарном режиму изложили, у ствари је духовна претходница доцнијих покрета за парла-

²¹⁾ „Јединство“, 1870, бр. 93.

²²⁾ „Србија“ 1870, бр. 47.

ментарни режим. Треба при том знати да су носници ових идеја били француски ђаци. То су били скоро сви либерални идеолози, а то су били и махом млади конзервативци, који су претстављали прву опозицију режиму либералне странке. Сви су они, без обзира на поделу по повратку у Србију, били под утицајем француског либерализма, или још тачније, они су били усвојили француски слободоумни дух.

Либерални идеолози веровали су у снагу идеја, које су исповедали. Они су своју идеологију сматрали као последњу реч науке, а мислили су да је довољан ауторитет науке, па да њихови погледи буду прихваћени од свих. Међутим, у либералној странци, на водећим местима, били су практични политичари, који се нису много заносили идеологијом. Кад је либерална странка после смрти Кнеза Михаила дошла на власт код ње се осећало двојство. Они су се делили на либерале из 1858 године и на либерале из 1868. Либералима из 1858 године припадали су ови идеолози, који су исповедали начела парламентарног режима, док су либерали из 1868 године били практични политичари, који нису били потпуно у идејама либералне странке, али су компромисом с њом дошли на власт 1868.

Прва Народна скупштина под новим уставом, на коју је апеловао Стојан Бошковић у својим чланцима о министарској одговорности, изборном праву и слободи штампе, није била под утицајем либералне идеологије, него под утицајем либералног намесништва и либералне владе. У једној социјално простој и политички неразвијеној средини снага државне власти била је много јача него снага идеја. Године 1870 прва Народна скупштина под Намесништвом донела је закон о министарској одговорности. Тај закон имао је да развије уставне одредбе о министарској одговорности. Радило се о кривичној одговорности министара, коју је једино устав и предвиђао. Устав је предвидео четири кривична дела: повреда устава, веленздаја, примање мита и оштећење државе из користољубља. Док је устав предвидео четири кривична дела, дотле је закон о министарској одговорности прописао само две у ствари дисциплинске казне: лишење звања и одузимање способности за државну службу уопште. Ако би министар учинио коју кривицу из Кривичног закона, одговарао је пред редовним судом. Министрима је су-

дио Државни суд од дванаест чланова, који се састављао коцком од судија Касационог и Апелационог суда и чланова Народне скупштине. Предвиђена је застарелост за кривична дела министара, која је износила један скупштински сазив после извршеног дела. Ако прва Скупштина, сазвана по учињеном делу, не закључи да се дотични министар оптужи, дело застарева, т. ј. Скупштина губи право на оптужбу. Исто тако предвиђено је да скупштинска одлука може отклонити кривичну одговорност министара. Ако Скупштина „изреком или делом“ одобри акт министра који би могао претстављати кривично дело, престаје скупштинско право на оптужбу.

Народна скупштина не само што није проширила уставна начела о министарској одговорности, него је законом врло много сузила обим министарске одговорности.

Основна мисао либерала, који су после 1868 дошли на власт и били творци устава од 1869, а којима је на челу стајао други намесник Јован Ристић, била је: одржати ауторитативни режим кроз умерени претставнички систем и поступно развијати нову уставност. Устав је тако направљен да се омогућава кривична одговорност министара у врло скућеном обиму, али се политичка одговорност као обележје парламентарне владавине тако рећи искључује. Парламентарни режим био је, дакле, искључен по тексту устава од 1869 године. Ристић није хтео да Народној скупштини да право да обара ministre и да утиче на њихово постављање. Уставне одредбе о Народној скупштини биле су такве, да је влада могла утицати и на састав Скупштине и на њен рад. Скупштина је имала да буде под контролом владе, а не влада под контролом Скупштине.

Нове политичке снаге под уставом од 1869

Устав од 1869 значао је један велики преокрет у уставној историји, поред свега тога што није заузео парламентарни режим и што Народна скупштина није била потпуно равноправни фактор у законодавству са владоцем. Народна скупштина се бирала од народа, састајала се сваке године и имала право доношења закона. Према пређашњем стању, то је био заиста велики напредак, нарочито с формалне

стране. Али стварна ситуација није се много изменила у првим годинама нове уставности, коју је уводило у живот намесништво Блазнавац—Ристић. Бирографија, односно влада, била је моћна, а Народна скупштина послушна.

Ипак нови претставнички режим, у коме се бирају чланови законодавног тела, пружио је нове могућности за развитак политичког живота. Гдегод постоји избор, мора се развити утакмица изборна, а то води диференцијацији и организовању у чвршће групе, које ће се борити за победу својих претставника. До устава од 1869, партиска борба сводила се на личну борбу појединих истакнутих првака за власт и утицај, или је партиска борба имала династички карактер. Та борба водила се у врховима, које је у главном сачињавала бирократија. Каткада је та борба била диригована са стране или је тражила страну подршку. На шире народне масе апеловало се само у тренутцима великих преокрета, кад је долазило до оружаних сукоба између завађених група. Нови устав од 1869 уводи народне масе у политички живот, иако доста скромно; или бар отвара могућност учешћа народних маса у политичком животу и стварања политичких странака на модерној основи.

Под намесништвом јавља се социјалистички покрет Светозара Марковића с једне стране, а с друге стране појављује се и опозиција конзервативаца, односно млађих људи из конзервативне групе, који се називају младим конзервативцима. Али, намеснички режим одржавао је доста успешно режим стеге и успевао преко либералне странке да Народну скупштину држи у потпуној послушности према влади. То је био један хомоген режим, у коме су либерали били у намесништву, влади и Скупштини.

Опозиција, која се јавила под новим уставом, била је спречавана владиним мерама. Оно што је дато новим уставом, који је изазвао жеље и наде да ће после полициског режима кнеза Михаила наступити слобода политичке акције, успоравано је у пракси кроз владину политику стеге. Владина намесништва Блазнавац—Ристић није желела повраћај полициског режима кнеза Михаила, али јој је била тежња да одржи умереност и поступност новог политичког живота под новим уставом и да обезбеди династију, којој је на челу био једини њен претставник и то малолетан.

С друге стране, насупрот овој конзервативној тежњи намесничког режима, либерални идеолози, који су припадали либералном крилу из 1858, проповедали су пун парламентарни режим, и слободу сматрали као услов друштвеног и политичког живота и развитка. Либералне идеје обухватале су целокупну интелигенцију. Исто тако и социјалистичке идеје почињу да загревају омладину. У личности Светозара Марковића социјализам налази поборника у Србији. Марковић у почетку развија економски програм, али и оштро критикује либерале, па и либералну идеологију либерала из 1858. Марковићу није било довољно слободумље Владимира Јовановића и другова. Млади конзервативци, готово све француски ђаци, потпуно су у идејама либерализма и парламентаризма. Иако су страначки противу либерала, они се идеолошки слажу са либералним идеолозима из 1858. Доцније ће међу њима бити извесних додира и у практичној политици.

Свим тим групама које се међу собом нису слагале, већ се међусобно бориле, било је тесно и у оквиру устава од 1869, који је стварно омогућио појаву опозиције и разбудео нове политичке снаге, док су намеснички режим умерености, поступности и безбедности династије, осећале као реакцију. Нове политичке снаге, које су се рађале под новим уставом, убрзо су добиле новог маха. Августа 1872 кнез Милан је постао пунолетан. Јачање владалачке власти почиње одмах из овога датума. Пошто је први претседник владе под кнезом Миланом, Миливоје Блазнавац, умро, нову владу саставио је, у априлу 1873, Јован Ристић. Већ приликом састава Ристићеве владе, кнез Милан је показао жељу јачег мешања у послове. Тражећи од Ристића владин програм, кнез Милан је нарочито нагласио потребу да будући министар војни ради у договору са њим.²³⁾ Сам устав створио је јаку владалачку власт. Кнез Милан је овим показао да жели да се тим уставним одредбама користи. Од тада почиње његов утицај на државне послове. Тај утицај је непрестано јачао све док се није претворно у отворену борбу противу једне странке, која је себи ставила у задатак да владоца ограничи.

²³⁾ Живан Живановић: Политичка историја Србије I, стр. 273.

Тежње да се из претставничког система по уставу од 1869 развије парламентарна влада

Једноремено са јачањем владаочевог утицаја, почиње и јачање Народне скупштине, која по уставу није имала тако јак положај у законодавству као владалац. Убрзо по пунолетству кнеза Милана почиње се осећати кроз Народну скупштину тежња да се претставнички систем новог устава стварним путем претвори у парламентарни. Та тежња осетила се први пут под владом конзервативаца. Ристићева влада трајала је од априла до октобра 1873. Нову владу саставио је Јован Мариновић, шеф конзервативаца. Кнез Милан први пут је остварио владу какву је хтео, јер је био ослобођен свих обзира према Ристићу, кога није марио. Први пут под новим уставом, влада је била партиски различита од већине у Народној скупштини. Влада је била конзервативна, а Народна скупштина била је либерална. Трење између владе и Скупштине настало је одмах, иако се влада трудила да направи компромис са либералима, који су чинили скупштинску већину и у Скупштини почели да развијају идеологију либерала из 1858.

Одмах по образовању владе Јована Мариновића, приликом састанка Народне скупштине у Крагујевцу, развила се дискусија о адреси као одговору на престону беседу. То је прва дискусија о том предмету, која је показала расположење Народне скупштине да се више осети њен утицај. Годину дана доцније једна оваква дискусија о адреси изазвала је пад владе Мариновића.

Приликом дебате 1873 године, код посланика се појавила тежња, да се закон о министарској одговорности поштри и да се да већа слобода штампе. Да се овакви захтеви појаве баш у овом тренутку свакако је од извесног утицаја била и афера министра војног пређашње владе, Јована Белимарковића. Иако је Белимарковић био министар у једној влади либералне странке, либерална већина у Народној скупштини, за време једног конзервативног кабинета, хтела је да покаже објективност и истакне потребу јаче контроле закона и јавног мишљења над министрима.

Већина народних посланика, а већина Народне скупштине припадала је либералима, тражила је да се у адресу

унесе захтев о проширењу министарске одговорности и слободе штампе. Иако није била у Скупштини строго изведена партиска подела, већ се гласало и опредељивало од случаја до случаја, ипак се знало ко су либерали, а ко конзервативци. Само о неком гласању из партиске дисциплине није било ни говора. Гласало се по убеђењу, које се стицало после дебате; или по извесним интересима (на пример трговци посланици против пореза на радње и слично); или зато што је то владин предлог. Само тада се није гласало за владине предлоге зато, што су они наметнути утицајима, какви су доцније били могући. Напротив, владе су се увек трудиле да једним образложењем оправдају своје предлоге и убеди скупштинаре. То није било тешко, кад се зна да су две трећине посланика били из редова сељака, трговаца и занатлија.

Кад је адреса дошла на дневни ред заједно са предлогом да се у њу унесе жеља да се донесе нови закон о министарској одговорности и штампи, противу овога предлога устао је млади конзервативац Милан Пироћанац. Он је сматрао адресу као акт учтивости или отпоздрав скупштински на престону беседу. Једном речи, не могу се нове ствари уносити у адресу, ако о њима није било речи у беседи. То није могуће зато, што у пословнику Скупштине, па ни у самом уставу није ништа споменуто о адреси, а до сада није био обичај да се у адресу уносе нове ствари. Ако би то учинили, вели даље Пироћанац, онда би повредили устав, „јер кад се не би ове жеље народне извршиле онда би нехотице, ма да смо сви далеко од тог помисла, као нека сенка одговорности на владоцу остала, а ми сви знамо да је Књаз по уставу неодговоран и неприкосновен.“²⁴⁾

На ово је одговорио тада либерал Љубомир Каљевић. Он је био противу мишљења М. Пироћанца, сматрајући да народ има право да своје жеље и потребе искаже владоцу. Прошле су године посланици ишли по окрузима и изјавили жеље владоцу, говорио је Каљевић, па не види разлог да се то ове године не учини кроз адресу. Вели да наш народ

²⁴⁾ Протоколи Народне скупштине од 15. XI. до 31. XII—1873, стр. 38.

није научио на форму, која се у овим приликама код других народа одржава, него је научио да у свакој прилици, кадгод му је то могуће, изјављује своје жеље владаоцу. Требаће, вели Каљевић, много времена док се код нас развије уставност, па да адреса буде само акт учтивости. Исто тако Каљевић побија мишљење, да ће уношењем нових ствари у адресу, а у случају њиховог неизвршења, владалац бити одговоран. Министри су дужни да о томе воде рачуна и они одговарају за све што од њих тражи Народна скупштина. Исто тако Каљевић је противу појављеног схватања да Народна скупштина узима већу власт него што је има, ако своје жеље владаоцу кроз адресу изјављује.²⁵⁾

Ђорђе Пантелић противан је да се уносе нове ствари у адресу. Сима Несторовић, сељачки посланик, био је мишљења да устав треба поправити у погледу министарске одговорности „јер налази да је ова одговорност мала, па вели, ако се тај закон не поправи, Бог и душа, неће бити добро ни за државу ни за књаза“.²⁶⁾

Влада је у овом спору била неутрална и већином гласова Народна скупштина примила је овај додатак адреси: „А тако и да се закон о министарској одговорности прошири у смислу јаче одговорности, и да се измени закон о штампи у смислу веће слободе“.²⁷⁾

После ове кратке дебате, у којој се влада није изјашњавала, настаје живљи развој парламентарне праксе у правцу све веће самосталности Народне скупштине. У дебатама чују се речи и мисли о парламентарном режиму, које су неколико година раније употребљавали либерални идеолози у својим књигама. Љубомир Каљевић, уредник „Србије“, са скупштинске говорнице проповеда иста или скоро иста начела као Владимир Јовановић и Стојан Бошковић кроз своје списе. Сељачки посланици, махом либерали, пристају уз Каљевића. С друге стране претседник владе Јован Мариновић, конзервативац, понаша се не као какав наш либерал, него као какав енглески либерални министар. Иако творци устава од 1869 нису мислили на парламентарни режим, Јован Мари-

новић први пут под тим уставом а са скупштинске говорнице, у својству првог министра, проглашује право Народне скупштине да обори владу, у коју нема поверења. То се, уосталом дешава и у Енглеској, да либерални програм остварује конзервативац на влади, па се десило и код нас да највећи конзервативац, министар под кнезом Александром и саветник кнеза Михаила, први заведе парламентарну праксу, какву видимо у земљама са парламентарном владом.

Покушаји парламентарне владе у пракси под владом Јована Мариновића

Док је у дебати о адреси 1873 влада Мариновића била неутрална, дотле је убрзо после тога наступила прилика, кад је Мариновић показао своје схватање односа између владе и Народне скупштине у оном смислу како смо га напред обележили.

Народна скупштина сазвана је у ванредно заседање у јануару 1874 године да реши неке ванредне кредите и донесе одлуку по питању оптужбе противу министра војног пређашње владе, Јована Бели-Марковића. Скупштина се састала у Крагујевцу. Приликом избора претседника Народне скупштине, влада је желела Живка Карабибериновића, а Народна скупштина није бирала Карабибериновића као свога кандидата (Владалац је постављао претседника од шест кандидата Народне скупштине). За претседника Народне скупштине изабран је и потврђен Димитрије Јовановић. То је дало повода претседнику владе Јовану Мариновићу да први пут у Народној скупштини постави питање поверења.²⁸⁾ Влада је сматрала да у питању избора часништва Народне скупштине претрпела неуспех и да због тога треба да рашчисти свој однос са Народном скупштином. При том је Мариновић чекао да се Скупштина конституише, па тек онда да постави питање поверења. Чим је Скупштина конституисана и оспособљена за рад, претседник владе Мариновић је затражио реч и дао једну изјаву, који је чин називао озбиљном дужношћу.²⁹⁾

²⁵⁾ Протоколи, стр. 38—39.

²⁶⁾ Протоколи, стр. 46.

²⁷⁾ Протоколи, стр. 48.

²⁸⁾ Протоколи ванредне Народне скупштине од 2—27 јануара 1874, стр. 8—13.

²⁹⁾ Види Допатак под I.

Мариновић у почетку каже да нису хтели као нови министри да потржу питање о поверењу или неповерењу, које постоји у свима парламентарним земљама, сматрајући да треба претходно да се упознају са пословима. Међутим, већ на питању адресе долазило је до размимонлажења, па је до тога долазило и доцније у раду. Све је то ипак влада сматрала као обичан ток послова, а не као знак поверења или неповерења. Али, каже се даље у изјави, приликом избора председника и потпредседника, Народна скупштина учинила је употребу од свога права и изабрала личност, коју је хтела, а изоставила личност, коју је влада желела. У парламентарним земљама гледа се на расположење парламента према министрима и то се расположење најбоље огледа приликом конституисања парламента. Ако парламенат не изабере личност, коју жели влада, то значи да парламенат исказује неповерење влади. Мариновић сматра да и у питању избора председништва, које је тога дана обављено, постоји тај случај неповерења. Зато је наступила потреба, да се тај однос рашчисти. Он је нарочито нагласио, да он као председник владе са својим министрима сматра да не може „корисно радити пред Скупштином као орган владе“, ако не ужива потпуно поверење Народне скупштине. Да би извео ствар начисто, он је поставио Скупштини питање: да ли влада има поверење Скупштине или не.

Скупштина је први пут чула такво једно питање са званичне стране. Било је то право изненађење за народне посланике, који су обично устајањем поздрављали улазак председника владе у скупштинску дворану. Скупштина је једногласно дала поверење влади. Вођ либералних посланика у Скупштини, Љубомир Каљевић говорио је после Мариновића. Он је пре свега похвалио владу, што хоће да зна начисто како стоји у Народној скупштини. „Доиста — рекао је Каљевић — то је корак који одговара начелима парламентарног живота. У свима уставним земљама влада дотле седи на својим столицама, док ужива поверење не само владаоца, него и у Скупштини; а скупштинска већина треба да је меродавна за опстанак једног министарства“. Каљевић је истакао начело, да опстанак једне владе зависи од воље већине Скупштине, што је учинио и сам Мариновић у својој изјави, али се одмах изјаснио да извесна размимонлажења

са владом Мариновића као и гласање за избор председника Народне скупштине не треба узети као изјаве неповерења. Ако се у свима питањима не сложи Скупштина и влада, то се још не може сматрати као доказ неповерења. Каљевић даље констатује да је Скупштина за минувих неколико година одвише веровала министрима и ишла за њима. „Него, ако смо ове године показали више самосталности, — вели даље Каљевић, — то служи на част Скупштини. Скупштина бар у последњој години хоће да покаже да је независнија и слободнија, а то није изјава неповерења, нити се то тако може узети.“

„Скупштина да је хтела да изјави неповерење, она би изјавила у адреси; а кад онда није то учинила, онда говорити о неповерењу нема места.“⁹⁶⁾

Каљевић је добро уочио и тачно рекао да је Народна скупштина хтела да буде слободнија и независнија од министара бар у последњој години свога трајања. Али, тежња ка већој слободи и пунијој независности све више се осећала и у следећој Народној скупштини. У јесен 1874 Мариновићева влада извршила је изборе. Избори су били живљи него раније, јер се влада борила за већину, док су либерали чинили све да задрже већину у Народној скупштини. Изборе је водио Аћим Чумић, као министар унутрашњих послова. Влада Јована Мариновића, иако састављена од конзервативаца, била је према ранијој влади Јована Ристића много либералнија. У односу према Народној скупштини Мариновић је признавао право Народној скупштини да изјавом неповерења обори владу. У погледу штампе Мариновићева влада такође је допустила већу слободу писања, иако закон о штампи није измењен. Благодаречи тој већој слободи штампе, појавио се 1873 године лист Светозара Марковића „Јавност“, који је претресао политичка питања у духу политичког програма Светозара Марковића, проповедајући идеју свемоћне Народне скупштине. Идеја о Народној скупштини као највишој и врховној власти налазила је присталице и код људи из народа и код омладине. Мариновићева влада морала је да се бори противу социјалистичких идеја, које

⁹⁶⁾ Протоколи ванредног састанка Народне скупштине од 2—27 јануара 1874, стр. 13—15.

је развијао Светозар Марковић, користећи се слободом у почетку Мариновићеве владе. С друге стране у изборима влада је морала да се бори и противу либерала, а за своју већину. Први пут врши се предизборни премештај среских и окружних начелника.

Избори ипак нису дали повољан резултат за владу Мариновића, која је истина успела да створи своју јачу конзервативну групу, али ипак није постала господар Народне скупштине као што су били Ристићеви либерали пре Мариновићеве владе. Из избора од 1874 изашла је јача и одређенија партиска подела у Народној скупштини између либерала и конзервативаца. На овим изборима појављују се и присталице Светозара Марковића. Влада Мариновића долази у оштар сукоб са покретом Светозара Марковића због јагодинског избора Јеврема Марковића, брата Светозара Марковића. Влада је онемогућила избор Саве Грујића у Ваљеву.²¹⁾ Из ове групе изабран је Адам Богосављевић, следбеник Светозара Марковића. Уз њега су изабрани још Милија Миловановић и Ранко Тајсић. Овај последњи тек доцније ће се истаћи као радикални трибун. Богосављевић—Миловановић чине малу, али засебну групу, која важи као група следбеника Светозара Марковића.

У првим данима Народне скупштине, изабране октобра 1874 године, иако је у погледу избора скупштинског часништва учињен један покушај измирења између владе и либерала, дошло је до судара између владе Мариновића и либералне већине на питању адресе. Борба из народа пренела се у Скупштину. Скупштина је отворена престоном беседом, у којој се, између осталог, жали што се у ред питања која интересују Народну скупштину не може уврстити „и закон о већој одговорности министарској“. За тај закон, вели се даље, изјаснила се и прошла Народна скупштина, а престона беседа га сматра потребним. Пошто би измена овога закона у главним тачкама не би била могућна без измене устава, то престона беседа оставља увиђајности Народне скупштине, да ли треба тој уставној измени приступити.²²⁾

²¹⁾ Сава Грујић је био отпуштен из службе као официр због веза са социјалистичким листом „Јавност“ и због његове књиге о војној организацији Србије. Грујић се за време ратова вратио у војску. Доцније га видимо на челу радикалних влада и на челу радикалне странке.

²²⁾ Протоколи Народне скупштине за 1874-75, стр. 15.

У одбору за адресу дошло је до мимоилажења у гледиштима на адресу и одбор се поделио на већину и мањину. Одбор је изашао са извештајем већине и својим предлогом адресе, а мањина је одвојила мишљење и поднела свој предлог адресе.

Адреса већине прихвата идеју о измени устава, која је у престоној беседи наглашена. Измена устава имала би да буде извршена у том правцу „да министарска одговорност не буде само припадна, да вршење права народног у законодавству буде потпуније обележено, да устав уопште постане право јемство слободном развиту народном“. Овим речима у адреси већине обележен је циљ ревизије устава, па се затим тражи слобода штампе, слобода збора и договора и општинска самоуправа. Даље се у адреси осуђује владина спољна политика због неуспеха цариградског пута кнеза Милана.

Влада и мањина одбора противила се адреси већине, сматрајући да Народна скупштина нема право да у адреси набраја нове потребе које нису поменуте у престоној беседи, већ има да се ограничи у адреси на учтив отпоздрав кнезу.

У пласнум Народне скупштине дошла су оба предлога адресе: већине и мањине. Влада је усвојила предлог мањине. Дебату је отворио Мариновић, 21 новембра 1874. У свом говору Мариновић је рекао, да влада не налази у закону оправдања, да се у адреси, која треба да буде учтив отпоздрав на престону беседу, може износити читав програм. Тај програм може остварити другим путем. Зато треба поштедети владаоца од једног корака, који му намеће одговорност, у случају да не може испунити оно што се тражи. „Устав је хтео, говорио је Мариновић, да личност владаоцу сачувамо од свију оговарања, од свију заједана, па зато је и створена министарска одговорност. Министри су одговорни за сва дела владе. Кад се сагласност између скупштине и владе у једном питању постигне, онда се то дело завршује потврђењем владаоца, онда оно излази под именом владаоца, само, дакле, лепе ствари и оно што би се могло одобрити, да иде на владаоца, а оно што би се доказало да се не може примити, то пада на терет министара“.

Мариновић вели да би разумео овај поступак, кад не би било другог начина да ове ствари, изнете у адреси већине,

дођу пред владу и владоца, а да при том не дође у питање неодговорност владоца. Било је, каже даље Мариновић, мишљења да одбор има сасвим друге циљеве, а то је „да створи једну тегобу између владе и скупштине, из чега да изађе питање то: да министри не уживају поверење скупштине.“ Ако би то било, вели Мариновић, онда то треба отворено рећи, па да се о томе одвојено дискутује. Међутим, констатује даље Мариновић, у одбору је речено, да није циљ да се влада мења, већ једино да се неке жеље и народне потребе искажу. Кад је то тако, онда зашто стварати једну праксу која се противи уставу и законима и може имати „несрећне последице“ које су се хтеле избећи установом министарске одговорности и неодговорности владоца.³³⁾

Мариновићу је одмах одговорио либерал Љубомир Каљевић. Пре свега по Каљевићу, устав нигде није искључио право Народне скупштине да кроз адресу изрази народне потребе и захтеве. Што у уставу ништа о томе није речено, то је, можда, зато што се претпостављало да народ то право има „и да је то право освештано историјом и практиком.“ Каљевић је објашњавао адресу и упоређивао је са престолом беседом. Оно што се у адреси говори владоцу, односи се на владу, а не на владоца. Тако је у свим уставним земљама, а ко друкчије мисли, не зна шта је уставност, а нарочито кад тврди да се изношењем нових ствари и потреба у адреси вређа неодговорност владоца.

Било је више говорника за и против, али цела дискусија кретала се око питања: има ли Народна скупштина право да изнесе у адреси нове ствари које нису биле споменуте у престоној беседи или не? Владини говорници заступали су сви редом мишљење да Скупштина тога права нема, јер би то право било у супротности са новом уставношћу и вређало би начело неодговорности и неприкосновености владоца. Владин говорник конзервативац Милутин Гарашанин доказивао је да адреса није у сагласности са законима и уставом и да значи повреду владачеве неприкосновености и увреду његове личности.³⁴⁾

³³⁾ Стенографске белешке Народне скупштине за 1874-75 годину, стр. 91.

³⁴⁾ Стенографске белешке 1874-75 г., I, стр. 101—105.

Најизразитији владин говорник био је сам министар унутрашњих послова Аћим Чумић. Он пре свега, као и сви остали говорници из владине групе, није оспоравао потребу реформи, које је тражила опозиција. Није питање: да ли Народна скупштина има право да те потребе искаже. Она то право несумњиво има. Питање је: да ли може народно претставништво кроз адресу непосредно владоцу износити захтеве. На то питање Чумић одговара негативно и вели да нигде у уставу не стоји да се Народна скупштина кроз адресу може непосредно обраћати владоцу. Чумић адресу схвата двојако. Као акт учтивости према владоцу и као политички акт, који у себи садржи извесне жеље, предлоге и захтеве, које народно претставништво износи владоцу. О адреси као акту учтивости нема се шта говорити, а о адреси као политичком акту може се говорити као о праву. Да народно претставништво има то право, оно треба да буде предвиђено у уставу. Народно претставништво има толико права колико му устав даје. Да се то право изведе из устава, погрешно је позивати се на члан 58 Устава, вели Чумић, јер се он односи на законске предлоге. Члан 84 Устава шта више наређује да Народна скупштина стоји у односу само са министрима. Позивање на члан 105 пословника такође је неправилно, јер пословник не садржи права Скупштине, него правила по којима се та права, предвиђена уставом, врше. Са овог гледишта, Чумић је тврдио да је рад одборске већине неуставан и незаконит. Овакав рад може да доведе до судара „тако моћних сила, као што је владалац и народно претставништво“.

Чумић је затим изложио тежње народне у овом питању. По њему, у овом погледу могу се запазити две тежње. Једна је тежња, да народ непосредно разговара са владоцем и њему приписује зло и добро. У томе се, каже Чумић, ишло тако далеко, да знатан део народа и природне појаве, као сушу, родну или неродну годину, приписује владоцу. Овакво схватање било је један од узрока честим превратима у земљи. Друга се тежња јавила после Топчидерске катастрофе и ишла на то, да народ навикне да не сматра владоца одговорним него његове ministre. У овој тежњи министри су постављени између владоца и Народне скупштине, тако да народ и кнез не долазе у непосредан додир.

„Што народ има да тражи од владоца, он тражи од министра. А што владаоц има да тражи од Народне скупштине, он тражи преко министра.“³⁵⁾

Чумић, као и сви говорници из конзервативне групе, заступао је мишљење да ће неприкосновеност и неодговорност владоца доћи у питање, или бар да ће „сенка одговорности“ пасти на владоца, ако се не испуни оно што се у адреси непосредно од владоца тражи. Чумић је заиста имао право, кад је изнео склоност нашег народа у оно доба да непосредно разговара са владоцем и да му приписује чак и природне појаве. У тежњи да заштити владоца од оваквих тежњи и прекора, Чумић је желео да га сасвим одвоји од народа.

Поред Каљевића тезу већине адресног одбора заступали су, поред осталих, Милан Кујунџић, Јеврем Грујић и Стојан Марковић. Они су се позвали на историско право српског народа пре уставности да своје жеље и потребе искаже непосредно владоцу. Затим, либерални говорници схватили су адресу као политички акт. Престона беседа је у ствари програм владиног рада, а адреса је одговор на тај програм, који може бити допуњен, ако већина Народне скупштине то жели. Све што се у адреси говори, не говори се кнезу већ министрима, који су одговорни.

Из ових начела уставности, из одредаба самог устава, као и из парламентарне праксе код нас и на страни, либерални говорници изводили су закључак, да Народна скупштина има право на адресу. А кад то право има, она може написати адресу какву хоће. Они су нарочито указивали на недоследност самога Мариновића, који прошле 1873 године допустио да уђу „нове ствари“ у адресу. Међутим, у прошлој адреси није било осуде спољне политике. И Мариновић је то споменуо у току једне препирке, нагласивши да не би требало да се у виду изношења неких потреба изражава и нека осуда.

У дискусији узео је учешћа и Адам Богосављевић. Он је говорио сасвим у духу либералне тезе. Као што влада има право у беседи да устима владоца говори пред Скупштином шта мисли да ради, тако и скупштина устима свога

влагоца има право да каже влади народне потребе. Овим се не вређа неприкосновеност владоца.³⁶⁾

Цела дебата о адреси била је у ствари борба између конзервативне владе и либералне опозиције, али борба која је са политичког пребачена на правни терен. Мариновић је имао рачуна да целу дискусију води као правну, а не политичку, јер би се онда ушло у дискусију о спољној политици, коју је Мариновић хтео да избегне. Али и опозиција се чувала политичке дискусије. Право парламента да обори владу спомињано је још увек стидљиво, и више теориски. У одбору су говорници већине адресног одбора доказивали да им није намера да праве тешкоће влади, него само да искаже потребе народне. Кад је народни посланик, конзервативац Алекса Поповић, бранећи владино гледиште у пленуму, рекао да се ради о обарању владе, Каљевић је то схватио као увреду и оштро реагирао.

Али цела ова правна дискусија свршила се једном крупном политичком последицом. На поименичном гласању о адреси, предлог адресе одборске већине добио је 58 гласова, а против ове адресе, односно за владино гледиште, било је 61 глас. Влада је добила три гласа већине на поименичном гласању.

Мариновић је сматрао да му ова три гласа већине нису довољна да даље влада и зато је поднео оставку. Сутрадан по гласању он је своју оставку саопштио у јавној седници Народне скупштине једном изјавом.

О адреси је поводом ове дебате у Народној скупштини писао са научног гледишта професор Велике школе Гига Гершић.³⁷⁾ Гершић је усвојио гледиште либералне опозиције. Он је, позивајући се на поједине чланове устава и пословника, доказивао да може бити непосредног односа између Скупштине и кнеза. Да ли тај однос може бити у виду адресе? О томе у уставу нема одредбе, али то се право логичким тумачењем устава изводи. Скупштина има право по уставу да претставља и решава о народним потребама у виду доношења закона. Кад је Скупштини познато то веће право да са владоцем доноси законе, онда је логично да

³⁵⁾ Стенографске белешке 1875—76, I, 175—182.

³⁶⁾ Стенографске белешке, стр. 162.

³⁷⁾ Отаџбина I, стр. 136—152.

има и мање право да потребе народне искаже у адреси, да изрази жељу да се народне потребе регулишу законом. У већем праву садржано је мање.

Гершић затим вели да право адресе ни у ком случају, зато што изрично није у уставу поменуто, не може бити неуставно. У свима уставним земљама, иако нигде није изрично поменуто, право адресе се практикује и врши. Као изузетак наводи да је у члану 81 пруског устава изрично поменута адреса и да је Наполеон III декретом од 24 новембра 1860 вратио Скупштини право изгласавања адресе. Наш устав није продукт неких наших нарочитих народних појмова и обичаја, него копија разних устава у Европи. Па кад се тамо практикују адресе, то се може и код нас иста пракса вршити, као што се и врши.

Гершић је цитирао Блунчли-а и H. de Riancey-а, као и Dr. E. Fischel-а о адреси у Енглеској, наводећи да се у Енглеској обично усваја у адреси програм у престоничкој беседи изнесен, пошто је тамо влада увек израз парламентарне већине. Већина парламента, која подржава владу, обично прима пројект адресе, која је прост одзив на престону беседу. Али није увек тако. Гершић вели да постоји право амандмана у адреси. И ако се тај амандман прими, онда је судбина саме владе решена. Године 1841 усвојен је један такав амандман у адреси и због тога је пало виговско министарство. Из истог узрока пало је и Дербијево министарство 1859. У Енглеској адреса се практикује и у другим приликама а не само у одговору на престону беседу. Гершић се задржао на енглеској парламентарној пракси нарочито због тога, што се један говорник у дебати о адреси позвао на Енглеску. Што се тиче схватања да би адреса већине вређала владаоачеву неприкосновеност, Гершић вели да такво схватање не постоји ни у једној уставној земљи у Европи. Такво схватање по Гершићу води неприступачности владаоцу.

Ова дебата била је од значаја за даље ширење и утврђивање појмова о парламентарној влади, а значај Народне скупштине јако је подигнут, јер је Скупштина оборила у ствари једну владу, која јој је са своје стране и делом потврдила право обарања владе. Затим, нова влада Чумић-Каљевић после Мариновићеве, без обзира на то по чијем

је савету и како дошла, била је израз већине која се показала приликом адресне дебате. Чумић као претседник владе имао је да води и у Скупштини држи конзервативце, који нису били довољни за већину. Каљевић је имао са либералима, или бар једним делом либерала, да обезбеди већину у Скупштини. Каљевић је у владу ушао као вођа опозиције пређашњој влади. Новој је имао да прикучи своју снагу. Водило се, дакле, рачуна о принципу већине, који треба да буде одлучујући за опстанак једне владе. У овом случају и кнез Милан је поштовао тај принцип, који је и од стране пређашње Мариновићеве владе у извесном свечаном тогу проглашен. Једном речи, из целе дебате изашла је Народна скупштина као победилац и са појачаном самосвесношћу о свом утицају и положају.

Ово победничко расположење показало се и према влади Аћима Чумића, која је дошла после Мариновићеве владе. Држање Народне скупштине иако није било непосредни повод, а оно је било узрок паду и Чумићеве владе. Чумићу је упућено у Скупштини велики број интерпелација. Он није хтео на њих да одговара, већ је поставио Скупштини питање поверења и пре сваког одговора на интерпелације. Скупштина је дала поверење Чумићу, али је његов поступак у Скупштини са постављањем питања поверења без сагласности и солидарности осталих чланова владе изазвао сукоб и размимоилажење у самој влади, што је било непосредни повод паду Чумићеве владе.

Расположење и стање у Народној скупштини било је такво, да је кнез Милан по савету Мариновића створио неутралну владу, којој је на челу био Данило Стефановић. Нова влада дошла је да стиша страсти и себе назвала владом „помирљивости и добре воље“. Али страсти у Народној скупштини нису се стишале, иако је влада то желела. Убрзо је дошло и до прве опструкције у Народној скупштини поводом случаја посланика Аксентија Ковачевића. Ковачевић је у својству известиоца одбора за молбе и жалбе ставио одлуку на жалби удовице убијеног посланика Павла Грковића, да се жалба упућује влади на оцену. У тој жалби за убиство Грковића сумњичила је удовица самог Чумића. Остали чланови одбора изјавили су да одбор такву одлуку није донео. Због тога су конзервативни посланици тражили

искључење Ковачевића из Скупштине. Либерали нису допуштали. У два маха Скупштина није могла да донесе одлуку, јер су конзервативни посланици изласком из дворане остављали Скупштину без кворума. Мариновић је дао оставку на мандат, а 33 конзервативна посланика изашли су из Скупштине и дали изјаву да се неће враћати у њу док се Ковачевић не искључи. Још од пада Мариновићеве владе Народна скупштина и кнез Милан били су у латентном сукобу. После случаја опструкције, кнез Милан се решио да према Скупштини употреби први пут право које му устав даје: да распусти Народну скупштину пре истека трогодишњег рока. До тада ни Намесништво ни Кнез Милан нису се користили овим правом.

Народна скупштина је распуштена и нове изборе извршила је влада Данила Стефановића. Влада је била по саставу неутрална и пословна, али она је потекла из латентне борбе између Народне скупштине и кнеза Милана. У ствари влада Стефановићева имала је конзервативни карактер и кнез Милан јој је наменио задатак да сузбије либерале у Скупштини, а кад је Скупштина распуштена онда јој је задатак био да обезбеди конзервативну већину на изборима. Влада на изборима није успела. Једно због тога, а друго што за прилике које су настале услед Херцеговачког устанка, није била погодна једна тако слаба пословна влада, влада Данила Стефановића поднела је оставку и замењена либералном владом Стевче Михаиловића у којој је Јован Ристић био министар иностраних дела, Јеврем Грујић министар унутрашњих дела, а Љубомир Каљевић постао је председник Народне скупштине. То је била концентрација либерала из 1858 и 1868.

Политичка идеологија Светозара Марковића

Ове политичке и партиске борбе у Народној скупштини под владом Јована Мариновића, а затим за кратко време Чумићеве владе, као и под владом Данила Стефановића, имале су веома јаког утицаја на политички живот ван Народне скупштине. Између парламентарне опозиције и опозиције ван парламента, коју је у то време представљао Све-

тозар Марковић са својим приврженицима, створена је тесна веза. Оно што се у Народној скупштини говорило почетком 1875 за време кратке владе Ањима Чумића и после Данила Стефановића налазило је живог одјека у листу Светозара Марковића „Ослобођење“ који је излазио у Крагујевцу 1875 године. И обрнуто, политичке идеје које је почео проповедати Светозар Марковић наилазиле су на све повољнији и плоднији терен код опозиције у Народној скупштини. „Ослобођење“ Светозара Марковића из јануара и фебруара 1875 било је право огледало опозиционог рада у Народној скупштини. Праве партиске поделе код опозиције није било. Рекли смо већ да су на изборима 1874 изабрани у Народну скупштину следбеници Светозара Марковића у лицу Адама Богосављевића, Милије Миловановића и других. Али с њима заједно потписују интерпелације и разне предлоге и остали сељачки посланици, као што је био Милош Глишић, кога ћемо доцније видети у напредној странци, или као што су били Аксентије Ковачевић, Сима Несторовић и Илија Стојановић, тада па и доцније познати либерални прваци из народа.

Као што су, већ у прво време појаве социјалистичког покрета Светозара Марковића, неки млади конзервативци ишли са Марковићевим присталицама заједно противу намесничког режима, тако су сад за време конзервативних владе либерали и следбеници Светозара Марковића ишли заједно противу конзервативаца. Ањим Чумић, који је заједно са братом Светозара Марковића, Јевремом Марковићем, 1871 године потписао заједнички веома слободоумни програм, био је крајем 1874 као министар унутрашњих послова и почетком 1875 као председник владе на нишану удружене опозиције либерала и следбеника Светозара Марковића.

Каква је била политичка идеологија Светозара Марковића, која је имала тако снажан утицај не само на омладину, него и на шире народне слојеве, па и на народне посланике? Светозар Марковић, као што је напред речено, јавио се седамдесетих година као пропагатор социјалистичких идеја и критичар не само либералне странке него и либералне идеологије коју су заступали либерали из 1858, не слажући се и сами са званичним либералима, које смо већ раније обележили као либерале

из 1868, дакле, либерале који су дошли на власт после погнбије кнеза Михаила 1868. Светозар Марковић је за време намесничког режима заступао социјалистичке идеје о економском преображају, критикујући начелно бирократски систем као сметњу економском напретку Србије. После пада намесничког режима, где рачунамо и кратку владу Блазнавчеву и Јована Ристића, дошла је, као што смо рекли, конзервативна влада Јована Мариновића. Иако по имену конзервативна, она је, на пример, у погледу штампе била либералнија од либералних влада. Разуме се, та њена либералност није дуго трајала, јер је, као што смо напред рекли, Мариновићева влада дошла у положај да угушује листове, углавном Светозара Марковића, који су се појавили тако рећи заједно са слободоумнијим поступањем Мариновићеве владе.

У време Мариновићеве владе и Светозар Марковић излази са својим политичким програмом. Нас интересују погледи Светозара Марковића на Народну скупштину, јер састав Народне скупштине и њен однос према извршној и судској власти претстављају основну карактеристику уставног поретка. Бавећи се у Швајцарској, Светозар Марковић је упознао швајцарско савезно уређење и по повратку у Србију мислио је, да то савезно уређење треба пренети и у Србију. Али што се тиче Народне скупштине, Светозар Марковић је њу замишљао онако какав је од прилике био конвент у Француској револуцији. Али се у томе није позивао на конвент из доба Француске револуције него на нашу Народну скупштину из доба Карађорђевог и прве владе кнеза Милоша. Наша Народна скупштина била је врховна и највиша власт у земљи. Светозар Марковић је у почетним установама Првог и Другог устанка видео установе које потичу од народа као суверена. „Наш народ је био суверен т.ј. извор највише власти у земљи док још није било устава“ — писао је Марковић.³⁸⁾ Године 1858 Народна скупштина узела је власт као претставник сувереног народа, али није успела да ту суверену власт задржи. Народу треба вратити она права која је имао пре устава. Наш народ је монархичан (Марковић се мирио са том констатацијом), али му треба

³⁸⁾ Светозар Марковић: Целокупна дела I, стр. 167.

осигурати да има непрекидно сву законодавну власт у својим рукама. Исто тако народ мора имати и пуну уставотворну власт.³⁹⁾

Што се тиче извршне власти, Марковић је овако замишљао њен однос према Народном претставништву. Да не би владар одговарао треба да одговарају министри или уопште речено земаљска влада. А како ће она одговарати? У европским парламентарним земљама састав кабинета зависи од састава политичких партија у парламенту. Наша је Скупштина, међутим, претставник народа, јер у њој нема разних staleжа који воде борбу у парламенту. Зато влада треба сасвим да зависи од народног претставништва. Тек тада ће влада бити одговорна народу за своју управу.⁴⁰⁾ Видећемо доцније како је Марковић замишљао ближи однос између владе и Народне скупштине.

У даљем разлагању Светозар Марковић је предлагао референдум и као једно од средстава народне владе, које постоји у Швајцарској. Што се тиче избора народних посланика, Марковић је, насупрот систему који је владао под уставом од 1869, предлагао да само изабрани народни посланици могу сачињавати Скупштину. Тражио је да сваки може бити биран и да може бирати. Сваки срез од 3.000 пореских глава бирао би једног посланика и то непосредно а не посредно. За среске скупштине Светозар Марковић захтевао је право да могу предлагати законе Народној скупштини, а да се на среским скупштинама читају закони који су у последњој Народној скупштини донесени.

За Народну скупштину Светозар Марковић тражио је од прилике онај положај какав је она имала под Карађорђем или какав је положај имао стари олигарски Савет, али с том разликом што би Скупштину сачињавали слободно изабрани народни посланици. По Марковићу Народна скупштина имала би да постане највиша власт у земљи. Он је у једанаест тачака изнео „главне погодбе“ да Народна скупштина заиста постане највиша власт у земљи. Те услове, које треба озакопити, Марковић је овако изложио:

„1) Да Скупштина сама бира себи претседника и остале званичнике.

³⁹⁾ Светозар Марковић: Целокупна дела, стр. 108—109.

⁴⁰⁾ Светозар Марковић: Целокупна дела, стр. 109.

В. С. Ј.
Человек
својом
(Београд)
18/1/19

деканови
Звонарски

2) Да она сама одређује пословни ред при дебатама, и да има права сваки пут изменити све оно, што јој смета слободном претресању предмета.

3) Да она сама одређује предмете који долазе на дневни ред.

4) Да Скупштина и поједини посланици предлажу формалне законске предлоге, као год и влада, а не као досада само влада.

5) Да владини повереници и министри говоре у Скупштини само онда, кад што предлажу или бране своје предлоге, или кад Скупштина тражи од њих објашњење и одговора у неком предмету.

6) Да закони, што их Скупштина донесе, ступају у живот и ако их кнез не потврди, само ако их две Скупштине једно за другим донесу (макар су на обема Скупштинама исти посланици).

7) Да се Скупштина скупља у одређено време, које се утврђује законом без ичијег позива и остаје дотле докле свој дневни ред не исцрпи.

8) Да нико нема права да распушта Скупштину или одложи њене седнице. Поздрави и отпоздрави између Кнеза и Скупштине при отварању и затварању скупштинске радње постоје само као дела учтивости, али немају везе са правом скупштинском радњом.

9) Да ни један скупштинар не може бити одговоран за свој говор у Скупштини.

10) Да се ни један скупштинар не може ставити под суд без одобрења Скупштине за време скупштинско.

11) Да би се избегао сваки сукоб између Кнеза и народа, Скупштина сама бира врховну управу (по садашњем — министри) и она је збацује у случају кад је њена радња незаконита и штетна по земљу.⁴¹⁾

Марковић је сматрао да се установом овакве Скупштине, а нарочито тачком 11, не ограничава власт владарца, јер вели да је за Кнеза добро оно што је добро за народ. Овде, међутим, није било у питању шта је добро за народ и кнеза, него је у питању био један правни однос између два уставна фактора: између владарца и Народне скупштине. Марковић

је својим предлогом доводио владарца у потпуно потчињен положај према Народној скупштини. Он је, ако би се тако могло рећи, предлагао републиканско-конвентовско уређење са монархом на челу. Марковић је признавао да у нас мора постојати монархија, јер, вели, тако народ хоће, а и суседи не би трпели никакав други облик,⁴²⁾ и зато се пита: како удесити управу а да се не дира у начело монархиско? Марковић је удесио управу тако, да је заиста повредио начело монархиско.

Нарочито је занимљив разлог, који је Марковић изнео због чега треба Скупштина да бира управу, дакле, министри. Владалац, вели Марковић, потписује на веру министрима. Они раде у име његово. И народ долази у сукоб са Кнезом због министара. Да не би тога било, онда је најбоље да народ бира управу. Видели смо већ напред, да би у име народа то чинила Народна скупштина. Изгледало би да је ово главни разлог што министри треба да бира народ, али Марковић наводи као разлог потребу да се за стручне послове бирају стручни људи и тај избор треба дати народу. Овај разлог о потреби стручности министара могао би послужити, поред главног разлога о потреби промене начела о подели власти, за оправдање претседничког система, али не и за конвентовски систем какав је предлагао Светозар Марковић. И што је најважније, да би се изабрали стручни људи избор се оставља народу, који може лако рећи кога воли и у кога има највише вере, али је немогуће народним избором одредити неку стручност.

Марковић је овако о тој ствари резонувао и писао. Владар је претставник политичког јединства народа и носилац народног достојанства према страним земљама. Тако веле монархисти. Марковић се мири с тим и каже: нека тако буде. Али у пословима где се тражи стручно знање, треба оставити народу да бира људе, којима ће се ти послови поверити.⁴³⁾ И то је, вели, разлог што народ треба да бира врховну управу. Марковић је овде предлагао нешто сасвим обрнуто, јер се пре може оставити монарху да оце-

⁴¹⁾ Светозар Марковић: Целокупна дела I, стр. 119—120.

⁴²⁾ Светозар Марковић: Целокупна дела I, стр. 121.

⁴³⁾ Светозар Марковић: Целокупна дела I, стр. 123.

њује стручност људи који треба да постану министри него многобројном бирачком телу.

Пошто целокупна законодавна и управна власт припадају Народној скупштини, Марковић је само уставотворну власт издвојио и предао у надлежност Велике народне скупштине. Али за Велику народну скупштину Марковић је тражио пуну сувереност. Оно што Велика народна скупштина реши има да важи без потписа владоца, јер друкчије би било противно начелу, да је народ извор сваке власти. По Марковићу, предлог да се у уставу нешто мења може чинити једино редовна Скупштина или извештајни број среских скупштина, али у сваком случају редовна Народна скупштина одређује дан избора посланика Велике народне скупштине. Док ради Велика народна скупштина војска има бити потчињена непосредно Великој народној скупштини.

Све су ово, писао је Марковић, главни услови да се законитим путем утврди народни суверенитет.

У погледу самоуправа Светозар Марковић је тражио да се општинска самоуправа ослободи сваког државног надзора. По њему општина је ипак мала, а централна власт је далеко од народа, и зато је срез најважнији чинилац у народном животу. Срез је замишљао Марковић и као фактор економског преображаја и као политичку јединицу, из коју треба да пређу многобројни послови које сад врши државна бирократија. За народно благостање, писао је Марковић, потребна је самоуправа. Зато бирократски систем треба уништити и заменити га самоуправним.⁴¹⁾ Среско уређење одговарало би швајцарском федералном уређењу.

Из једанаест тачака Светозара Марковића, као и из онога што је даље писао као образложење свога програма, јасно излази да је он предлагао конвентовски систем код нас, где Народна скупштина има пуну власт и где управља државним пословима преко једног свог изабраног одбора, који је потпуно зависан од Скупштине и везан чак њеним упутствима. С друге стране у погледу самоуправног уређења, Марковић се угледао на швајцарско федерално уређење. Отуда би се и његови погледи могли назвати конвентовско-швајцарским.

⁴¹⁾ Светозар Марковић: Целокупна дела, св. II, стр. 6.

У погледу Народне скупштине Марковићев конвентовски систем изгледао је много простији и приступачнији народним посланицима из реда отреситијих сељака, сеоских и варошких трговаца и попова, па и ђацима и народној маси него компликовани парламентарни систем по узору Енглеске и Белгије. Много је простије било схватити, да је народ извор и утока власти, да народ бира Народну скупштину, а Скупштина министри, које може свакад збацити, него ући у суштину парламентарног режима у монархији са владачевом неодговорношћу и политичком одговорношћу министара. Либерални идеолози који су проповедали парламентарни систем били су много мање приступачни и масама и онима који су политички претстављали те масе. Затим, конвентовски систем Светозара Марковића одговарао је више начелима демократије и крилатици: „Народ је извор и утока власти“. Својом простотом и бољом схватљивошћу програм Светозара Марковића освајао је омладину, па и народне посланике. Либерална идеологија либерала из 1858 о парламентарној владавини, која је била демократска али и компликована, изгледала је у време тадашњих политичких борби не само као нешто умерено него и као реакционарно, што није било нимало тачно, ако се ствари посматрају објективно. Радикали, следбеници Светозара Марковића још више ће продубити јаз између политичке идеологије Светозара Марковића и либералне идеологије либерала из 1858 године, коју су развијали, на пример, Владимир Јовановић и Стојан Бошковић. И сама радикална странка, као што ћемо видети доцније, еволуираће од 1884 до 1888, а доцније сасвим, у духу парламентаризма по примеру Енглеске и Белгије, напуштајући тиме своје првобитно конвентовско гледиште на Народну скупштину, какво је проповедао Светозар Марковић.

Погледи Светозара Марковића, као што је овде већ речено, наишли су на повољан пријем у Народној скупштини крајем 1874 и почетком 1875 године. „Ослобођење“, лист који је уређивао до 22 јануара 1875 године сам Светозар Марковић, а од тада Срета Анђелковић у истом духу, врло је опширно бележило оно што је радила опозиција у Скупштини, развијајући потпуно конвентовске погледе Светозара Марковића. „Ослобођење“ је тада тражило да се постојећи

устав укине и другим замени у духу политичког програма Светозара Марковића. Тих дана, у време најжешћих борби у Народној скупштини, о чему је било речи напред, „Ослобођење“ је пуно предлога опозиционих посланика, који су подношени Народној скупштини. У једном чланку, или боље речено низу чланака, под насловом „Народне потребе“, говори се о предлогу крајинског посланика Адама Богосављевића да се уништи бирократија. Како је Скупштина заседавала у Београду, 1875, а „Ослобођење“ излазило у Крагујевцу, било је чак и телеграфских вести из Београда о важним предлозима опозиције у Скупштини. У једној таквој вести јавља се, да је предлог Милије Миловановића задао смртан удар бирократији.

Нарочита пажња поклоњена је интерпелацији Адама Богосављевића упућена Аћиму Чумићу као претседнику владе о забрани новосадске „Заставе“ и интерпелацији Милоша Глишића, у којој се пита зашто нису донети обећани закони о општинској самоуправи, слободи штампе и личној безбедности грађана. „Ослобођење“ је доносило и друге интерпелације, којима је био тих дана засут Аћим Чумић. Кад је баш због ових интерпелација у Скупштини дошло до размимоилажења у влади и пада Чумићеве владе, „Ослобођење“ је писало да је Народна скупштина оборила владу. Чланак о томе почиње речима: „Народ је постао сила!“⁴⁵⁾ У чланку се говори и о паду претходне Мариновићеве владе и каже се да је Народна скупштина оборила и ту владу. У чланку се вели да приликом пада и једне и друге владе Народна скупштина није могла радити. То је, вели, доказ да садашњи устав треба мењати и нови донети и то тако да влада буде искључена из Скупштине. Влади треба дати дужност само „да припише налоге и одлуке скупштинске, па да не буде нека сила која ће се одупирати захтевима народним.“ А да би се обезбедила одговорност министара и неодговорност владаоца, у чланку предлаже да Скупштина бира министре. То је потпуно у духу политичког програма Светозара Марковића, који је он изнео у једанаест тачака.

Да би се видело колико је јако било продрло конвенционаско гледиште на Народну скупштину, треба овде спо-

менути један предлог који су поднели народни посланици у Скупштини, а који је забележен у „Ослобођењу“. Неколико народних посланика поднели су предлог, да се члану 105 устава дода одредба, да судије Касационог суда за повреду закона или устава одговарају Народној скупштини као и министри.⁴⁶⁾ Треба додати да су се у то време чула мишљења и постављани захтеви, да Народна скупштина разматра пресуде Касационог суда. Од Народне скупштине, која доноси суверено законе и управља преко једног свог одбора, требало је, дакле, направити и врховну судску власт. Занимљиво је да међу потписницима овог предлога не видимо ниједног истакнутог и познатог приврженика програма Светозара Марковића, већ од тада познатих посланика овај предлог потписао је Илија Стојановић, познати либерални посланик.

Уосталом опозиција Мариновићевој влади као и Чумићевој и Данила Стефановића, ишла је удружено. На челу либерала био је Љуба Каљевић и други, али сељачки посланици често ишли заједно, па иако су иначе били познати као либерали. Отуда и из народа су стизали поздравни групи посланика због овог или оног предлога, који је наилазио на одјек у народу. Тако су из једног места из Србије једним телеграмом поздрављени: Адам Богосављевић, Сима Несторовић, Милош Глишић, Илија Стојановић, Ранко Тајсић и Аксентије Ковачевић. Има више таквих телеграма, које је тада објавило „Ослобођење“. Партиска подела у Народној скупштини још није била јасна. Само „Ослобођење“ у броју од 5 фебруара 1875 године назвало је опозицију у Скупштини само народном партијом.

Светозар Марковић умро је 26 фебруара 1875 године у Трсту. Идеје које је он почео ширити нашле су многе следбенике, који су наставили његов започети политички рад. Пет година после смрти Светозара Марковића, Никола Пашић и Пера Тодоровић (Адам Богосављевић је пре тога умро) основали су радикалну странку, која је наставила да пропагира политичке идеје Светозара Марковића. Доцније ћемо видети каквог је утицаја имала појава радикалне странке на даљи развитак уставног питања. Исто тако треба

⁴⁵⁾ „Ослобођење“, бр. 12, од 26 јануара 1875.

⁴⁶⁾ „Ослобођење“, бр. 19, од 12 фебруара 1875.

напоменути, да су доцније, пре формалног оснивања радикалне странке, следбеници Светозара Марковића, називајући себе већ радикалцима, ишли заједно с младим конзервативцима противу разних влада званичне либералне странке од јесени 1875 до 1880 године.

Први формални предлози за измену намесничког устава

„Ослобођење“ је тражило промену устава, али је први формални предлог за ревизију устава поднео Народној скупштини 18-I-1875, конзервативац Милутин Гарашанин. Пошто је овај предлог долазио из конзервативних редова, одмах за њим, 30-I-1875 дошао је предлог и из либералних кругова, који је Скупштини поднео Аксентије Ковачевић. Допуну свога предлога Ковачевић је поднео 1-III-1875. Посланик Васа Стошић поднео је 29-IX-1875 такође предлог за измену устава. У том свом предлогу Стошић за Велику народну скупштину каже да је „наш моћни суверен“. Занимљиво је за ондашња схватања, да је у народу био јако развијен појам суверености Велике народне скупштине. О томе се, на пример, могло чути у народу овакво схватање: „Кад претседник Велике народне скупштине удари меденицом (кад звоном отвори седнице Велике народне скупштине), онда престаје свака власт, и Велика народна скупштина је тада најстарија власт у држави.“⁴⁷⁾

У истој години поднета су још два предлога за ревизију устава: један Адама Богосављевића са петнаест другова (30-X-1875) и други Јована Бошковића (4-X-1875), у коме се нарочито тражи јача министарска одговорност.

Свих пет предлога⁴⁸⁾ углавном траже проширење власти Народне скупштине, иако они потичу, може се рећи, од три разне политичке струје, које су се тада оцртавале у нашем парламентарном животу: либерална, конзервативна и радикална. Пет година доцније те три струје и формално ће се

⁴⁷⁾ Лично сазнање.

⁴⁸⁾ Ови предлози забележени су у стенографским белешкама Народне скупштине, али се налазе скупљени у књизи Јаше Продановића: Уставни развитак и уставне борбе у Србији, -- стр. 235—245.

организовати у три политичке странке у Србији. Гарашанинов предлог садржи и критику постанка устава од 1869, као и критику његове садржине, и тражи проширење министарске одговорности.

Пад либерала и долазак напредњака на власт

Ниједан од поднетих предлога није узет у поступак, али је питање ревизије устава од 1869 постављено у правцу тражења парламентарне владавине, сагласно схватањима либералних теоретичара, које смо напред изнели. Уставни развитак у смислу тежњи, које су се у Народној скупштини испојиле 1874 и 1875 године, био је заустављен ратовима за независност. Период од 1875 до 1880 испуњен је владином либералне странке, за које су време била два рата. На челу владе био је Стевча Михаиловић, а министар иностраних послова био је Јован Ристић, осим шестомесечне владе Љубомира Каљевића од 26 септембра 1875 до 24 априла 1876. Године 1878, 1 октобра, на чело владе дошао је Јован Ристић. У овом периоду либерална странка трошила се на влади, док је опозиција јачала. Осећало се нарочито јачање радикалне опозиције, што се видело приликом избора за Велику народну скупштину 1877 и на редовним изборима 1878, када је изабран Никола Пашић и још тада постао парламентарни вођ радикалне, па и целе опозиције. У борби противу Ристића радикали и млади конзервативци ишли су заједно и тако су личили на једну странку. После избора од 1878, на којима је либерална влада добила већину, између владе и опозиције настала је још јача затегнутост. Опозиција је нападала владу због изборног терора.⁴⁹⁾

У овом периоду у парламентарној пракси забележено је отступање једног министра због сукоба са већином На-

⁴⁹⁾ Радо је помињана претња начелника среза аријског да ће сваком ударити букагије ко гласа за опозиционог кандидата Алексу Поповића. Колико је ипак било јако опозиционо расположење тамо где је оно ухватило корена, види се по томе што је не само Алекса Поповић, доцнији претседник напредњачке Народне скупштине изабран за народног посланика у срезу аријском, него су и букагије некако одузете од начелника и донете у Ниш у Скупштину као доказ изборног терора.

родне скупштине у једном конкретном питању, ма да није било о томе гласања у Народној скупштини. Године 1879 у Скупштини се јавила опозиција противу патентарине.⁵⁰⁾ Под притиском овог опозиционог расположења, које је обухватило и један део владине већине, министар финансија Владимир Јовановић поднео је оставку.

Јовановићев пад био је знак слабости Ристићеве владе и ново охрабрење опозиције, која је с друге стране одржавала добре односе са двором. При крају Ристићеве владе јавља се лист „Видело“, који око себе окупља интелектуалце ван Скупштине и бива у исто време орган скупштинске опозиције. Смрт Адама Богосављевића у штампи је искоришћена кроз „Видело“ противу Ристићеве владе, што је показивало јединство акције целокупне опозиције. Притешњена опозицијом с једне стране, и тешкоћама у преговорима са аустро-угарском владом о трговинском уговору с друге стране, Ристићева влада је пала октобра 1880 и нову владу саставили су млади конзервативци, који су се окупљали око „Видела“. На челу владе био је Милан Пироћанац, главни теоретичар ове групе.

⁵⁰⁾ Патентарина је била један нов порески облик на трговачке радње, који је уведен законом, а по предлогу министра финансија Владимира Јовановића, а у циљу отплате ратног дуга. Овај порески облик наишао је на отпор код београдске чаршије и код сеоских и паланачких трговаца, који су били тада многобројни у Народној скупштини.

ГЛАВА II

ПОЈАВА РАДИКАЛНЕ СТРАНKE И УСТАВНО ПИТАЊЕ

Оснивање радикалне и напредне странке и њихови основни погледи на уставно питање

На изборима од 1880 године, које је одмах расписала влада Милана Пироћанца, измешани конзервативци и радикали однели су огромну победу над либералном странком. Али, иако су заједнички водили борбу противу либерала и заједнички извојевали победу, конзервативци и радикали нису уживали заједнички и плодове те победе. Конзервативци су добили владу, а радикали су остали ван ње. То је био први узрок одвајања радикала у засебну странку 1881, па је томе следовала и влада, која је образовала напредну странку.

Ови догађаји били су од великог утицаја на развитак уставног питања. У политичком животу, и на влади и у опозицији, преовладали су елементи, који су били незадовољни уставом од 1869 и тражили ревизију устава. Напредњачка влада новим законом о штампи и о зборовима и удружењима даје новог маха за слободнији политички живот. Радикална странка користи се новим законима и организује сеоске масе. Странка је била за опште право гласа и за пуну власт Народне скупштине. Радикали су усвојили погледе Светозара Марковића на Народној скупштини и у тим захтевима за свемоћну Народну скупштину ишли су тако далеко да су либералне идеје о парламентаризму по угледу на Енглеску и Белгију изгледале не само умерене него и реакционарне. Радикали су пре свега парламенат схватили у крајњим конзеквенцама као конвент, тражећи за Скупштину онај положај и права, каква је имао стари Савет у доба уставобра-

интељске владе. А што је најглавније, радикали су успели да придобију сељачке масе и да их организоване поведу у борбу за пуни суверенитет народа и Народне скупштине као претставника сувереног народа. Радикална интелигенција је прихватила начела народне суверености која су прокламована у Француској револуцији и у њиховим крајњим конзеквенцама. Али је и у народним масама живела успомена на борбу старог савета за ограничење владоца. Радикали су разбудили те успомене и окренули их у борбу за начело суверености народа, које је формулисано лозинком: „Народ је извор и утока власти“. Радикали су себе називали следбеницима Светозара Марковића. Они су то и били, јер су усвојили његов политички програм.

Истовремено са појавом радикалне странке и код кнеза Милана, који је по прогласу Краљевине 1882 постао Краљ, сазревала је идеја јаке владалачке власти, која треба да у српском народу рашири државну идеју и створи модерну државу са стајаћом војском и добром администрацијом. Исте године кад су основане радикална и напредна странка, закључена је и Тајна конвенција са Аустријом, која је обећала да ће подржавати династију. Та конвенција имала је великог утицаја на унутрашњу политику и на само уставно питање. Краљ Милан се осећао сигурним и слободним у унутрашњој политици, где је имао да оствари своју мисију. На том путу остварења тако схваћене државне идеје, он се морао сударити са радикалима, који су проповедали начело народне суверености и које је краљ Милан називао социјалистичким и републиканским именом. Поред овога идејног сукоба краља Милана са радикалима он се с њима сукобио и у спољној политици. Иако нико није знао за конвенцију са Аустријом, ипак су радикали нападали стање, „које јако заудара на Теју Радосављевића“.⁵¹ Радикали су добили и једног моћног савезника, а то је Русија, која се обрнула против краља Милана због његове везе са Аустријом.

Напредњаци на влади били су такође за измену устава односно за нови устав. Они су били за то загрејани, јер је из њихових редова још 1875 потекао први предлог за измену устава од 1869. Они су похитали да донесу слободо-

умне законе о штампи и о зборовима, договорима и удружењима, чиме су се обилно користили радикали да организују своју странку. Влада Милана Пироћанца испунила је и уставне предуслове за промену устава, који су прописани чланом 131 устава. У два узастопна сазива Народна скупштина је примила владине предлоге о промени устава (4 априла 1881 и 22 јуна 1882). У међувремену извршена је једна мала ревизија устава, која није формално одговарала уставним прописима за промену устава. На предлог претседника Народне скупштине Алексе Поповића Србија је 22 фебруара 1882 проглашена за Краљевину.

Борба између радикала и краља Милана

Период између 1880 и 1888 протекао је у борби за нови устав. У почетку целокупна јавност и сви политички фактори били су у уверењу, да се налазе на прагу уставне промене. Али, кад се највише веровало у блискост новог устава, елементи који су се залагали за уставну промену (опозиција доскорашњој либералној влади), поделили су се не на уставном питању, него на питању поделе власти. Једни на влади, а други у опозицији, они су се међу собом почели борити, иако су напредњаци на влади завели у почетку један слободоуман курс. Затим је постављено и питање спољне политике, убрзо је дошло и железничко питање, па Бонту, двогласци и атентат на краља Милана. Све је то уносило много борбе и нетрпељивости, и све више смањивало изгледе за брзу промену устава. С почетка се борба водила између напредњака и радикала, али се она убрзо претворила у борбу између Краља Милана и радикала.

Борба између радикала и Краља Милана почела је још пре прогласа Краљевине, почетком 1882 године, на питању адресе. Радикална мањина није хтела да потпише адресу већине, нити је хтела да учествује у депутацији, која је носила адресу у Двор. Том приликом кнез Милан одржао је говор противу опозиције, на који је дошла одмах реакција из радикалних редова. Они су тврдили да је владалац прекорачио границу своје уставне владавине; да је са себе скинуо „штит неодговорности“, јер је дозволио себи да каже

⁵¹) „Самоуправа“, 1881, бр. 125.

„Ја нећу никад дозволити да се политичке текопине, за које сам пред народом одговоран, изигравају лакоумно прапцем, који би био самоубиство за ред у земљи, за спољни њен положај“. А међутим, уставна улога владаоца је да распусти Народну скупштину (по предлогу одговорних министара), кад неповољно оцени њен рад, који иде на ометње државног развитака. Ако народ остане при старој Скупштини и при својим старим посланицима, онда владалац нема шта да одговара, јер је народ „сам себи одредити правац политике“; а ако резултат избора покаже да народни посланици нису погодили правац, онда је самим тим и влада, по чијем је предлогу распуштена Скупштина, добила поверење.⁵²⁾

У борби противу радикала Краљ Милан је имао за собом устав од 1869, који му је давао могућност да образује владу без обзира на скупштинску већину. Та чињеница и подршка Аустрије одређивала га је, да буде противу ревизије устава. Напредњаци, иако за промену устава, били су у борби уз Краља Милана. Радикали су, напротив, хтели да владаоца ограниче и сву власт усредсреде у Народној скупштини. У овој борби дошло је и до ограничења слободоумних закона, које су сами напредњаци дали. За то време донет је и закон о стајаћој војсци, који је ојачао положај Краља Милана, јер је сад у војсци могао наћи подршку за своју политику.

Напредњачки нацрт устава

Али поред свега тога, напредњаци се нису одрицали ревизију устава, односно новог устава. Године 1883 напредњаци су дали свој предлог новог устава. Њихов пројект устава предвиђа парламентарну монархију, у којој су владалац и народно претставништво у законодавству равноправни са одговорношћу министара пред парламентом. Земља се дели на пет области, област на по 12 срезова, а срезови на општине. Пројектом су загарантована уставна права грађана, слобода савести и вероисповести и слобода

⁵²⁾ „Рад“, књига II, 1882, стр. 154—155.

збора у затвореном простору без претходног одобрења власти, док зборови на отвореном пољу подлежу наредбама полицијске власти. Слобода штампе је ујемчена. Цензура се није могла установити, а забрана листова предвиђена је само у тешким случајевима, које сам устав набраја.

Законодавну власт врше заједно Краљ и народно претставништво, које се састоји из Народне скупштине и Сената. Кад оба тела заседавају, онда је то Народни сабор. За сваки закон потребан је пристанак сва три фактора који опет са своје стране, сваки посебно, имају право законодавне иницијативе.

Извршну власт има Краљ и врши је преко одговорних министара.

Судска се власт врши у име Краља и на основу закона.

Краљева личност је неприкосновена и неодговорна, али су министри одговорни. Краљ поставља и мења министре. Он проглашује и потврђује законе. Краљ има право вета, али га мора употребити у оном сазиву Народног претставништва у коме је решен дотични закон. Краљ отвара Народно претставништво престоном беседом или посланицом. Оба дома имају право адресе. Краљ закључује сазив Народног претставништва, али има право сазвати га и у ванредни сазив. Краљ има право распуштања Народног претставништва, али распуштање мора садржавати наредбу за нове изборе у најдаљем року од два месеца и наредбу за сазив народног претставништва најдаље у року од три месеца.

У законодавству су оба дома равноправни. Народним посланицима и сенаторима признато је право интерпелације. Народни посланици бирају се слободно и непосредно, али неједнаким правом гласа. Избори се врше у три бирачка отсека. Први и други отсек чине области (а земља се делила на пет области), а трећи вароши и варошице. За први отсек, који бира у свакој области по осам посланика, цензус за уживање права гласа био је најмање 50 динара непосредног пореза; за други отсек, који је бирао у свакој области по четири посланика, цензус је био најмање 30 динара непосредног пореза. Овај цензус у варошима био је као и за други бирачки отсек. Од цензуса изузети су: све либералне професије, учитељи, сви државни чиновници и пензионери.

Устав је предвиђао и број посланика у варошима и варошицама (трећи отсек).

Сенат је састављен од сенатора бираних непосредно од народа, сенатора по праву и сенатора од Краља постављених. Бираних сенаторе бирали су бирачи првог отсека, као и вароши и варошице које по предлогу имају право бирања народних посланика.

Једном речи, у погледу састава Народног претставништва напредњачки предлог давао је превагу имућнијим елементима. Пасивно изборно право враћено је чиновницима, адвокатима и пензионерима.

У погледу буџетског права, напредњачки предлог предвиђао је могућност продужења старог буџета за годину дана.

Предлог устава радикалне странке

Исте године појавио се и уставни предлог радикалне странке. У почетку тај предлог проглашава начело народне суверености, које се спроводи кроз цео пројекат. Народна скупштина је врховна власт. Она је претежан чинилац законодавству, јер краљ има само суспензивно право вета. Народна скупштина има врховну власт над војском, која се мобилише само по решењу Скупштине. Војска се заклиње да ће бранити устав. Народна скупштина бира и кандидате за судије другостепених судова.

Народна скупштина је мала и велика. Обе се бирају општим правом гласа и непосредно. Као ни у напредњачком предлогу, тако ни у радикалном пројекту није било одредбе о тајности гласања. Велика скупштина је три пута већа од мале. Велика скупштина састаје се сваке седме године или у одређеним случајевима, које је устав набројао. Њена надлежност је одређена уставом. Велика скупштина могла се сазвати још и ако је тражи већина среских скупштина или ако то закључи мала скупштина са $\frac{2}{3}$ гласова.

По радикалном пројекту, на врху државне управе стоји Министарски савет. Краљ може присуствовати седницама Министарског савета, ако буде позван од самог Министарског савета, који се налази у неприлици. Нигде се не каже

ко поставља министре, али се каже да Краљ отпушта министре кад не уживају поверење Скупштине или сами даду оставке. Установљава се министарска одговорност.

Цела земља, по овом предлогу, дели се на самоуправне срезове и општине. У срезу је највиша власт среска скупштина, а у општини збор пунолетних грађана. Срез бира себи чиновнике. Чиновници полажу заклетву на устав и законе, а не Краљу.

Народ је имао бирати судије среских судова, а судије другостепених судова постављао је Краљ на предлог министра правде, а из реда троструких кандидата, које је бирала Народна скупштина.

Пројектом је загарантовано пуно буџетско право Народној скупштини. Продужење старог буџета није могло бити. Шта више, ако Скупштина не одобри буџет, могла је узети на одговор министре и чиновнике за незаконите издатке.

Радикални пројект био је у духу политичког програма Светозара Марковића. Он је имао у виду у ствари једну републику са монархом на челу, који није имао скоро никакву важну улогу. У пројекту има извесног угледања на швајцарски савезни устав. Свемоћна Народна скупштина по радикалном предлогу била би у ствари конвент. Тако су радикали у своме уставном предлогу усвојили један швајцарско-конветовски систем.

За краља Милана, и парламентаризам напредњачког предлога био је исувише црвен, а радикални швајцарско-конвентски систем изгледао му је као право црвено страшило. Радикални пројект устава био је послат месним одборима радикалне странке да на њега ставе примедбе. Напредњаци су дошли до тог пројекта и објавили га у „Виделу“. Напредњачка критика била је врло оштра, а нарочито по употребљеним изразима и подигнутим тужбама противу радикала. Доиста, радикали су са својим парламентаризмом претерали и у томе ишли до уништења владалачке власти. Њихов предлог више је личио на програм за масе, него ли на један уставни пројект, који према тадашњем стању има да се оствари као основни закон. Али радикали су радили свој предлог устава у јеку борбе и у свом победничком заносу, па су излазили са максималним програмом.

Одлагање уставне промене

Краљ Милан је после свега овога био одлучан противник доношења новог устава, али су напредњаци и даље желели уставну промену. Ипак до сазива Велике народне скупштине није дошло због противљења краља Милана.³³⁾ Обављени су избори за обичну Скупштину, 7 септембра 1883. Радикали су постигли огроман успех и тукли напредњаке. Влада је на изборима остала у мањини. Већ 20 септембра влада Милана Пироћанца поднела је оставку, а 21 септембра образовано је чиновничко министарство Николе Христића. Питање уставне промене све више је потискивано у страну.

Убрзо је у Источној Србији планула буна поводом разоружања народне војске. Та буна названа је Тимочком буном. Радикали тај догађај називају не буном него покретом.³⁴⁾ Њу су водили радикални прваци из побуњених крајева. Али буна је лако угушена стајаћом војском. Крајњи резултат био је: победа Краља Милана и стајаће војске над радикалима, који су били за народну војску и противили се њеном разоружању. Прва фаза борбе између радикала и краља Милана свршена је угушивањем радикалне странке, чији су вођи били у затвору и емиграцији. Краљ Милан је био апсолутан господар, али ипак није приступио укидању устава, јер је веровао да му устав од 1869 даје све могућности за личну владавину. Радикална странка, која је претстављала главну политичку снагу и била носилац идеја о промени устава, била је у Тимочној буни, тако рећи, растурена. Стварни вођ странке Никола Пашић са Ацом Станојевићем био је у емиграцији. Чланови главног одбора странке били су на издржавању

³³⁾ Слободан Јовановић: Влада Милана Обреновића, књига II, стр. 169.

³⁴⁾ Аца Станојевић у разговору увек каже, да се Тимочка буна не може назвати буном. То је само један већи покрет народа. „У Књажевцу су, вели Станојевић, биле пуне касе државног новца, јер је био прикупљен порез. Ми смо одмах поставили стражу да чува касе, да неко, а нарочито чиновници, не разграби државни новац. Да је то била права буна, тај би новац био разграбљен“.

казне по пресуди преког суда, док је велики број партиских првака из крајева где се покрет народа одиграо био стрељан на Краљевици код Зајечара о којој ће бити реч доцније.

Теориска обрада уставних питања од 1880—1888 и преводна књижевност

Осамдесетих година почиње и живља теориска обрада уставних и политичких питања. За карактеристику идеја, у којима су се кретали радници на овом пољу, ваља навести и неколико страних дела о уставним и политичким питањима, која су преведена код нас у времену седамдесетих и осамдесетих година.

Књига А. Токвиља „О демократији у Америци“ преведена је код нас 1872 и 1874. Познато дело Џ. Ст. Мил-а „О претставничкој влади“ превео је Владимир Јовановић 1876 године. Овај писац који је припадао енглеском радикализму, имао је великог утицаја на наше интелектуалце, а нарочито радо су цитирани његови погледи на претставничку владу.

Године 1880 појавио се превод књиге Ј. Блунчли-а „Карактер и дух политичких партија“, — превод Ник. Капетановића. Исте године Коста Таушановић превео је малу књижицу Ч. Хевера „Швајцарска — њен устав, влада и њена самоуправа“.

У правној и политичкој књижевности много су цитирани претставници француског либерализма Б. Констан и његов следбеник Лабулеј. Дело Б. Констана „Начела политике и о министарској одговорности“ преведено је код нас 1883. Тај превод дошао је под утицајем расположења за промену устава код нас, јер преводилац овога дела Ђорђе Симић, доцнији претседник владе, посвећује овај превод „српским државницима и народним посланицима“. У предговору ове књиге, преводилац Ђ. Симић, вели да претстоји промена устава и да је дужност сваког ко се бави државним наукама да допринесе разбистравању и утврђивању појмова о уставним правима и слободама. У том циљу је, вели, и превео Констаново дело.

Не само по овоме што је код нас превођено, него и по оригиналним радовима наших писаца, види се да су наши људи који су се бавили „државним наукама“ стајали под утицајем ове тројице страних писаца: Мила, Блунчли-а и Коистана. Први је, као што смо рекли, припадао радикалној, а други и трећи либералној школи.

Погледи Милана Пироћанца као претставника групе око „Видела“

Главни претставник, правник и политички теоретичар „Виделове“ групе, Милан Пироћанац, у низу чланака под насловом „Уставност“, подвргао је оцени тадашњи устав и изложио погледе на уставна питања „под светлошћу науке и стеченог искуства“, како сам каже.³⁵⁾ „Верујемо много науци, а баш ни најмање државничким мајсторијама“, вели Пироћанац, и зато је дужност свих да се испита да ли тадањи устав даје јемства за правилан развитак народни.

Пироћанац се нарочито у почетку осврнуо на погледе званичних либерала, који су били на власти, а чије је погледе у јавности заступао „Исток“, критикујући њихову идеју „нужне поступности“. Наглашавање потребе поступности, вели Пироћанац, учинило је да је код нас поступност „добила много пространији значај од онога што јој наука и искуство признају“. Потребом поступности, мисли Пироћанац, не могу се правдати мере, које спречавају грађане, на пример, да постану сигурни за своју личност.

У погледу граница до којих се распростире државна власт — Пироћанац исповеда либералне погледе, какве смо запазили код либералних теоретичара Владимира Јовановића и Стојана Бошковића. За све народе, били на вишем или нижем ступњу образованости, морају остати: лична слобода са слободом збора, слобода штампе и независност судска.

Што се тиче идеје о уставном развоју у духу народном, сходно народним особинама, што је била теза вла-

³⁵⁾ „Видело“ 1880, бр. 135—153. Ови чланци су оштампани у засебну брошуру. Они су били израз погледа конзервативаца односно напредњака на уставна питања. Чланци су почели излазити у „Виделу“ пре пада Ристићеве владе.

дајућих либерала, Пироћанац у својим чланцима вели да у томе има истине, али се и та идеја искоришћава да се нешто очупа од народних права. У чему је народни дух? У ком су се правцу развијале особине српског народа? Да би то показало, Пироћанац даје историски преглед развитка српског народа, почев од средњовековне државе до устава од 1869. У средњем веку српски народ је био организован као и сви савремени народи. То је био феудални систем, који је срушен као и сама држава под ударцима отоманске силе. Под Турцима, српском народу је остала само општина и црква. Кад је плануо Први устанак у народу није било никаквих сталешких разлика и повластица. Прва власт која се у устанку појавила била је војна, то је било сасвим природно. Али и та прва војна власт није била наметнута, него је постала избором народним. Годину дана после Првог устанка састаје се скупштина у Борку. На тој скупштини народ је изрекао: „да је закон воља вилајетска“ и „да је први господар и судија у вилајету закон“. Совет, биран од ослобођених нахија, био је прва српска народна скупштина. У Другом устанку, односно по свршетку ратовања, осећају се исти знаци политичког развитка. Борба за уставност наставила се даље и обележена је годинама 1835, 1839, 1858, 1862 и продужила се и после 1869. „У главним цртама, каже Пироћанац, народ је тежио свагда једној истој мети: да уведе у свој државни политички живот изреку Борацке скупштине: „Закон је воља вилајетска“. Није нам намера да на овом месту критикујемо поменуто уставне радње, ни да оцењујемо колико су се кад положеној мети приближавале, а кад удаљавале. За нас је довољно да можемо забележити да све ове мене у борби за уставношћу обелодањују најчистији демократски дух у српском народу, без икакве примене каквих страних осећаја и појмова. Све теже за једнакошћу пред законом, све теже народној претставничкој управи путем изабрате народне скупштине, а све се противе увођењу апсолутизма“.

У овом кратком периоду од непуних шесдесет година, Србија, прво вазална, па потом под покровитељством Русије, а затим под гаранцијом великих сила, није имала одређене руке, у свом унутрашњем развоју. Борба за претставнички систем управе, отпочета Устанком, и данас се про-

дужује, и неће престати догод се овај систем политичког устројства у свој потпуности не изведе, вели Пироћанац.

После овог кратког прегледа, Пироћанац изводи овај закључак: „Претставничком систему државне управе не противи се дакле у нас ни карактер народа ни његове особине, а ни појмови које он има о државном устројству; напротив, сви ти услови скупа теже претставничком систему и чине да је свако друго политичко устројство у нас немогуће.“⁵⁶⁾

Пошто је, вели, показао да је претставнички систем најбољи за данас, Пироћанац је изложио и обележја једног потпуно изведеног претставничког система. Та обележја су: слободни избори, загарантована лична слобода, неприкосновена слобода штампе, независност судска, општинска и окружна самоуправа, слобода збора, одговорност јавних органа и најшира контрола њиховог рада, а све ово „искреном јавношћу осветљено.“⁵⁷⁾

У даљем излагању Пироћанац је дао упоредо критику устава од 1869 и своје погледе како би поједине уставне установе требало организовати новим уставом. Та излагања имала су да послуже као доказ да је дотадашњи устав зрео за промену.

Још у почетку Пироћанац је уставност од 1869 окарактерисао по форми као претставнички систем, а по суштини као систем који је створио свемоћ извршне власти над законодавном и судском влашћу.⁵⁸⁾ Очевидно, Пироћанац је претставнички систем изједначавао са једним обликом његовим, а то је са парламентаризмом. Са тога гледишта он је и критиковао устав од 1869, који доиста није увео парламентаризам.

Заступајући начело парламентарне владе, Пироћанац нарочито обраћа велику пажњу питању уставних слобода и предлаже низ одредаба, које имају да обезбеде личну слободу, слободу штампе и збора и договора. По њему, то је од огромне важности, јер је слобода не само урођено право, него и услов друштвеног напретка.

Што се тиче састава народног претставништва и његовог избора, Пироћанац је мишљења да је највећа мана

⁵⁶⁾ „Видело“ 1880, бр. 140.

⁵⁷⁾ „Видело“ 1880, бр. 144.

⁵⁸⁾ „Видело“ 1880, бр. 139.

устава од 1869 што је из народног претставништва искључио интелигенцију, налазећи да је та погрешка највише учинила да се тражи измена таквог устава. Он је противу посредног бирања по срезovima, а за такав састав народног претставништва, у коме ће бити скупљена „најјача умна моћ народа“ и бити заступљени сви интереси. Он се још не изјашњава за два дома народног претставништва, али је противу установе Велике народне скупштине. Народном претставништву даје пуну равноправност у законодавству. Устав од 1869 давао је могућности продужења старог буџета за више година, вели Пироћанац, и то је очигледно умањење законодавне власти Скупштине. Све што се може допустити, то је, да се стари буџет може продужити само за једну годину.

Говорећи о министарској одговорности, Пироћанац се на врло јасан начин изјаснио за парламентарну владу. Он министарску одговорност сматра као услов парламентарне владе. У свим уставима постоје наређења да су министри одговорни за своју званичну радњу, а сви ти устави упућују на специјалне законе о министарској одговорности. Налазећи да су творци устава од 1869 погрешили што су министарску одговорност схватили једнострано, само као кривичну одговорност, Пироћанац о природи министарске одговорности вели:

„Министри, који стоје на врху државне службе, по природи власти коју врше у држави, одговарају не само за кривице обичне казнене природе као прости кривци за злочине; они одговарају и за своју политичку радњу која се никаквим законом не да формулисати, никаквим чланом не да одредити. Министарска одговорност може почињати од највиших кривица, које закон предвиђа, а своди се чак и до одговорности политичке која се примењује, кад Скупштина изјави влади неповерење. Зато су наши уставотворци 1869 године погрешили кад су законом хтели да одреде случајеве министарске одговорности.

„Као што је неодговорност чланова Скупштине за њихов рад у Скупштини потпуно ујемчена, тако исто треба да је призната одговорност министара у најпространијем обиму, јер то је правна уставна основа, на којој се подиже и утврђује систем претставничке управе.“⁵⁹⁾

⁵⁹⁾ „Видело“ 1880, бр. 1.

Полемика о дводомном систему

Теориску обраду уставних питања у вези са наговештеном уставном променом почео је Гига Гершић у часопису „Рад“ крајем 1881. Гершић је био професор Велике школе. Раније је припадао либералима, а кад је почео да пише о уставним питањима у вези са наговештеном променом устава био је већ у редовима радикалне странке.

Гершић је почео расправом о Горњем дому. У почетку своје расправе Гершић вели да се може већ рећи, да је промена устава свршена ствар. Она је наглашена у престоној и закључној беседи, влада је поднела формалан предлог о ревизији устава, Скупштина је усвојила једногласно поднети предлог, а то ће учинити и по други пут, како то тражи устав. А затим, и јавно мишљење се изразило за промену устава.

Гершић износи прво разлоге из којих покреће питање Горњег дома, нако у нашој новијој уставној историји нема трага дводомног система. Стари „Совет“ и Народна скупштина у прошлости нису били у односу горњег и доњег дома. Србија је демократска земља, којој не треба горњи дом, који је у другим земљама производ историског процеса и трпи се као остатак прошлости. Али има у Европи државника и публициста, који сматрају горњи дом као нужну установу у модерној организацији уставне машинерије. Цитирајући Ц. Ст. Мила, Гершић вели да је питање горњег дома предмет научног спора, у коме се присталице горњег дома обележавају као присталице умерене демократије, а противници као присталице неограничене демократије. Рефлекс тога спора осећа се и код нас и зато треба то питање научно расправити. Гершић затим износи аргументе, које су у корист горњег дома дали двојица правних писаца либералног правца, од којих један припада француској либералној школи (Е. Лабулеј), а други немачкој либералној школи (Блунчли). По Лабулеју подела народног претставништва на два дома је услов слободе и обезбеђење од пренагљености доњег дома с једне стране, и средство за обезбеђење независности извршне власти, с друге стране. Лабулеј се позвао на пример Америке. По Блунчлију за дводомни систем говоре ови разлози: 1) више виде четири

ока него два; 2) дводомни систем чува и обезбеђује од пренагљености, погрешака и деспотске употребе велике моћи једног дома; 3) у уставној монархији при једном дому владалац може бити увучен у партиску борбу, док га дводомни систем уклања из непосредне партиске борбе и чини га регулатором односа између два дома.

Осим тога, по Блунчлију, у дводомном систему биће у претставничком телу заступљен квантитет и квалитет, биће заступљена и „одлична мањина“, која је за управљање државним пословима неопходно потребна⁶⁰).

Гершић вели да ниједан од ове двојице правних аутора није успео да образложи убедљивим доказима потребу два дома. Теориска разматрања овог питања иду у корист једног дома. Он подвргава критици оба мишљења. Насупрот Блунчлију, Гершић сматра да је за уставну монархију, у којој владалац не треба да се меша у партиску политику, много бољи један дом него два. У једном дому све се сврши и већина изражава мишљење Скупштине. Владалац има да прими то мишљење Скупштине. Код сукоба два дома, владалац мора да стане на једну или другу страну, и то га баиш увлачи у борбу.⁶¹

Што се тиче мишљења да горњи дом има да послужи умеровању доњег дома, Гершић се позива на Ц. Ст. Мила и Беџхота и на основу њихових опажања изводи закључак о поменутом мишљењу.⁶² Ни у Енглеској горњи дом није могао ништа учинити у смислу умеровања доњег дома. По Гершићу, устав, установе и подела политичке моћи нимало не зависе од апстрактних логичних закључака, него од снаге социјалних група, које се боре међу собом о превласт. Према томе није тешко извести закључак о стварном односу између горњег и доњег дома, у којима седе разни друштвени елементи. Они ће се борити за превагу у политичким и законодавним пословима. Превагнуће онај који буде имао више политичке моћи. Јачи ће имати сав утицај, а други ће водити сталну опозицију и бити извор уставних сукоба, или ће живети у сенци јачега као остатак прошлости.⁶³ Из

⁶⁰ „Рад“, крига I, стр. 42—45.

⁶¹ „Рад“, књига I, стр. 137.

⁶² „Рад“, књига I, стр. 140—142.

⁶³ „Рад“, књига I, стр. 303—304.

овога Гершић изводи закључак о штетности горњег дома, цитирајући Франклина, који је дводомни систем упоредио са колима, у која је упрегнута запрега и спреда и позади, и која се вуку у супротном правцу.

Што се тиче горњих домова у Швајцарској и Северној Америци, које су несумњиво демократске земље, тамо је федеративни облик, вели Гершић, био узрок установи горњег дома.

Гершић најзад са гледишта наших прилика побија установу горњег дома, која не може да се помири са демократским саставом нашег друштва. Ако би одвојили интелигенцију у горњи дом, онда би то још више удаљило интелигенцију од народа. Гершићев је закључак, да ни са гледишта политичке теорије, ни са гледишта нашег друштвеног и државног живота, па ни из разлога целисходности, није потребна установа горњег дома.⁶⁴⁾

На ову Гершићеву расправу дошла је одмах критика др. Владана Ђорђевића.⁶⁵⁾ Ђорђевић је замерно Гершићу што је расправљао ово питање партизански, па је оспоравао научни карактер овој расправи. Насупрот Гершићу, Ђорђевић је у улози старог „Совета“ видео улогу горњег дома, па је тиме побијао Гершићево тврђење да горњи дом нема никакве традиције у Србији. Ђорђевић је још тврдио, да Гершић рђаво цитира и нетачно интерпретира Ц. Ст. Мила, Блунчлија и Лабулеја. Сам Ђорђевић навео је извесна места из дела ових писаца. Поред тога, вели Ђорђевић, Гершић није потпуно навео где све постоји горњи дом и какве је резултате дао. Узгред, Ђорђевић је на извесним примерима из тадашњег нашег парламентарног живота хтео показати корисност установе горњег дома. Зар би се могло догађати оно што тврде радикални листови у питању закључења железничког уговора, да смо имали горњи дом.

Противу горњег дома писао је и један од тадашњих публициста Коста Аранички.⁶⁶⁾ Он је такође одбацивао установу горњег дома и са теориског гледишта и са гледишта практичне политике. Ако интереси народни нису поцепани

⁶⁴⁾ „Рад“, 1880, књига I, стр. 313.

⁶⁵⁾ „Отаџбина“, књига 9, стр. 451—477.

⁶⁶⁾ Коста Аранички: Уставна реформа у Србији, („Отаџбина“ 1883, књига 14, стр. 230).

сталешки, онда, вели Аранички, зашто два дома кад постоји један интерес. За правилан однос између Круне и народа није потребно никакво посредничко политичко тело. Горњим домом не треба цепати народне снаге. Затим и финансијски разлози говоре противу установе горњег дома, јер онда народно претставништво више стаје. Зато уставно питање треба решити „без помисли на горњи дом.“

Погледи Гиге Гершића на начело народне суверености у уставној монархији

Гига Гершић наставио је претресање уставних питања на јавним предавањима, која је држао почетком 1883 у Грађанској касини у Београду. Та предавања држао је под претпоставком скоре промене устава. Гершић је нарочиту нажњу посветио начелу народне суверености. Једно његово предавање носи наслов: „Начело народне суверености у данашњој уставној држави.“

У првом предавању Гершић расправља теориски о начелу народне суверености као извору власти у држави. То начело дошло је да замени божанско право као извор власти у апсолутним монархијама. Гершић одбацује Русовљево схватање народне суверености, јер је оно апсолутно, иако је Русовљева наука у основи садржавала једну велику истину, али се та истина појавила у једностраном и погрешном облику. Гершић даље вели да су демократски писци прихватили начело народне суверености. Ниједан од покушаја, да се на место начела народне суверености нађе нешто друго као извор власти у држави, није успео.

На приговоре, да се начело народне суверености не слаже са монархиским принципом, да се међу собом искључују, Гершић одговара, позивајући се на пример Енглеске и Белгије: „О томе нико ваљда неће посумњати, вели Гершић, да су Енглеска и Белгија монархије, и то уставне монархије, које најбоље успевају, у којима најмање има потреса и трзавица, на које се шта више сви позивају, кад хоће да укажу на неке тако рећи угледне уставне монархије.“ Гершић вели да у белгиском уставу стоји написано (чл. 25): „Сва власт долази од народа, извире из њега.“ По-

мињући мишљење једног белгиског писца, Гершић наставља и каже: „А тако исто и проф. Бидерман, један од најтемељитијих познавача начела народне суверености, каже како белгиски устав признаје начело народне суверености и како права краља белгиског, који је своју власт добио из руку народа, нису баш нимало мање чврсто обележена и ујемчена но права ма кога другог монарха, који по старинском наследном праву седи на престолу и чија је власт тек доцније уставом ограничена.“ Исто тако Гершић се позива на истог писца, који је рекао, да нигде није начело народне суверености, дакле начело да сва власт долази из народа, у пракси боље изведено но у Енглеској.⁶⁷⁾

Какав значај добија то начело народне суверености у модерној државној организацији? На то питање, које је сам поставио, Гершић даје одговор, износећи особине уставне монархије и њен задатак. Пре свега, задатак је уставне монархије, да измири краљевску моћ са самоопредељењем и слободом народа. То је, вели, тежак задатак. Пре свега највиши је захтев уставне владавине, „да та владавина мора неопходно бити у сагласности с народом“. Монархија се огледа у сталности и непрекидности њеног носиоца, који мора бити неодговоран, јер је свака одговорна власт по природи својој променљива. А да би неодговорност монарха постојала и могла постојати, неопходни је услов неутралност монархије. Ту Гершић цитира једног белгиског писца који је оправдање монархије видео у њеној неутралности, апстрактности и уздигнутости изнад политичких покрета и струјања. Гершић помиње познату француску изреку, за коју вели да ју је први изнео Б. Констан: „Краљ влада а не управља“. Гершић вели да су ту изреку многи побијали и одбацивали, али она је тачна и истинита у свима државама, „где се влада на парламентарним основама“.

Говорећи о улози уставног владаноца, Гершић се још једном позива на белгиску праксу и за Белгију каже да се може назвати „угледном уставном државом на копну јевропском“. У уставној монархији, вели даље Гершић, владалац није суверен у пуном смислу, него је део суверености. „Сувереност државна добија тек свој потпуни — комплетни —

израз у заједници и сагласности краљевства и народног представништва.⁶⁸⁾

Најзад Гершић је у вези са овим начелом народне суверености расправљао и о законодавној власти у уставној држави. Он вели да је већ банална ствар, свима позната, да је у уставној држави скоро сва законодавна власт усредсређена у народном представништву, да је народно представништво израз народне воље, па према томе и има претежну улогу у уставном механизму. Ниједан закон се не може издати, укинути или изменити „док народно представништво то не закључи и на то не пристане“. Осим тога народно представништво има право законодавне иницијативе. По овоме изгледало би као да је народно представништво јачи фактор у законодавству од владаноца. Али није тако. Гершић одмах иза ове констатације о претежности улоге народног представништва дословно каже: „Но у уставним државама постоји и то правило да није довољно да скупштина неки закон донесе и постави, него да тај закон тек онда постаје право обавезним законом, кад га Краљ потврди или санкционише, дакле је монарх други фактор законодавства и по томе законодавну власт врше народно представништво и монарх као два равноправна фактора.“ Гершић затим констатује да у монархијама обично постоји апсолутно право „вета“ и то у „најуставнијим монархијама као што су Енглеска и Белгија.“⁶⁹⁾

Поред ових питања, Гершић је писао и о врло важном проблему самоуправе.⁷⁰⁾ Питање самоуправе Гершић сматра као логични захтев претставничке владавине и да се оно не може постављати и решавати као захтев ове или оне партије. Расправа Гершићева је снабдевена многим цитатима и закључцима о питању самоуправе у западним држа-

⁶⁸⁾ „Самоуправа“, 1883, бр. 61 (Предавање Г. Гершића).

⁶⁹⁾ „Самоуправа“, 1883, бр. 62 (Предавање Г. Гершића). О уставној монархији и начелу народне суверености Гершић је објавио и једну расправу у Летопису Матице српске, 1884, књига 137, 138 и 140. У тој расправи он је изнео исте погледе са нешто више аргументације као и у предавањима, која су објављена у „Самоуправи“.

⁷⁰⁾ Г. Гершић: Поглед на борбу између централизације и самоуправе (децентрализације) на западу и у нас. — Гласник Српског ученог друштва, 1884, књига 55, стр. 91—163.

⁶⁷⁾ „Самоуправа“ 1883, бр. 47 (Јавно предавање Г. Гершића).

вама. Углавном, Гершић сматра самоуправе као школу кроз коју се развија грађанска свест.

Без самоуправа не може се замислити парламентаризам по енглеском примеру. Зато су чинили грешке они који су енглески парламентаризам пренели на Континент без енглеске самоуправе. То је случај са француским парламентаризмом.

Без самоуправе, по Гершићу, држава болује од унутрашње противуречности. Увођење самоуправа значи органско везивање друштва и државе.

Гершићеви погледи, радикални предлог устава и еволуција погледа радикалне странке на парламентарну владавину

Пироћанац се у својој расправи показује као присталица парламентарног облика претставничког система. Он у том погледу претставља наставак идеологије либерала из 1858. Он, истина, претставнички систем, као што смо видели, изједначаје са једним обликом његовим а то је парламентарни облик, као што су и либерални писци седамдесетих година уставност, претставнички систем и парламентарност схватили као један појам.

Гершић, који је у почетку био либерал, затим прошао кроз групу око „Видела“, постао радикал, по својим погледима на уставна питања био је ближи либерално-демократској доктрини и парламентаризму, које су заступали стари либерали и група око „Видела“, него ли политичком програму Светозара Марковића, чији су наследници били радикали. Пироћанчеве погледе прихватила је напредна странка у своме уставном нацрту, а Гершићева теориска схватања нису нашла много места у радикалном нацрту устава. Радикални нацрт је инспирисан политичким идејама Светозара Марковића и угледа се на швајцарски савезни устав, као на пример у питању команде над војском, у избору судија, као и у питању среских самоуправа. Гершић, међутим, оживљава позивање на енглески парламентаризам, које је било у моди седамдесетих година. Пренет на Континент, енглески парламентаризам је примењен у Француској и Белгији. Гершић

се нарочито осврће на белгиски пример, где је начело народне суверености најбоље сложено са уставном монархијом. Овај белгиски пример, који је Гершић нарочито истакао, биће доцније од великог утицаја на израду устава од 1888.

И сама радикална странка после Тимочке буне, не отступајући од начела народне суверености и захтева за нови устав, приближавала се све више схватању парламентаризма, какав је био у Енглеској и Белгији. Конвентовско схватање све се више губило. После Тимочке буне, Стојан Протић и Јован Ђаја у „Одјеку“ углавном заступају иста начела парламентарне владе као и Гершић пре њих и после с њима заједно. Стојан Протић је 1884 године превео текстове устава неколиких европских земаља и устав Сједињених Америчких Држава. Од писаних монархиских устава, који је створен по угледу на енглески парламентаризам, радикалима је био најмилији белгиски устав, јер се у њему налази признање начела народне суверености. Гершић је, на пример, у својим предавањима поменуо члан 25 белгиског устава, који гласи: „Све власти потичу из народа. Оне се врше начином који је уставом предвиђен.“ А затим члан 29, који гласи: „Краљу припада извршна власт онолико колико је уставом одређена.“⁷¹⁾

Научно формулисање парламентарне или кабинетске владе уочи уставне промене

Осим Гершића, радикална странка имала је у својим редовима и Милована Ђ. Миловановића, професора државног права на Великој школи. Миловановић је био млађи од Гершића. Он је тек уочи уставне реформе од 1888 одржао своје приступно предавање са катедре државног права на Великој школи. Предавао је о парламентарној влади, а на крају је споменуо уставну реформу код нас, којој се приступило иницијативом краља Милана.⁷²⁾

⁷¹⁾ Цитирано по преводу Стојана Протића: Устави Белгије, Грчке, Румуније, Норвешке, Енглеске, Швајцарске, Сједињених Америчких Држава, 1884.

⁷²⁾ Милован Ђ. Миловановић: О парламентарној влади (Приступно предавање са катедре Државног права на Великој школи), 1888.

Миловановић је у том свом предавању дао најбољу дефиницију парламентарне владе и разјаснио појмове о претставничкој и парламентарној влади. Парламентарну или кабинетску владу Миловановић је овако дефинисао: „Она претставничка влада у којој постоји министарски кабинет, т.ј. једно хомогено, солидарно министарство, политички одговорно пред народним претставништвом, или, ако је то народно претставништво подељено на више домова, пред једним од тих домова. Самим тим што је политички одговоран пред парламентом, министарски кабинет не може да влада без већине парламентарске. Он се рађа, живи и умире вољом те већине.“⁷³⁾

Миловановић је изнео сву компликованост парламентарне владе. Народно претставништво у парламентарном режиму има задатак да створи кабинет односно да има способност да из своје средине да кабинет, који ће уживати његово поверење. Народно претставништво „као прва и непосредна еманација суверене власти вародне“ јесте изнад кабинета, који постаје „претставник народне воље само вољом парламента“. На челу активне државне управе налази се један одбор законодавног тела. Тај одбор не бира се као остали одбори него прећутно. Али кад се једном оствари из већине министарски кабинет, онда он више није само слепи извршилац воље парламента. Кабинет одређује правац политике по свом нахођењу, али под контролом парламента. Као што посланици не добивају везан мандат, тако ни министри не добивају од Скупштине везан мандат. Кабинет не може опстати без потпоре већине парламента, али то није и једини ослонац његов. Кад једна скупштина обори једну владу, једног шефа парламентарне већине, онда она верује да то чини по вољи јавног мишљења. Али, ако кабинет нађе да је јавно мишљење на његовој страни, онда може предложити шефу државе распуштање парламента и нове изборе. Парламенат мора бити у сваком тренутку способан да да нови кабинет, ако учини употребу од свог права и обори један кабинет. Једном речи, Миловановић се труди, како сам каже, да прикаже да парламенат не одговара ономе што се зове законодавна, нити кабинет одговара ономе што се зове

⁷³⁾ Миловановић: О парламентарној влади, стр. 5.

извршна власт. По Миловановићу, Монтескијева формална подела власти, у парламентарном режиму претвара се у једну смешу власти, које се међу собом контролишу.

Пошто је дао историски преглед постанка енглеског парламентаризма, Миловановић се нарочито задржао на односу између парламентаризма и демократије. Парламентарна влада није демократског порекла. Како се она може сложити са демократијом? Миловановић вели да су демократски покрети свуда истицали захтеве за увођење парламентарних установа. Миловановићу се чини да установе које су створене под извесним нарочитим условима, мучно се могу одржати под другим приликама. За парламентарну владу нужно је да у парламенту не буде више од две добро организоване партије. Ако има више партија, онда ниједна није у стању да образује владу, која би имала апсолутну већину. Онда се прибегава коалицијама, за које Миловановић каже да су „апсурдум у парламентарној влади“. Шаренило идеја и програма демократске скупштине чини прави мозаик. Та разноликост, која у минијатури претставља народ по речима Миловановића, не мора увек бити штетна за државне интересе, већ може бити корисна. Али у парламентарном режиму, ова демократска разноликост чини тешкоће при отправљању државних послова.

У чисто парламентарној влади сва активна управа поверена је кабинету. Парламент само ставља свој вето кад нађе да је политика кабинета штетна по државне интересе. „Изгледаће можда мало парадоксално, вели Миловановић, али у ствари у чисто парламентарној влади, кабинет треба да има у руци неку врсту диктатуре под контролом народног претставништва.“ Кабинет даје правац свима пословима и законодавним и управним. Парламент само контролише. Он нема могућности да нареди министрима како ће радити, већ само може пресећи њихову штетну радњу.

Овај чисти парламентарни режим, како га формулише Миловановић, уколико парламенти постају више демократски, мења се под утицајем тежње парламентарне већине да кабинет постане прост извршилац воље парламента. „Демократија, вели Миловановић, тежи фатално да парламентарне установе замени конвентовским“.

Цитирајући један реферат Рибо-а, Миловановић се придружује констатацијама тога реферата, да се већина европских земаља налазе у положају да измире слободе и парламентаризам са потребом великог наоружања и све већег развијања војне силе за извршење своје мисије у свету. Будућност ће решити, да ли ће се то моћи измирити.⁷⁴⁾

Најзад Миловановић чини упоређење између енглеског и континенталног парламентаризма. Енглески је „дело стварних друштвених снага“ и историског развоја. На Континенту, у недостатку слободних уставних традиција морало се прибећи рационалном стварању писаних устава, уз које су ишле звучне декларације и строге казне за повреду устава. То је изазивало тренутна одушевљења, која су брзо ишчезавала и чинила места равнодушности. Отуда несталност и пролазност рационалних устава. Од почетка 19 века, вели даље Миловановић, по Либеровом рачуну, донето је и измењено у европском и америчком свету 350 писаних устава. И сви су они потсећали, вели Миловановић, на „фамозног парипа Роландовог“, који је имао сва лепа својства, само му је недостајао — живот.

У закључку свога приступног предавања Миловановић упозорава да Србија стоји на прагу уставне промене. Дужност је целокупне српске интелигенције да помогне „Владу Његова Величанства“ при увођењу и примени нових политичких установа, „јер није доста имати само политичке слободе: ваља се знати њима и послужити“. По завршним речима Миловановића, у питању је, могу ли се у Србији помирити политичке слободе са јавним поретком и са „нужностима које нам намеће наш тежак међународни положај“, као и са историском мисијом српског народа.

Милован Ђ. Миловановић и уставна реформа

Одмах после ове расправе (предавања) „О парламентарној влади“ и одмах после расписивања избора за Велику народну скупштину, која је имала донети устав, Милован Ђ. Миловановић се бавио питањем уставне реформе, износећи

⁷⁴⁾ Миловановић: О парламентарној влади, стр. 29—31.

још једнако своје погледе на парламентарни режим, као и одредбе које би требало унети у нови устав.⁷⁵⁾

Пошто је констатовао да је устав од 1869 зрео за реформу, и да су се све три политичке странке изјасниле о домаћају уставне реформе, Миловановић говори о значају уставне реформе уопште. При стварању једног устава треба, по Миловановићу, избећи две заблуде. Једна је веровање да је карактер организације једне државе непроменљив и да се друштвени живот креће у традиционалним облицима, па да су стари закони и установе довољни за будућа поколења. Друга је заблуда веровање да се облик државни, закони, обичаји и живот могу дотерати и уредити по ђуди каквог деспота или по добро смишљеном плану каквог генијалног реформатора. Он према томе гледишту оцењује и вредност преношења установа из страних старијих земаља и вели да ће оне бити корисне, ако одговарају друштвеном стању и приликама земље где се преносе. Али, вели, овим није хтео да умањи значај уставне реформе код нас. Напротив, она се предузима, јер је за Србију „животна потреба постала да се на други начин распореде њене органске силе, те да им се осигура слободније и правилније развијање“. Ипак се не треба „одавати фантастичним надама да ће нови устав преобразити из темеља државу српску“. Нови устав има задатак да помогне и омогући правилан и несметан друштвени и државни развитак. „Никакав устав не може створити оне силе друштвене којих нема у друштву.“ Задатак је устава да постојеће снаге организује, да се избегну сукоби међу њима, већ да све служе целини државе. „Устав не ствара; он само организује, конституише.“⁷⁶⁾

Као и у расправи „О парламентарној влади“, Миловановић и овде стоји на гледишту да сувереност припада народу и да је народ преноси на своје претставништво, које опет делегира по други пут власт кабинету. Парламентарни режим је најбољи да осигура слободе. Односи између органа који врше суверену власт не могу да буду тако прости као што је мислио Монтескије. „Тип претставничке владе који је једини могао у монархијама да осигура политичке

⁷⁵⁾ Милован Ђ. Миловановић: Наша уставна реформа (Прештампано из „Одјека“) — 1888.

⁷⁶⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 11.

слободе јесте парламентарна влада, која је из Енглеске пренета у току 19 века у већину европских континенталних држава. Таква влада је без сваке сумње најкомпликованија од свију облика претставничке владе. Али баш та компликација је и нужна била да се могне обезбедити слобода у државама у којима сва административна машинерија и војена сила земаљска стоји и мора да стоји на расположењу једног човека неодговорног за своја дела.⁷⁷⁾

Како организовати парламентарни режим? На то питање Миловановић је одговорио конкретним излагањем онога што би требало да уђе у нови устав. У погледу прерогатива шефа државе, Миловановић се залаже за то, да се владару оставе сва она права која се могу измирити са политичким слободама. То треба учинити нарочито код нас, јер српски народ још није извршио своје народно уједињење. Зато владар мора имати: право законодавне иницијативе, апсолутно право вета, право претстављања државе у међународним односима с правом закључивања међународних уговора, од којих на одобрење парламенту долазе они који мењају унутрашње законодавство или повлаче неки финансијски ефекат, или се односе на измену територије или на јавна или приватна права грађана. Владар мора имати право команде над целокупном војском, а затим право да именује сва војна и грађанска звања, право да поставља и разрешава министре. Владар је неодговоран, али ниједан акт не вреди без премапотписа министра, који прима одговорност за тај акт.⁷⁸⁾ Владар има право распуштања Скупштине и ограничено право одлагања скупштинских седница.⁷⁹⁾

Највећи део расправе Миловановић је посветио питању састава народног претставништва и изборном праву. Пре свега, народно претставништво мора имати потпуно равноправан положај у законодавству са владоцем. У питању једног или два дома, Миловановић се изјашњава за један дом. Расправљајући о природи мандата, Миловановић се изјашњава противу императивног мандата. Што се тиче бирачког права, он сматра да се, с обзиром на наше прилике, не смеју чинити експерименти са општим правом гласа.

⁷⁷⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 30.

⁷⁸⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 34—35.

⁷⁹⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 101.

Средства за ограничења општег права гласа, која су по Миловановићу једино оправдана, јесу: цензус и капацитет (извесна знања: читање, писање). Он не улази у питање: колики ће цензус бити, али ту границу уставом треба одредити.⁸⁰⁾

Миловановић одбацује поделу бирача на класе, али предлаже да се интелигенцији омогући улазак у народно претставништво установом квалификованих посланика.⁸¹⁾ Исто тако Миловановић је и за обезбеђење уласка мањине у народно претставништво.⁸²⁾ Најзад Миловановић се изјашњава за непосредност и тајност гласања и то куглицама по примеру Грчке.⁸³⁾

Миловановић затим тражи да се новим уставом Народној скупштини загарантују ова три права: 1) потпуно буџетско право; 2) право да решава и гласа о свима законским предлозима, било да потичу од владе или из Народне скупштине, и 3) право контроле над владиним радом и могућност да изјавом неповерења обори владу, која би радила супротно расположењу и вољи парламента.⁸⁴⁾ Свако од ова три права Миловановић је ближе објаснио. Буџетско право он формулише тако, да је Народна скупштина господар буџета и да се стари буџет не може продужити без пристанка Народне скупштине. Што се тиче права контроле, оно се састоји у томе што народни посланици путем интерпелација могу тражити објашњења о спољној и унутрашњој политици. Своју вољу народно претставништво изражава гласањем, којим изјављује своје поверење или неповерење, према томе да ли прима или не владине предлоге и њене одговоре на интерпелације. Владалац поставља и разрешава министре, али они остају на својим местима док уживају поверење парламента. Као што Народна скупштина нема право да намеће владоцу министре који не уживају његово поверење, тако ни владалац не може наметнути министре који не би уживали поверење парламента.⁸⁵⁾

⁸⁰⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 72 и 73.

⁸¹⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 84 и 85.

⁸²⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 87—90.

⁸³⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 93.

⁸⁴⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 94.

⁸⁵⁾ Миловановић: Наша уставна реформа, стр. 100.

Миловановић се највише удаљио од радикалног уставног предлога из 1883. Али, с друге стране, он се и највише приближио оном схватању парламентаризма, које је усвојено у уставу од 1888 и које је готово истоветно са погледима Милована Миловановића. Ми ћемо видети да се у току израде устава од 1888 многи истакнути радикали нису слагали са Миловановићевим погледима, које је он изложио у поменутим двама расправама. Ипак радикална странка је углавном усвојила кроз устав од 1888 парламентаризам како га је Миловановић као научник теориски обрадио у предвечерје уставне реформе.

Видећемо мало доцније да је и либерална странка истакла потребу уставне ревизије у духу парламентаризма.

Кад прегледамо све нацрте и погледе на уставна питања код нас од 1870 до почетка 1888, видимо да међу њима нема крупних начелних разлика, изузев радикалног уставног предлога од 1883. Питање дводомног система било је главно питање на коме су се разилазили теоретичари и практичари.

ГЛАВА III.

ИЗРАДА УСТАВА ОД 1888

Распоред политичких снага пред уставну промену

Уочи уставне реформе од 1888 у теоријској обради уставних питања и кроз расположење духова изгледало је да је уставна ревизија једна нужност и да је увођење парламентарне владе у Србији нешто што је сасвим логично и природно, како би се ондашњим језиком казало, науком доказано и практиком освештано.

Да видимо како је стајало са распоредом политичких снага, чији је однос био пресудан за извођење уставне реформе. После Тимочке буне 1883, краљ Милан са стајаћом војском био је победник над радикалном странком. С друге стране у напредној странци преовладала је струја која је била ближа краљу Милану лично него ли првобитном програму странке, у коме је најглавнија тачка била: уставна реформа. Питање уставне промене бачено је у позадину. Влада Николе Христића извршила је 1884 године изборе, који су дали већину напредњацима. Из те већине образована је напредњачка влада на челу са Милутином Гарашанином. Године 1885 у пролеће влада је интерпелисана и од стране једне групе напредњака и од стране радикала о уставној реформи. Гарашанин је одговорио на обе интерпелације. Суштина је његовог одговора, да после Тимочке буне још није наступио погодан тренутак за израду новог устава.

Дошао је затим Бугарски рат и пораз на Сливници. У то време на управи је била влада М. Гарашанина. Пораз на Сливници изменио је однос политичких снага у корист присталица измене устава, коју није хтео краљ Милан. Од победника у Тимочној буни, краљ Милан је постао поражени

на Сливници. Пре завршетка рата, на једном састанку М. Гарашанина са Ристићем, Пироћанцем, Радивојем Милојевићем и Стојаном Новаковићем у двору у присуству краљице Наталије, ова четворица политичара препоручивали су поред промене спољне политике и промену устава као излаз из тешке ситуације.⁹⁰ Ристић је тада ангажовао и либералну странку за промену устава.

Помиловање радикалних првака почетком 1886 изазива оживљавање и снажење радикалне странке. Краљу Милану није пошло за руком да оствари савез напредњака и радикала. На познатом радикалном скупу у Нишу радикална странка је одбила споразум и изјаснила се за ревизију устава, чему се још увек противио краљ Милан.

Насупрот тежњи краља Милана, радикали су направили споразум са либералима, у коме се предвиђа измена устава. Тиме се и либерална странка отворено и јасно изјаснила за измену устава од 1869. Влада М. Гарашанина извршила је изборе 1886 и добила слабу већину. Уочи састанка те Скупштине краљ Милан је у једној понуди радикалима за споразум са напредњацима пристајао на ревизију устава.

Влада М. Гарашанина добила је разрешницу за Бугарски рат, али је 1887 пала на питању односа краља Милана и краљице Наталије, као и на питању васпитања престолонаследника. Раздор између Милана и Наталије имао је великог значаја за даљи развој политичке ситуације, па и за само уставно питање. Поред личних неслагања између краља Милана и краљице Наталије, њихов сукоб имао је и политички карактер, јер су се они разилазили у спољној политици. Краљица Наталија била је за русофилски правац спољне политике.

Гарашанинову владу заменила је коалициона влада радикала и либерала са Ристићем на челу. Та влада је покренула уставно питање. Био је образован и један Уставотворни одбор за израду новог устава. Избори под коалиционом владом дали су већину влади, али су радикали били бројно јачи од својих савезника либерала.

Због раздора међу коалираним групама пала је влада Јована Ристића и замењена хомогеном радикалном владом

⁹⁰ Слободан Јовановић: Влада Милана Обреновића, књига II, стр. 307.

Саве Грујића. Грујићеву владу оборио је краљ Милан, јер му се није допадало стање у земљи под радикалном владом и зато што са Грујићевом владом није могао сачекати повратак краљице Наталије у земљу. Нову ванпартиску владу саставио је Никола Христић.

Иако је лако оборио и Ристићеву и Грујићеву владу, краљ Милан није успео да поврати онај утицај и ауторитет, који је био скоро уништен после Сливнице. Раздор са краљицом Наталијом смањило је изгледе да ће Краљ Милан повратити свој ауторитет. Половином 1888 краљ Милан је осећао јасно да нема снаге да настави дотадашњи начин владавине. Не само то. Он је осећао још и више: да је и његов опстанак на престолу немогућ. Зато се одлучио да да оставку и престо уступи сину. Али требало је обезбедити престо сину. Ако са престола сиђе један сломљен и побеђен краљ, онда ни његов наследник неће бити сигуран, нити може уживати ону љубав и онај ауторитет који му је потребан за успешну владавину. У то време краљ Милан је већ био испробао све политичке комбинације. Промена устава у оном духу, какав је владао у ондашњим политичким и научним круговима, изгледала је као једино средство да се поврати популарност и да се изведе помирење са радикалном странком, која је претстављала главну политичку снагу у табору присталица измене устава. У целој овој борби између радикала и краља Милана страх од Русије имао је великог утицаја на држање и одлуке краља Милана. Тако је уставна промена крајем 1888 била једна нужност, која је проистицала из стања духова, односа политичких снага и душевног стања краља Милана.

Иницијатива краља Милана

Иницијативу за промену устава узео је сам краљ Милан. Он је на то имао право по члану 131 устава од 1869, који је тада био на снази. Али краљ Милан се није држао и оног поступка који је био предвиђен за промену устава. Истина, Народна скупштина је већ раније (1881 и 1882) у два сазива донела одлуку о промени устава, како је то прописивао члан 131 устава, али краљ Милан се није позвао на

те одлуке Народне скупштине, већ је својом прокламацијом од 14 октобра 1888 наредио изборе за Велику народну скупштину. У својој прокламацији краљ Милан је, позивајући се на народ као на сведока, упутио апел свима странкама да му помогну при изради устава. Изборе за Велику народну скупштину наредио је на основу „уставног и владалачког права“. Поред прокламације којом су наређени избори, изашла су још два указа, који су и формално садржавали оно што је прокламацијом било наређено: избор Велике народне скупштине за 20 новембар и сазив те скупштине за 1 децембар 1888.

Намера је била Краља Милана да лично учествује у изради устава и да се нови устав донесе споразумно са свима странкама без надгласавања. Ту своју намеру краљ Милан је објаснио у писму претседнику владе Николи Христићу.

Рад на доношењу новог устава подељен је на два дела: један је израда уставног предлога, а други изгласавање устава у Великој народној скупштини. Избори за Велику народну скупштину, као што смо рекли, наређени су за 20 новембар, а скупштина је сазвана за 1 децембар 1888 у Београду. Израда устава поверена је једном Уставотворном одбору.⁸⁷⁾ Краљ је поставио чланове овог одбора из редова све три странке. Сам краљ Милан председавао је седницама, а потпретседници су били Јован Ристић, Милутин Гарашанин и Сава Грујић. Секретари одбора били су Панта Савић, Јован Баја, Андра Ђорђевић, Ђорђе Ж. Ђорђевић, Манојло Ђорђевић-Призренац, Живан Живановић, Никола С. Јовановић, Љубомир Ковачевић, др. Милован Ђ. Миловановић, Раша Милошевић, Стојан Протић и Живојин Симић. Влада Николе Христића није имала никаквог политичког утицаја на уставно питање. Она је била само прост извршилац онога што је договорено између краља Милана и шефова странака односно Уставотворног одбора.

У изради и постанку уставног текста од 1888 Уставотворни одбор имао је главну улогу. Седнице Уставотворног одбора успешно је водио сам краљ Милан. Он је и у дискусијама имао пресудну реч.

Први састанак Уставотворног одбора одржан је 22 окто-

⁸⁷⁾ Види Додатак под II.

бра 1888 године, у дворани новог двора,⁸⁸⁾ у којој су приређивани дворски балови. Први састанак отворио је краљ Милан беседом. У тој беседи краљ Милан назива устав „дво-страним уговором између Круне и народа“⁸⁹⁾. Он ће у току рада на уставу више пута поновити ту мисао.

На првој седници решена су извесна претходна питања. Пре свега утврђено је да седнице одбора буду тајне. Као прво питање краљ Милан као претседник поставио је: да ли да се изради устав изнова или да се изврши ревизија постојећег устава. У дискусији по овом питању оцртала су се два мишљења: једно да се изради нов устав, а друго да се изврши ревизија постојећег. Чланови одбора нису у овом питању били подељени партиски. На пример, напредњак Михаило Павловић и либерал Јеврем Грујић тражили су нов устав, док је Светозар Николајевић заједно са двојицом либерала Аксентијем Ковачевићем и Матијом Баном био за ревизију устава. Већина се изјаснила за израду потпуно новог устава.

На овој седници решавано је о начину рада и решено је, да се изабере ужи одбор за израду устава. У овај одбор ушли су поред претседника — краља Милана и потпретседника Јована Ристића, Милутина Гарашанина и Саве Грујића, још по три претставника сваке странке, и то: од либерала Радивоје Милојковић, Стојан Бошковић и Јован Авакумовић; од напредњака: Милан Кујунџић, Марко Стојановић и Михаило Павловић и од радикала Пера Велимировић, Риста Поповић и Михаило Кр. Ђорђевић. Болесног Радивоја Милојковића имао је да заступа Стојан Рибарац.

Идеје краља Милана о природи новог устава

Време од 22 октобра, када је била прва седница пленума Уставотворног одбора, до 24 новембра, када је настављен рад у пленуму, испуњено је радом Ужег одбора.⁹⁰⁾

⁸⁸⁾ Садањи стари двор.

⁸⁹⁾ Др. Владан Ђорђевић: Горњи дом Србије — рад Великог уставотворног одбора, „Отаџбина“, књига XXVI, стр. 131.

⁹⁰⁾ Податке и цео ток рада Уставотворног одбора, као и о раду Ужег одбора, изнео је др. Владан Ђорђевић у „Отаџбини“, књига XXVI и XXXI закључно. Рад Ужег одбора бележио је др. Ђорђевић према подацима, које му је ставио на расположење секретар

Прва седница Ужег одбора одржана је 24 новембра. Одлучено је да се одбор послужи оним материјалом, који је припремљен 1887 године за време владе либерално-радикалне коалиције. Као што хроничар овога рада бележи, Ужи одбор је констатовао на првим седницама да се његов рад не може подударати са уставним нацртом, који је израђен 1887 за време Ристићеве владе. Секретар одбора др. Милован Ђ. Миловановић имао је задатак да за сваку седницу спреми материјал, на основу кога је Ужи одбор правио дефинитивну редакцију устава, који је имао да се поднесе пленуму Уставотворног одбора на дискусију и пријем. Ужи одбор радио је сваки дан, а пленум одбора почео је да претреса нацрт Ужег одбора 24 новембра 1888.

Отварајући прву радну седницу пленума Уставотворног одбора, краљ Милан је одржао говор, у коме је поновио речи, изговорене приликом првог састанка 22 октобра, и које гласе: „Ништа ме тако сретним не чини као надежда да ће нашим заједничким и искреним напорима за руком испасти да новим, двостраним уговором између Круне и народа, подигнемо нашу милу Србију у ред истинитих уставних, напредних и сретних држава“. После ових речи, он констатује да је већ израђен предлог устава Ужег одбора што претставља велики успех у земљи, коју потресају унутрашњи раздори, освете и гоњења. Краљ Милан каже да је пројекат устава „лек за будућност“. „Што се то постигло, вели краљ Милан, дужност ми је данас да кажем, да се има благодарити искреном патриотизму потпретседника и чланова Ужег уставног одбора, узвишеној мисли, која их је руководила да сваки понешто попусти од својих идеала, ма колико у њих веровао, ради опште ствари, ради тога да се компромисним уставом дође једном и у Србији до жељеног унутрашњег мира, тако нужног и свима странкама и народу, из кога су поникле“.⁹¹⁾ Краљ Милан је јасно видео, да без

Ужег одбора др. Милован Ђ. Миловановић из „богате ризнице својих биваших без сумње врло занимљивих бележака“, како вели сам др. Ђорђевић. О раду Уставотворног одбора остале су у Академији наука забелешке др. Николе Кристића. Званични протоколи налазе се код г. Милана Ристића, и њих је прегледао г. Јаша Продановић при изради свога дела: „Уставни размитак и уставне борбе у Србији“.

⁹¹⁾ „Отаџбина“, књига XXV, стр. 286—287.

узајамног попуштања међу странкама не може бити успеха у раду при изради устава. Његова је мисао, да се устав донесе компромисним путем без надгласавања, јер свако друго решење, које би дошло наметањем воље једне странке, значило би само продужење уставних борби. Затим, краљ Милан је знао, да компромисан начин доношења устава значи у ствари попуштање радикалне странке, што му је било најважније у целој ствари.

Идеја краља Милана о уставу као двостраном уговору између Круне и народе не потсећа на Жан-Жак Русоа, као што је то рекао Владан Ђорђевић. Та идеја истакнута је као противност историских права династије према радикалним погледима о суверености народа. Идеја краља Милана о уставу као двостраном уговору, преведена на ондашњи политички језик, значи да радикална странка не може да наметне Круни своје погледе него мора с њом да се погађа. Из тога погађања има да изиђе тај двоструки уговор. Идеја ма каква мера која би могла спречавати излазак, продају или као и компромисног устава, имала је да практично послужи краљу Милану за умеранање радикала, код којих је још увек постојала такозвана сељачка или трибунска група, и која је и тада била у идејама првобитног радикалног програма.

Нови устав претпостављао је нужност завођења парламентарне владе

И поред основних појмова о природи устава, краљ Милан је осећао неизбежност парламентарне владавине, која се мора засновати новим уставом. Као што смо већ напред видели из оног што је претходило иницијативи краља Милана да предузме уставну реформу, нови устав био је већ идејно створен и то тако да се парламентарна влада сматрала као нужност, коју нови устав не може обићи. То идејно стварање започели су још либерални идеолози од 1858 до 1870 године, а настављено је кроз радикалну идеологију осамдесетих година, која је парламентаризам схватила као конвентовску владу. Нови облик тог стварања дао је радикални првак и правни писац др. Милован Ђ. Миловановић,

одбацујући конвентовску владу и враћајући се на енглески и белгијски пример, као што је то учинила већина радикалне странке, и приближујући се тиме либералној идеологији. Милопановић је био секретар Уставотворног одбора — ширег и ужег и саветник краља Милана у уставним питањима за време рада Уставотворног одбора. Са његовим погледима на парламентарну владу и уставну реформу упознали смо се раније. Његов је утицај на израду устава од 1888 био несумњиво значајан, јер је он био стварно спона између краља Милана и идеја, које су владале у радикалној странци.

Било је, дакле, јасно да ће нови устав усвојити парламентарни режим. Парламентарни режим, како је онда углавном узет, претпостављао је ове установе и обележја:

1) Политичка и грађанска права, а с тим у вези развијено и организовано јавно мишљење.

2) Слободан избор народних претставника и једнодомно народно претставништво.

3) Равноправност у законодавству између Круне и народног претставништва.

4) право контроле народног претставништва над радом владе путем интерпелација, питања и анкета.

5) Буџетско право народног претставништва.

6) Одговорност министара.

7) Локалне самоуправе и управна подела земље.

Да видимо како су ови основни захтеви и установе парламентарне владе прошле кроз Уставотворни одбор, каква су гледишта имала странке о њима, а каква краљ Милан, и најзад какав је био завршни облик тих захтева и устава.

Политичка и грађанска права и организовано јавно мишљење

Политичка и грађанска права обухваћена су у другом одељку предлога устава под насловом „Уставна права српских грађана“. Тај одељак углавном обухвата: а) права грађана као личности и обезбеђење њихове слободе од самовоље органа државне власти; б) слободно исказивање мисли путем штампе; в) слобода збора и договора, и г) слобода удруживања. Последње две тачке служе обезбеђењу и орга-

низовању јавног мишљења као једног од услова парламентарног режима.

Око израде овог одељка устава у Ужем одбору није било много дискусије. Странке су углавном биле сложне у томе, да уставом треба што боље обезбедити личну слободу, слободу штампе и слободу збора и договора. Било је разлике по питању укидања смртне казне за политичке кривце, као и у питању забране листова за увреду страних владаоца.

I

Пројект Ужег одбора предвидео је и обезбедио сва лична и политичка права грађана. Лична слобода била је уставним пројектом зајемчена. Нико није могао бити узет на одговор осим у случајевима које је закон предвидео. Нико није могао бити затворен без писменог решења истражног судије. Чак и кривцима ухваћеним на делу мора се издати и саопштити решење о притвору. Нико не може судити ненадлежан суд, нити се коме може судити без саслушања и одбране. Забрањено је прогонство српских грађана из земље, а протеривање из места у место допуштено је само у законом предвиђеним случајевима. Неповредност обиталишта зајемчена је и прописан начин како се има вршити претрес обиталишта. Својина, слобода савести, слобода наставе и обавезност основног школовања предвиђени су пројектом. Што је најглавније у самом пројекту предвиђене су и санкције за повреде уставних права српских грађана. У Намесничком уставу није било овако разрађених одредаба о уставним правима грађана, нити санкција за повреду тих права. Шта више постојала је одредба члана 38 Намесничког устава, по којој је влада у случају опасности за јавну сигурност могла обуставити одредбе устава о личној слободи, о неповредивости обиталишта, о слободи збора и о штампи, као и надлежности суда.

Пројект није предвиђао укидање смртне казне за политичке кривце, иако се тај захтев појавио у Ужем одбору. О осталим одредбама о уставним правима пројекта дискусија није била значајна. Уколико је дискусије било, она се кретала око погоднијег начина изражавања у самом тексту, како одредбе о правима грађана не би давале никакве могућности за двосмисленост. Али о укидању смртне казне

развила се vrlo дуга дебата у пленуму Уставотворног одбора, 25 и 26 новембра.⁸²⁾

Питање је покренуо члан одбора Сима Несторовић (либерал и доцнији председник Народне скупштине), тражећи да се смртна казна укине за политичке кривице, осим за убице. Несторовић је у образложењу рекао, да су многе државе укинуле смртну казну. Не верује да би се повећао број бунтовника, ако се укине смртна казна. „Докле ми имамо двадесет батаљона стајаће војске, неће га мајци више бити буна у овој земљи, или ако се покушају, ласно ће се угушити.“ Несторовић, човек из народа без школе, добро је уочио да је увођењем стајаће војске свршено са бунама каквих је било у прошлости и од којих је Тимочка буна била последња ове врсте.

За укидање смртне казне zaloжили су се, углавном, радикали. Радикални трибун Димитрије Катић потпомагао је предлог Несторовића, тражећи укидање смртне казне уопште. Овај предлог о укидању смртне казне за политичке кривице потпомагали су Гига Гершић, Светозар Арсеновић, Милан Мостић и Аксентије Ковачевић. Овај последњи нападао је либералној странци. Противу Несторовићевог предлога у дискусији били су Пера Тодоровић, Ђорђе Нешић, Милан Драгојевић, Радован Милошевић и Матија Бан.

Др. Никола Крстић и Јеврем Андоновић заступали су гледиште, да има извесних политичких кривица за које би се могла укинути смртна казна, али има их и таквих за које би морала остати. Зато, у устав не треба уопште уносити одредбе о смртној казни већ то треба оставити обичном законодавству.

Од свих који су тражили укидање смртне казне за политичке кривице Гига Гершић је најбоље образложио потребу укидања смртне казне за политичке кривице. Као и увек, Гершић је и овде заступао гледиште својих партиских другова, али је у говору употребио све научне аргументе да поткрепи своје гледиште. По Гершићу, наука се већ изјаснила противу смртне казне, позивајући се на Бернера и Митермајера. После њих нема шта да се наведе више противу смртне казне. Ипак би било нецелисходно укинути од-

мах смртну казну за све кривице, али налази да смртну казну за политичке кривице треба заменити другом казном. Смртна казна је укинута у Италији. Не тражи укидање смртне казне зато што хоће да брани политичке кривице, него сматра да је такав захтев у духу науке и напретка. Пре неколико година сумњало се у оправданост укидања смртне казне за политичке кривице, али од како се за укидање изјаснио чувени француски државник Гизо, од тада у науци и законодавству све више преовлађује гледиште да треба укинути смртну казну за политичке кривице. Смртна казна једном извршена не може се више ублажити. Бивало је да су на смрт осуђивани људи који су доцније, избегнувши казну, послужили земљи као највеће патриоте. Навео је примере Андраши-а и Криспи-а, који су били осуђени на смрт и бекством се спасли а доцније играли велике улоге. Гершић је на крају тражио укидање смртне казне за политичке кривице, осим случајева веленздаје према Краљу и Краљевском дому.

Од говорника који су се изјаснили противу предлога Симе Несторовића најзанимљивији је био Пера Тодоровић. Он је једини од свих говорника био осуђен на смрт као политички кривац, а ипак се противио укидању смртне казне за политичке кривице. Он се, вели, кретао у кругу револуционара и зна њихову психологију. Тодоровић све револуционаре и политичке кривце дели у две групе. У прву групу долазе они који се искрено боре за своје идеје. Ако успеју, они заводе нови поредак, а ако не успеју, не траже милост од оних противу којих су устајали; они обично после неуспеха не желе да живе; њима је свеједно хоће ли бити према њима примењена смртна казна. У другу групу долазе они који у револуционарну радњу улазе с рачуном да се лично користе туђом борбом и жртвама. У случају успеха, они постижу највеће личне користи, а у случају неуспеха, они гледају да се извуку од казне. За такве је кривице, кад они дођу пред суд, потребна смртна казна; они не могу заслуживати милост друштва.

Тодоровић је најзад поменуо и један vrlo занимљив аргуменат, а и неки други говорници су га помињали. С обзиром на наше прилике, Тодоровић мисли да је за политичке кривце боље да се предвиди смртна казна, која долази

⁸²⁾ „Отаџбина“, књига XXVII, стр. 99—116 и 223—238.

после суђења непристрасног и независног суда, него да се та казна укине. У случају укидања смртне казне за политичке кривце, власти ће наћи начина да се кратким путем без суда ослободе политичких криваца.

Од свих говора ипак је био најзначајнији говор краља Милана. Он је, разуме се, противу предлога о укидању смртне казне. Кад се претресао одељак о уставним правима грађана, Уставотворни одбор био је у почетку рада. Поводом једне напомене Симе Несторовића да ће се у Великој народној скупштини наћи људи, који ће тражити укидање смртне казне, краљ Милан је искористио прилику да још у почетку каже како замишља улогу Велике народне скупштине. Он је о томе рекао:

„Ја вам отворено кажем да је овде г. Несторовић незгодно апеловао на Велику народну скупштину. Ми смо се овде скупили из свију политичких странака; ту је све најбоље и најодличније што једна странка може да да, скупили смо се да заједничким споразумом израдимо такав нацрт устава, какав ми сматрамо да ће најбољи бити а не да се обазиремо на то, како ће једна или друга уставна мера бити примљена од Велике народне скупштине. Жалосно би било, кад би Велика народна скупштина одбацила као рђав онај пројекат устава, за који се изјасни збор од првака свију трих политичких странака, за који се изјасне толика за овај посао компетентна лица наше интелигенције.“ Овим речима краљ Милан је наговестио довољно своју доцније јасно изражену мисао, да Велика народна скупштина има да прими или одбаци у целини предлог устава, који буде израдио Уставотворни одбор.

Краљ Милан се упустио у побијање аргумената, које су изнели противници смртне казне. Углавном он је смртну казну правдао стањем у коме се Србија тада налазила. И Гизо да је у Србији, био би за смртну казну, рекао је краљ Милан. Захтев да се укине смртна казна краљ Милан је назовао глорификацијом Тимочке буне. Кад се после те буне уноси таква одредба, онда се буне одобравају.

Свој предлог Несторовић је поднео приликом претреса члана 12 уставног нацрта. Краљ Милан је тражио да се члан 12 прими без измене и да се Несторовићев предлог одбаци.

Одбор је то и учинио. Само С. Несторовић и Димитрије Катић гласали су против.

Укидање смртне казне за политичке кривце ипак је ушло у предлог Уставотворног одбора. Пошто је већ у целини био примљен нацрт Ужег одбора у пленуму Уставотворног одбора, радикална странка је између осталог накнадно тражила укидање смртне казне за политичке кривце. То је примљено, па је и Велика народна скупштина изгласала одредбу о укидању смртне казне за чисто политичке кривце, осим извршења или покушаја атентата на Краља и чланове Краљевског дома, или у случајевима где је уз политичку кривицу учињено још неко дело кажњиво смрћу, као и за кривце по војном казненом закону кажњиве смрћу.

Овим одредбама о гарантовању права грађана постигнуто је то, што више нису били могући преки судови и ванредна стања, каква су била могућна под уставом од 1869.

II

Слобода штампе била је један од основних захтева, који је долазио у првом реду од радикала, а на том питању нису се разилазили ни либерали ни напредњаци. Без слободе штампе и уставних гаранција за њу није се могло ни замислити ново стање, које је имало доћи новим уставом. Зато је пројекат Ужег одбора садржавао све гаранције за слободу штампе. Док је устав од 1869 давао право сваком Србину да може исказивати своје мисли (не каже се слободно) речима, писмено и путем штампе у границама закона, дотле је нацрт Ужег одбора предвиђао ово:

1) Сваки Србин имао је право да у границама закона исказује своје мисли: говором, писмено, штампом или у сликама;

2) Штампана је слободна;

3) Цензура се ни у ком случају није могла завести, нити ма каква мера која би могла спречити излазак, продају или растурање списа или новина;

4) За издавање новина није потребно никакво претходно одобрење, нити се могла тражити кауција од писца, уредника, издавача или штампара;

5) Забрана листова предвиђена је само у три случаја: а) за увреду Краља или Краљевског дома; б) за увреду

страних владара и њихових домова; в) за позив грађана да устају на оружје. И у овим случајевима власт је дужна у року од 24 часа по извршењу забране спровести суду дело, а суд је такође у року од 24 часа дужан оснажити или поништити решење о забрани. Пропуштање рока сматра се као да је забрана дигнута.

6) Штампa није могла бити подвргнута никаквим административним опоменама.

7) Кривична одговорност писца предвиђена је уставом. У недостатку писца одговара уредник или штампар, или растурач.

При изради одредаба о штампи у Ужем одбору појавило се мишљење да не би требало допустити забрану листа за увреду страног владоца, али је краљ Милан успео да се у пројект унесе и тај случај забране.

У пленуму Уставотворног одбора опет се појавило питање: да ли треба допустити забрану листова у случају увреде страног владоца. То питање је покренуо радикални трибун Димитрије Катић. Пера Тодоровић се сложио са Катићем, налазећи да у овом случају треба поступити по начелу реципроцитета. Било је мишљења да би се требало некако заштитити од претеране слободе штампе. Тако је Матија Бан тражио: 1) квалификације за људе који издају новине, и 2) заштиту од социјалистичких и нихилистичких теорија. Ђорђе С. Нешић такође је налазио да је штампа уставом добила исувише слободе и да треба унети и неке гаранције противу злоупотреба: 1) сваки ко хоће да издаје новине мора се властима пријавити; 2) заштитити породични живот грађана, и 3) прописати квалификације за уреднике — барем да имају испит зрелости.

Ниједна од ових примедба није примљена. Краљ Милан је у свом говору објаснио потребу да остане у пројекту забрана листова у случају увреде страног владоца. Ако не би било такве једне мере, земља би могла бити изложена репресалијама неке велике силе у случају увреде њеног владоца. Пленум Уставотворног одбора примио је у целини предлог Ужег одбора.

III

Слобода збора и договора и право удруживања чине, са слободом штампе, неопходан услов парламентарне вла-

давине. Ужи уставотворни одбор у свој пројекат унео је ова начела:

1) Грађани имају право да се мирно без оружја скупљају на зборове;

2) Зборови у затвореном простору могу се одржавати без икакве претходне пријаве властима;

3) За зборове под ведрим небом није потребна такође никаква претходна дозвола, али власт мора унапред бити извештена;

4) Грађанима се признаје право удруживања у циљевима који нису противни закону. Ово право не може се потчинити никаквој превентивној мери.

Ова начела није познавао устав од 1869. При изради уставних одредаба, које су обухватиле горња начела, у Ужем одбору, према подацима који су до сада познати о раду Ужег одбора, — није било спора.

У пленуму Уставотворног одбора Милорад П. Шапчанин био је мишљења да би и за зборове у затвореном простору требало тражити пријаву и одобрење власти. То је било лично Шапчаниново мишљење. Радикали Коста Таушановић и Риста Поповић ипак су ставили на знање, да се без слободе збора не може применити нови изборни систем, предвиђен пројектом. Они су истакли принцип: да без слободе збора и договора нема слободе избора. Њима се придружио либерал Стојан Рибарац.

После тога пленум је примио пројект Ужег одбора како је предложен.

Слободан избор народних претставника и једнодомно народно претставништво

У уставну реформу, као што смо видели, пошло се са претпоставком да се мора обезбедити слободан избор народних претставника. Што се тиче једног или два дома народног претставништва, видели смо, да је то питање било једино од крупнијих у коме су се странке разилазиле. Радикали и либерали били су за један дом, а напредњаци за два дома. Ипак у одбору поједини чланови, припадници сваке од ових трију странака, нису заступали званичан став своје

странке у овом питању. На пример, шеф напредњака Милутин Гарашанин изјаснио се за један дом, а либерал Стојан Бошковић за два дома. У пленуму одбора и либерал Алимпије Васиљевић изјаснио се за два дома. Сам шеф либерала Јован Ристић био је убеђен да треба нешто имати у замену за дводомни систем. Ово смо напоменули само да се види подела у питању дводомног система, а доцније ћемо по-
 добрије изнети став странака и политичких људи у питању избора народних претставника и састава народног претставништва. Видећемо, да је и краљ Милан био за један дом. Према томе и једнодомни систем био је једна претпоставка новог устава. Исто тако из оног материјала који нам је остао о раду Уставотворног одбора види се, да су творци устава од 1888 стајали на гледишту још у почетку рада, да изборни систем треба да буде заснован уставом, а не да се само главна начела утврде, а сама израда система да се остави закону. У устав су ушле одредбе о избору народних посланика, које би иначе долазиле у оквир једног обичног закона.

Изборни систем је најважније питање уставности. Од изборног система зависи функционисање парламентарне владавине. Зато се при изради устава од 1888 највећа пажња и обратила изборном систему, за који је Гига Гершић рекао да је душа уставности. Око састава народног претставништва и изборног система уопште водила се велика дискусија и у Ужем одбору и у пленуму Уставотворног одбора.

Пре него што би се прешло на излагање ове дискусије о изборном систему, треба рећи да је у пленуму Уставотворног одбора после дуге дискусије и накнадним споразумом на последњој седници пленума решено да се земља дели на општине, срезове и на 15 округа. Ужи одбор је био предложио 10 жупанија. Пленум одбора је примио то, али су радикали гласали против. Радикали су изнели на претпоследњој седници захтев да се подела на десет жупанија не уноси у устав. Компромисом између радикала и либерала дошло се до 15 округа, што је унето у нацрт Уставотворног одбора и остало тако у уставном тексту. Административна подела земље била је у вези са изборним системом, који је у нацрту усвојен.

I

Ужи одбор, кад је дошао на дневни ред део о народном претставништву, узео је прво у претрес питање: да ли да се народно претставништво организује као једнодомно или као дводомно. Радикални претставници, чланови Ужег одбора Сава Грујић, Пера Велимировић, Риста Поповић и Мика Ђорђевић изјаснили су се за један дом, условљавајући тиме пристанак радикала на сам устав. Гарашанин је био за један дом, али није правно питање од тога. Остали напредњаци Марко Стојановић, Милан Кујунџић и Михаило Павловић изјаснили су се за два дома. Либерали Јован Авакумовић и Стојан Рибарац су били за један дом, али са обезбеђењем уласка интелигенције у Народну скупштину, док се Стојан Бошковић изјаснио за два дома. Краљ Милан такође се изјаснио за један дом, јер, вели, да у души народној постоји убеђење, да Србија не треба дводомно народно претставништво. Он мисли да је потребан један дом и да све посланике бира народ. Али у скупштину треба да уђе и интелигенција. Само народ неће хтети да бира школоване људе, зато би га требало натерати да бира по једног или два школована човека. У замену за дводомни систем треба и Државном савету дати извесну улогу у израђивању закона. Треба дати Државном савету да с формалне правне стране прегледа законе пре него што би они били предмет решавања у Народној скупштини. У погледу састава Државног савета краљ Милан је изнео мишљење, да се чланови Државног савета постављају тако, што ће Народна скупштина предлагати извесан број кандидата, од којих ће Краљ постављати половину, а с друге стране Краљ би Народној скупштини предлагао извесан број кандидата, од којих би Скупштина половину изабрала, а Краљ би их постављао за државне саветнике. То је у погледу Државног савета и примљено.

Јован Ристић прихватио је један дом, али је и формално предложио завођење квалификованих посланика, који би били замена за други дом и чиме би се осигурао улазак интелигенције у Народну скупштину. По уставу од 1869 једну трећину посланика постављао је владалац односно влада. Квалификоване посланике имао би да бира сам народ. Ристић је рекао да има више начина како да се осигура учешће

интелигенције у законодавном телу. Може се узети који било, али је мишљења да половину народног претставништва треба да чине ови квалификовани посланици.

О овоме предлогу да се установе квалификовани посланици говорићемо кад то дође на ред, а пошто претходно исцрпимо питање једног или два дома, како се оно расправљало и у пленуму Уставотворног одбора.

Ужи одбор изашао је са предлогом устава, који је усвојио једнодомни систем са Народном скупштином као народним претставништвом. Народна скупштина је обична и велика. Кад је у пленуму прочитан члан устава који је на горњи начин решио питање састава народног претставништва, члан одбора Ђорђе Павловић покренуо је дискусију о дводомном систему. Он је износио преимућства дводомног система, налазећи да у једнодомном систему нема довољно озбиљности и пажње при доношењу закона. Он је тражио два дома. Предложене мере које би замениле горњи дом само су палијативне.

Видели смо већ да су у Ужем одбору радикали устали противу дводомног система. У пленуму Уставотворног одбора сви радикали су такође сложено тражили да се у пројекту задржи једнодомни систем.

Први који је говорио после Ђорђа Павловића био је радикални правни теоретичар Ђига Гершић, чију смо расправу о горњем дому из 1882 овде навели. Он је у свом говору у Уставотворном одбору навео ове разлоге противу дводомног система: 1) у прошлости српског народа увек је био један дом; стари савет и Народна скупштина никад нису били у односу два дома; према томе горњи дом нема традицију у Србији; 2) у западним државама горњи дом има своје историско порекло, то је аристократска установа; 3) пренагљености једног дома могу се спречити и на други начин, а не установом горњег дома, што значи уношење клице сукоба у државни живот, пошто код нас горњи дом не би могао дуго да се опире одлукама доњег дома; 4) дводомни систем још више би удаљио интелигенцију од народа; 5) у малим државама тешко је наћи елементе који би требали да дођу у горњи дом; 6) Државни савет који ће претресати сваки законски предлог пре него што дође пред

Народну скупштину, биће сурогат горњег дома; зато није потребан горњи дом.

Најубедљивији бранилац дводомног система у пленуму Уставотворног одбора говорио је одмах после Гершића. То је био либерал Алимпије Васиљевић. Он се позивао на дотадашње искуство са једним домом, у коме се није нашло гаранције ни за добре законе, ни за контролу над вршењем закона, ни за контролу над извршењем државног буџета. Све државе без обзира на облик владавине, осим Грчке и Србије, имају два дома. Горњи дом није аристократска установа, јер постоји у Француској, Швајцарској и америчким републикама. Горњи дом није аристократска установа, него „брана противу поплаве популарних заблуда и страсти, противу неразумишљених, лакомислених и по државу опасних струја.“

Било је још говорника за и против дводомног система. Међу противницима горњег дома били су Ранко Тајсић, Марко Петровић, Риста Поповић, Коста Алковић, Св. Николајевић, док су за дводомни систем били још Милорад Шапчанин, Матија Бан, Моја Гавриловић и Јован Белимарковић.

Са радикалима је био сложан и краљ Милан у погледу једнодомне скупштине. Он је то још у Ужем одбору рекао и нагласио да је он унапред већ био за један дом. У пленуму Уставотворног одбора краљ Милан је одржао говор противу два дома. У одговору Алимпију Васиљевићу краљ Милан је изнео врло занимљиву мисао, да у политици често не вреде бране које би устављале незадовољство и поплаву популарних идеја, него да је боље све то каналисати. Он је ово упоредио са браном и насипима града Сегедина противу поплава Тисе. Једном је поплава била толико силна да бране и насипи нису помогли. Зато су људи уместо брана дошли на мисао да праве канале. Тако је и са поплавом популарних идеја, од чега се, по мишљењу Васиљевића, могло заштити горњим домом. Боље је подизати канале него бране противу популарних идеја и пренагљености у политичком животу. Краљ Милан је устао и противу мишљења Јована Белимарковића да би бираче требало поделити на колегије по имућности. Краљ Милан је налазио да у једној земљи „у којој демократско осећање тако разви-

јено као што је у Србији", није могућно извести поделу бирача по имућности.⁸³⁾ Са теориског гледишта и један и други систем може да буде добар. Али с практичног гледишта за Србију није дводомни систем, јер би био извор сукоба. „Моје је убеђење, говорио је краљ Милан, да би између два дома у Србији било вечитог сукоба. Шта да ради владалац између таква два дома, и то у земљи, у којој се за све што не ваља чини одговорним сам краљ.“⁸⁴⁾

Као и обично, краљ Милан је завршио својим говором ову дискусију, па се после тога поименично гласало. Противу уставног предлога са једним домом гласали су Ђорђе Павловић, Стеван Д. Поповић, Милорад П. Шапчанин, Никола Ђорђевић и Јово Крсмановић.

Радикали су непрестано били противу дводомног система, јер су га сматрали ограничењем суверене воље народа. То је било у почетку из чисто демократских разлога, а доцније је опет дошао и партиски интерес. Радикали су помоћу већине у народу постали господари Народне скупштине. Горњи дом могао је само смањити моћ радикалне скупштине, а радикална странка још није имала довољно елемената који би могли да поседују горњи дом. Радикали су осећали да је горњи дом могао бити сметња њиховој владавини кроз једну скупштину.

Краљ Милан је имао извесно атавистичко нерасположење према горњем дому. Поред свег порицања да је стари савет имао положај сената, дакле горњег дома, ипак се сличност могла наћи. Та сличност могла је имати извесног психолошког утицаја на краља Милана. Сви Обреновићи имали су извесан страх од старог савета, чији су чланови били непокретни. Макар и незнатна, па и уображена, сличност старог савета и горњег дома могла је изазвати код краља Милана према горњем дому она иста осећања која су сви Обреновићи имали према непокретном савету.

Краљ Милан је имао и један практично-политички разлог да се заложи за један дом. Он је врло добро знао, да су радикали одлучно против горњег дома. Они од тога захтева не би одустали. Без пристанка радикала не би могло бити новог устава. Ако је хтео устав, морао је да полу-

шта. И он је у том питању и из тих разлога био са радикалима.

Горњи дом у истини није имао никакве традиције у Србији. Све дотадашње борбе вођене су до 1858 године за Народну скупштину, а после тога за проширење права Народне скупштине. Па и после 1869, кад је са Савета прешла законодавна власт на Народну скупштину, политичке борбе су се водиле за проширење власти Народне скупштине и за њена пуна права контроле над радом владе. Устав од 1869 навео је једнодомну Народну скупштину. Двадесетогодишњи уставни живот са једном скупштином створио је навику на један дом. Горњи дом су тражили извесни политичари и интелектуалци из потребе рационалног функционисања законодавног тела. Али није било ниједног психолошког разлога који би био за установу два дома, нити је било ма какве политичке и друштвене снаге, која би стајала иза захтева за увођење горњег дома. Зато су творци устава од 1888 остали при једном дому.

Али и противници дводомног система увиђали су извесне добре стране горњег дома у погледу бољег функционисања законодавног тела. С једне стране горњи дом обично обезбеђује умеренијим елементима, претставницима науке и интелектуалног живота уопште, као и имућнијим слојевима учешће у законодавству. С друге стране два дома увек значе успоравање законодавног поступка, а то успоравање потребно је да би се закони боље проучили. Велика пренагљеност може да буде у законодавству од велике штете. Дводомни систем је по самој законодавној техници средство противу пренагљености.

Како су код нас решена ова питања, која су оправдала дводомни систем? При доношењу устава од 1869 говорило се у Уставотворном одбору о увођењу горњег дома ради обезбеђења учешћа интелигенције у законодавству. Предлог о горњем дому није усвојен у уставу од 1869, али је у замену за то предвиђено да једну четвртину посланика поставља кнез, односно влада. Устав је потпуно искључио интелигенцију из народног избора и она је могла ући у Народну скупштину само по вољи владе. То је било најгоре решење. Творци устава од 1888 уместо горњег дома и владиних посланика завели су квалификоване посланике, које

⁸³⁾ „Отаџбина“, књига XXVII, стр. 505.

⁸⁴⁾ „Отаџбина“, књига XXVII, стр. 507.

је народ бирао заједно са посланицима са општим условима. На тај начин је задовољен захтев о учешћу интелегенције у законодавству, што су тражили присталице дводомног система. Усвајањем принципа сразмерног претставништва обезбеђено је претставништво мањине која би иначе могла рачунати да обезбеди себи утицај у горњем дому. Против пренагљености једног дома, која је истицана као аргуменат за горњи дом, у уставу од 1888 предвиђене су ове мере:

1) Сваки законски предлог, осим буџета, било да потиче од владе или Народне скупштине, мора се упутити Државном савету на проучавање; Државни савет прегледао је законске предлоге само са гледишта правног и техничког, а не са политичког; 2) Скупштина се делила на секције, које су бирале одборе за проучавање појединих законских предлога, а ниједан законски предлог није могао бити претресен у Скупштини док претходно није о њему вођен претрес у одбору; 3) законски предлог није могао бити укупно примљен док сваки члан посебице није усвојио; 4) о сваком законском предлогу мора се два пута гласати у истом сазиву пре него што се коначно усвоји; између првог и другог гласања мора проћи најмање пет дана.

II

Тајност и непосредност гласања били су услов слободе избора. То је било схватање најважнијих чинилаца при изради устава од 1888, али нису тако мислили сви чланови Уставотворног одбора, па су неки претставници радикалне странке, најјаче у народу, озбиљно предлагали да се остане при јавном гласању. Било је мишљења, али не из радикалних редова, да треба задржати посредно гласање.

На седници Ужег одбора, 3 новембра, претресано је питање: да ли гласање треба да буде тајно или јавно и избори посредни или непосредни. У питању тајности гласања било је у Ужешком одбору разлике у мишљењу. Либерали су били за тајно гласање. Од напредњака Милутин Гарашанин и Михаило Павловић били су за тајно гласање али нису правили од тога питање, док су се Марко Стојановић и Милан Кујунџић изјаснили за јавно гласање. Радикали у Ужешком одбору били су сви за јавно гласање, али Пера Велимиро-

вић и Риста Поповић нису правили питање од тајног гласања, док је сам шеф радикалне странке Сава Грујић био само за јавно гласање. Краљ Милан се одлучно изјаснио за тајно гласање. Што се тиче посредног или непосредног гласања, сви су се изјаснили за непосредни избор, осим Милана Кујунџића који је био за то да се задржи посредни избор.

Ужи одбор најзад се сложио да се у пројект унесе тајно и непосредно гласање.

У пленуму Уставотворног одбора развила се дискусија о јавном и тајном гласању, кад је прочитан члан 77 пројекта устава.

Противу тајности гласања први је устао радикал поп Данило Анђелковић, који је предлагао непосредан избор, али јавно гласање. Анђелковић је сматрао да на јавном гласању може бити притиска, али при тајном гласању могуће су веће злоупотребе. После Анђелковића либерал Аксентије Ковачевић изјаснио се противу јавног а за тајно гласање. Поп Данило Анђелковић одговорио је Ковачевићу, наводећи да јавно гласање подиже кураж у народу. Међутим, опет либерал из народа, Сима Несторовић, доцнији претседник Народне скупштине, тражио је да се остане при дотадашњем начину избора: јавно гласање и избор преко повереника. Недостатке посредног бирања треба отклонити да би се спречиле злоупотребе, али садашњи начин бирања треба задржати. Повереници ће лакше моћи да изаберу посланике од познатих људи у целој жупанији (или округу). По Несторовићу много већи проценат писмености потребан је да би се увело тајно гласање. Несторовић је држао да ће нови начин гласања бити гласање не за личности него за партије, а од партија, рекао је Несторовић, имали смо грдне штете. Партиско гласање уноси раздор у народ.

Радикал Риста Поповић, као човек из народа и опозиционар, осећао је незгоде јавног гласања и зато је говорио у корист тајног гласања. При тајном гласању не може бити отвореног притиска власти, који се наставља и после избора. Он се тиме разликовао од осталих радикалних говорника, који су заступали јавно гласање.

Радован Милошевић, сељак из околине Београда, објашњавао је у своме говору притисак озго и притисак оздо

на бираче. Њему се чини да је притисак озго много слабији него оздо. Срески капетан се мало љути кад се не изабере његов кандидат, али се обично на томе све сврши. „Али кад се распусти она пуста голанферија, — говорио је Милошевић, — кад стаде она да притискује оздо, кад стаде да пали људима сена, да чупа лозе, да сече шљиваке, народ се покрви, направи се од нас једно чудо, у коме ниједан домаћин ни за живу главу не сме гласати за оног, за кога би он хтео, ако неће да му расцопажу главу или да му плане цело имање“. Зато, вели, од два зла бира мање зло, а то је тајно гласање.

У току дискусије за тајно гласање изјаснили су се Михаило Павловић (напредњак), Стојан Рибарац (либерал) и Јеврем Андоновић (либерал), а после њих и једног малог објашњења попа Данила Анђелковића на говор либерала Стојана Рибарца, говорио је и радикални сељачки трибун Ранко Тајсић. Он је држао један ватрен говор за јавно а противу тајног гласања. „Тајно гласање завести значи убијати понос у Србина, који је до сада свакоме у очи казивао своје мишљење, који је кроз редове жандара и чувара јавне безбедности поносито пролазио и гласао јавно за кога хоће. Завести тајно гласање у Србији значи уместо српског поноса завести некаку швабећу млитавштину, некакав маскенбал.“⁹⁵) Тако је говорио Тајсић, који је са Димитријем Катићем претстављао сељачко крило у радикалној странци.

Али и највећи правни теоретичар у радикалној странци Гига Гершић заступао је, као и Анђелковић и Тајсић, јавност гласања. Гершић је у свом говору рекао да већ види победу тајног гласања, али вели да ни јавно гласање није никакво зло. По Гершићу јавно гласање подиже карактерност, а тајно гласање потпомаже да се убије карактерност. Гершић се позвао и на Џона Стјуарта Мила, који је такође био за јавно гласање. Једино што би га могло да натера да буде за тајно гласање, говорио је Гершић, јесу наше друштвене прилике, а то је, вели, нужда и невоља.

Проблем јавности и тајности гласања најбоље је схватио Пера Тодоровић, који је у свом говору рекао, да и један и други начин гласања треба посматрати са практичног

гlediшта, јер само у апстрактним идејама може се нешто сматрати као апсолутно добро или зло. По Тодоровићу, има земаља где је тајно гласање потреба, а има их где је могуће и јавно гласање. Тодоровић је први указао на утицај економског стања народа на одлучивање: да ли треба усвојити јавно или тајно гласање. Социјалисте у Немачкој траже тајно гласање, јер радници — бирачи зависе од послодавца и никад не би могли слободно изразити своје мишљење да није тајног гласања. Само материјална независност даје могућност слободног политичког опредељивања и гласања. У земаљама где је већина материјално независних људи, постоје услови за јавно гласање. Тодоровић је у то време нашу земљу сматрао да је у средини: изашла је из патријархалног стања и почела се одавати трговини и радиности. Економска зависност у нас није велика, али је велики политички притисак, па је зато потребно тајно гласање. Тодоровић је најбоље уочио будући развој економских и политичких прилика, предвиђајући да слободе новог устава неће моћи лако да одолевају притиску имућних људи, који дају паре под интерес. Осећајући да ће се тај притисак богатих људи и новца све више испољавати, Тодоровић је сматрао да је тајно гласање једино средство да се слобода избора обезбеди од утицаја новца и притиска богатих људи.

Заиста, Тодоровић је имао право кад је у нашој земљи предвиђао све већи притисак новца при изборима и што је тајно гласање истицао као једино средство заштите од богаташког притиска. Проблем заштите слободе избора од утицаја новца и богатих људи постоји и данас. Тајност гласања је несумњиво једна од најважнијих установа која још може да спречава изборну корупцију злоупотребом новца, али су потребне и при тајном гласању још и друге мере. Јавно гласање, међутим, отвара широм врата притиску и корупцији која долази од богатих људи.

То схватање о штетности јавног гласања изразио је и сам краљ Милан у говору, којим је завршио дебату о јавном и тајном гласању. Краљ Милан се још одмах у почетку говора осврнуо на разлоге Данила Анђелковића у корист јавног гласања. Побијајући те разлоге, краљ Милан је рекао да специјалне прилике у Србији захтевају тајно гласање и да у Србији не вреди уводити нови слободомни

⁹⁵) „Отаџбина“, књига XXVIII, стр. 108.

устав ако се не усвоји тајно гласање. Краљ Милан је био стекао уверење, да је дотадашњи начин избора преко повереника са јавним гласањем толико затровао државни организам, да се то стање државног организма може упоредити са стањем човечјег организма у чију је крв већ ушао гној. Одговарајући Гершићу и Ранку Тајсићу о јавном гласању које челичи карактере и о притиску озго и оздо, краљ Милан је, између осталог, рекао:

„И да су се избори свршавали на самом биралишту, да за бираче нису настајале мало непријатније околности после, пошто би се разлили ти жандари и пандури (са биралишта) — никоме у Србији не би пало ни на памет, да тражи тајно гласање. Али ето је г. Ранко могао данас овде чути, ако по чему раније није чуо, и могао је чути не од господе, коју он тако мало бегенише, него баш од људи из народа, да се многи бирач својим јавним гласањем толико замерио извесним центаменима међу својим политичким противницима, да се са биралишта враћао на згариште своје куће, са кога је могао прегледати своје воћњаке посечене оштром секиром слепог партизанства. Истина, г. Ранко с правом вели, да паликућа има и у другом свету, да их је и у нас било и пре скупштинских избора, али његовом оштром оку тешко да се сакрио један факат, а то је, да се та господа (паликуће) последњих година, бар у Србији, све више интересују за политику, да се својом енергијом почињу одликовати као политички партизани, да се у заступању својих политичких начела одликују толиким пламеним одушевљењем — да је ето Ужи уставотворни одбор нашао за добро не вређати њихову партиску осетљивост јавним гласањем. Ето зашто је предложен један систем, по коме се не може знати ко је за кога гласао...“⁹⁶⁾

На гласању у пленуму одбора примљено је тајно гласање куглицама и непосредни избор. Противу тајног гласања у пленуму гласали су Ранко Тајсић и Данило Анђелковић. Остали радикали прихватили су тајно гласање.

Тајно гласање, као што се види, није у Србији заведено по захтеву демократских покрета, него је дошло као резултат искуства које се добило у Србији са јавним гласа-

њем. Радикали као најјача странка у народу и највише демократска нису тражили тајно гласање. Они су у режиму јавног гласања на изборима од 1883 године добили огромну већину. У оно доба простих економских односа сељаци су имали само да се одупру притиску власти озго. Радикали су их подбуњивали да се том притиску одупру. Сељаци су пошли за радикалима и тако су радикали однели победу над осталим странкама. Херојском времену радикалне странке одговарало је јавно гласање. Само у тренутку доношења устава један део радикала још није осећао време које долази и у коме ће богати људи помоћу новца и свог богатства вршити притисак на бираче и уносити квареж у народ и цео систем избора.

Најзад радикали су имали партиског интереса да се задржи јавно гласање. Они су успели да надјачају притисак власти и да извојују победу. Притисак власти, по њиховом мишљењу није био више тако тежак. Партиска организација и дисциплина завладали су бирачима. Странка је већ могла да врши извештај притисак на бираче одоздо и да тако одржава дисциплину у својим редовима и надмоћност у бирачком телу. Завести тајно гласање није значило убити понос у Србина, него га извући испод контроле власти за глас који буде дао. Али не само извући га испод контроле власти, него и испод контроле најјаче странке и њене дисциплине, чији је утицај већ био јачи него утицај власти.

Разлози партиске природе који су руководили један део радикала да се залажу за јавно гласање, руководили су исто-времено Краља Милана, либерале и напредњаци да се заложу за тајно гласање, које је имало да бираче учини слободним у опредељивању. Тако се дошло до ситуације, да су странке мање демократске од радикалне, од противника називане чак и реакционарним, са Краљем који је тежио личној владавини, биле за тајно гласање, које је претстављало демократску тековину устава од 1888.

III

Питање општег права гласа било је једно од важнијих, о коме се водила дискусија у пленуму Уставотворног одбора. Нема података о држању Ужег одбора у овоме питању, али је вероватно да су у њему били одмах сложни,

⁹⁶⁾ „Отаџбина“, књига XXVIII, стр. 112 и 113.

да се у устав унесе низак цензус за уживање бирачког права од 15 динара непосредног пореза годишње. Члан 84 уставног предлога прописивао је, да ће бирачко право уживати рођени или прирођени Србину, који је навршио 21 годину живота и плаћа држави најмање 15 динара непосредног пореза.

У пленуму одбора појавиле су се углавном две примедбе: 1) да би требало завести опште право гласа без икаквог цензуса, и 2) да би требало повећати број година бирача. Ова два предлога нису била везана један за други, ма да је било изјава у том смислу, да се повисе године, а да се укине цензус.

Предлог да се укине цензус потицао је од радикала и у том смислу говорили су Данило Анђелковић, Марко Петровић, др. Михаило Вујић, Ранко Тајсић, Светозар Арсеновић и Паја Вуковић. Анђелковић је био за то да бирачко право имају сви они који плаћају ма колико непосредног пореза, а др. Михаило Вујић тражио је уопште укидање цензуса. Радикали су заступали тезу, да нико по имућности не може имати никакве привилегије, јер кад треба ни у рат, говорио је Тајсић, онда је добра сиротиња и добри су младићи.

Али било је и нерадикала који су тражили укидање цензуса од 15 динара. Тодор Туцаковић (либерал) био је један од оних који су тражили да сваки Србин ма колико плаћао данка има право да бира народне посланике. Милан Драгојевић (напредњак) тражио је да се бар поведе рачуна о задругарима и да се цензус за њих смањи или укине.

Либерал Алимпије Васиљевић, као присталица горњег дома, тражио је такав састав Народне скупштине да би се тиме што је могуће више попунила празнина због недостатка горњег дома. Зато је тражио за бираче да су напунили 25 година живота и да плаћају 30 или бар 15 динара непосредног пореза годишње. С њим се слагао и сељак Радован Милошевић, који је предлагао да бирач има најмање 30 година, јер „иначе ће, богами, да испадну ћорави посла“. Васиљевић је у одбрани цензуса полазио од гледишта: „Само материјално осигуран човек може бити политички самосталан“. Дати бирачко право и економски најслабијим значи омогућити газдама да утичу на ту врсту бирача и на тај начин осигуравати утицај великим газдама. По Васиљевићу

цензус је имао ту сврху, да осигура утицај средње имућних људи у државним пословима, а да се искључи утицај великих газда преко економски зависних бирача. Цензус је потребан, говорио је Васиљевић, за осигурање политичких и грађанских слобода.

Предлог либерала Алимпија Васиљевића ишао је несумњиво на сужавање бирачког права, али у интересу осигурања парламентарне владавине од утицаја и изборне корупције, коју би вршили богати људи. Међутим, главну одбрану одборског нацрта дао је потпретседник Уставотворног одбора Јован Ристић, шеф либерала. За одборски предлог изјаснио се и либерал Аксентије Ковачевић и радикал Риста Поповић. Поповић се у основи слагао са својим друговима који су тражили укидање цензуса уопште или његово смањење на најмању меру, али је ипак примао цензус од 15 динара, пошто је до тога дошло компромисом, као што је и цео устав дело компромиса.

Ристић је одржао читаву беседу о цензусу, наводећи као и Риста Поповић да је цензус од 15 динара непосредне порезе годишње постао компромисом. Ристић је доказивао да у том погледу није ништа измењено, и да је остало као и у старом уставу (од 1869), где је писало да бирачко право имају они који плаћају грађански данак. У време доношења устава од 1869 године грађански данак износио је три талира, а три талира 1888 одговарале су цензусу од 15 динара, који је у уставни предлог унет. Ова одредба о цензусу, говорио је Ристић, ушла је у предлог из постојећег устава од 1869 године, а у овај је унета из ранијих закона о Народној скупштини. Према томе, говорио је Ристић, ушло је у традицију да бирач плаћа грађански данак (15 динара непосредне порезе годишње), а кандидат 6 талира или 30 динара. „Нема спора, говорио је Јован Ристић, да имућнија класа људи има више гаранције за независност, која им допушта да поузданије бране слободу“. Исто тако Ристић је сматрао да не треба мењати ни године бирачког пунолетства, а то је 21 година. И године и висина цензуса претстављају традицију и при њој треба остати.

Одборски предлог помагали су још Драгомир Рајовић и Милан Кујунџић. Код свих се осећала још тежња да се задругарима учине извесне олакшице у погледу цензуса.

Радикал Светозар Милосављевић направио је једну редакцију као допуну члану 84 предлога и у тој редакцији предвиђено је да задругари који су навршили 21 годину живота имају бирачко право без обзира колико плаћају непосредне порезе. Краљ Милан је при крају дискусије о цензусу предложио да се прими допуна Светозара Милосављевића.

После тога примљен је једногласно члан 84 предлога, по коме су бирачко право уживали држављани који су напунили 21 годину и који плаћају најмање 15 динара непосредне порезе држави. Задругари су имали бирачко право ма колико плаћали непосредне порезе. Велика народна скупштина није ништа мењала у предлогу.

Занимљива је и важна кратка дебата о праву гласа официра. Кад је секретар одбора др. Милован Ђ. Миловановић прочитао члан, у коме се говори да активни официри и у недејству и војници под заставом не могу гласати, члан одбора генерал у пензији Милојко Лешјанин добио је реч да говори о томе. Он је изнео да слободоумни устав који се ствара треба да омогући учешће официрима у изборима. Није тражио да сви официри добију право гласа, али је предложио да генерали и пуковници могу бирати и бити бирани.

Сваку даљу дискусију о овоме предлогу пресекао је краљ Милан својим говором, у коме је у почетку рекао, да не би желео да код војске остане утисак да је према њој учињена нека неправда. Он је, вели, посведочио своју љубав према војсци, која се у три рата показала сјајно у вршењу дужности према Краљу и Отаџбини. Он се пита: зар би за онолику проливену крв и велике ратне заслуге била нека награда војсци, ако би се дало право гласања официрима? „Не, господе, напротив, — говорио је краљ Милан, — то би значило скинути српску војску са оне висине, на којој се служи само Отаџбини и Престолу, па је свући на дно партизанског вртлога.“ За војску би било катастрофално, по мишљењу краља Милана, кад би официри текли каријеру кроз партизанску борбу и заслуге за странку, као што бива код грађанских чиновника. Истина, тражи се право гласа само за генерале и пуковнике, али се у официрском кору не смеју правити разлике. Краљ Милан је упоредио официрски кор са финном тканином, у којој, ако само једну рупицу на-

правите, осуће се цело ткиво. Најпре ће гласати генерали и пуковници, па ће тражити виши официри. А кад се нижи официри увере да се може лакше напредовати за политичке заслуге него за редовну и савесну војничку службу, онда би цео официрски кор био увучен у политику, и онда би у Србији наступило исто стање у војсци као и у Грчкој. Краљ Милан завршио је свој говор речима: „Нека драга и верна ми војска зна, да се овде водио озбиљан рачун о њој, и да баш зато нисмо могли допустити да се она увуче у политички хаос, какав је у Шпанији, где се многобројне револуције и пронунцијамента, свагда војничка, зову по именима војника — политичара, који су их изазвали, деморалишући своје пукове. Што се мене тиче, ја волим да се и даље бочим са либералним, радикалним и напредњачким политичким величинама него са војничким парламентарним величинама.“⁹⁷⁾

О губитку бирачког права водила се дискусија, која је довела до измене самог одборског предлога. Било је предложено да бирач у извесним случајевима трајно губи бирачко право, али је на крају, на последњој седници компромисом између радикала и либерала, то измењено тако, да је уведен само привремен губитак бирачког права док трају сметње. У самом члану, који се односио на губитак бирачког права, били су побројани случајеви губитка тог права. И та стилизација је измењена, али је она у првобитном облику дала повода за занимљив дуел између краља Милана и Ранка Тајсића о хајдучији.

У првобитном члану стајало је, да бирачко право губе они који су осуђени за хајдуковање и јатаковање. То је дало повода Ранку Тајсићу да узме реч и каже: „Сви ви, који сте овде, да се настаните по ужичком округу, ако не би постали хајдучки јатаци, ја крив. Ако не дате хајдуку да једе и да пије, он ће вас убити. И сад за то да вам се одузме бирачко право“.

Хајдучија је била појава која је задавала много бриге државним властима. Али хајдучија није била само обичан криминал, она је у извесним крајевима имала и политички карактер, или је искоришћавана у политичко-пар-

⁹⁷⁾ „Отаџбина“, књига XXVIII, стр. 124—126.

тиске сврхе. Краљу Милану пало је у очи објашњење Ранка Тајсића о јатаковању хајдучима, па је у свом говору о тој појави рекао: „Из целе дебата најинтересантнији је г. Ранка Тајсића прилог за историју јатака у Србији; могућно је да они у Драгачеву у подобним приликама постају хајдучки јатаци, али ми се чини да је г. Ранко претерао кад је јемчио, да би сви чланови овог одбора то исто учинили. Напротив, ја сам уверен, да би се сваки од ове господе одупро хајдуку с оружјем у руци, али не би постојао ниједан јатак. Кад би то радили и Драгачевци, одавно у томе крају не би било више ниједног хајдука, а камо ли јатака. Некима изгледа зазорно да се у самом уставу помињу хајдуци и јатаци, али то није никаква срамота тражити лека против једне болести.“ Хајдучија је заиста била једна болест. Колико је она задавала бриге властима види се по томе, што је то питање било предмет разговора и при самој изради устава, па се покушало да се и самим уставом предвиде извесне мере политичке природе у циљу сузбијања хајдучије.

IV

Неколико чланова уставног предлога о гласању по листама, о гласачким местима, о бирачким одборима, о саставу листе, о гласању и подели мандата по свршеном избору у окрузима и варошима претресани су у пленуму Уставотворног одбора уједно. У Ужем одбору било је дискусије о изборном систему, али је у пленуму то била једна од најважнијих дискусија током целог рада Уставотворног одбора. Изборни систем, рачунајући ту право гласа, начин гласања и поделу мандата, чини у ствари суштину устава и политичког поретка који се ствара на основу устава. У питању изборног система постојала су размимоилажења и спорови међу странкама, па су се због тога на тим питањима укрштала страначка копља.

Ужи одбор по предлогу Јована Ристића усвојио је такозвани Херов систем. У предлогу је тај систем углавном био обухваћен члановима 89—94. Ови чланови предвидели су два принципа: 1) принцип груписања свих бирача по изборним окрузима и гласање за окружну кандидатску листу, а не за личности; и 2) принцип поделе посланичких места колич-

ником по сразмери броја гласова свих листа у односном изборном округу, то јест обезбеђење учешћа мањине у народном претставништву.

Ова два принципа у уставном предлогу Ужег одбора, што је после постало саставни део устава од 1888, овако су изражена и формулисана.

Народни посланици бирани су по окрузима (у почетку су у уставном предлогу окрузи називани жупанијама, али је при крају рада одбора опет усвојен стари назив „округ“) и окружним варошима. У сваком округу бира се онолико посланика колико му припада по броју пореских глава, а на сваких 4.500 пореских глава долазио је један посланик, док је вишак од 3.000 пореских глава давао дотичном округу право на још једног посланика. Окрузи су бирали од 3 до 10, па и више посланика, већ према броју пореских глава, који није био сталан. Варош Београд бирао је четири посланика, Ниш и Крагујевац по два, а по једног ове вароши: Алексинац, Ваљево, Врање, Горњи Милановац, Зајечар, Јагодина, Књажевац, Крушевац, Лозница, Лесковац, Неготин, Параћин, Пирот, Пожаревац, Прокупље, Свилајнац, Смедерево, Ђуприја, Ужице, Чачак и Шабац. Из династичких разлога унета је одредба да сеоске општине у које спадају село Добриње и село Таково свака бира по једног народног посланика. Број народних посланика са квалификованим имао је износити у целој земљи око 160.

У сваком округу и вароши која бира више од једног посланика саставља се за избор кандидатска листа. Бирачи су имали да гласају у целом округу или вароши за листу, а не за поједине кандидате. У округу и варошима било је више гласачких места и за свако гласачко место одређује се бирачки одбор, а за сваки округ односно варош имао се одредити главни бирачки одбор. У сваком округу 100, а у варошима 50 бирача могли су предложити своју кандидатску листу. Пошто се гласање вршило тајно гуменом куглицом, то је свака листа на сваком бирачком месту морала имати своју кутију. Бирач је увлачио руку у сваку кутију, а спуштао је куглицу у кутију оне листе за коју је желео да гласа.

Подела мандата и обезбеђење мањине изведено је овако. Пре свега се изналазио количник у изборним окрузима

и варошима које бирају више посланика. Целокупан број бирача који су гласали у једном изборном телу, делио се бројем посланика који бира дотично изборно тело и тиме се добијао количник, према коме се сразмерно одређивао број посланика свакој листи. Свака листа добија онолико посланичких места, колико се пута садржи количник у броју гласова које је односна листа добила у том изборном телу. Мандати се додељују кандидатима на појединим листама по реду како су записани почев од првог на листи, који се звао носилац листе. У случају да буде посланичких места за која ниједна листа није добила количник, даваће се по једно посланичко место оним листама које имају број гласова најприближнији количнику и то тако док се не добије одређен број посланика за односно изборно тело. Ако је тај број једнак за више листа, онда ће се одлучити коцком. У варошима које бирају само једног посланика и у општинама Добриње и Таково сматра се изабраним онај кандидат који има апсолутну већину гласова. Ако није постигнута апсолутна већина за једног кандидата, онда се врши нови избор, на коме је довољна и релативна већина. У случају равне поделе одлучиће се о мандату коцком.

Ово је био углавном цео изборни систем (доцније ће бити још речи о квалификованим посланицима), у коме су била заступљена два принципа, који су означени напред (гласање по листама и сразмерно претставништво). Цео овај изборни систем изашао је из Ужег одбора као дело компромиса не само између радикала и остале две странке, него и између присталица дводомног и једнодомног система. Изборни систем прављен је да задовољи и присталице два дома, као и да у истини организује народно претставништво тако да се најмање осети одсуство горњег дома, као тела које уводи интелектуалце и имућније људе у законодавство и умерава пренагљеност једног дома.

У дебати у пленуму Уставотворног одбора критика овог изборног система дошла је из радикалних редова и то од првих људи радикалне странке. Од радикала о овом питању говорили су Коста Таушановић, Гига Гершић, др. Михаило Вујић и Данило Анђелковић.

Коста Таушановић, уз напомену да ће о изборном систему говорити Гига Гершић, у свом говору рекао је: 1)

да ће бити немогуће извести изборе по великим жупанијама (окрузима) и да ће због физичких немогућности четири петине свих бирача бити искључени из гласања и 2) да због тога треба задржати срез као изборну јединицу.

Критика Гиге Гершића сводила се на ово. Бирање по листама са количником јесте новина и у другом свету. Херов систем количника има својих мања, а прва је што је немогуће да цела земља буде једна изборна јединица. Због тога се прибегава окрузима као мањим јединицама, али окрузи нису сви једнаки и зато се може десити да мањина у једном округу стекне посланика а да мањина у другом округу са толико исто гласова не може да добије посланика. Гершић признаје да је у свету ојачао покрет у корист идеје да се мањини обезбеди улазак у парламенат, али у томе не треба претеривати да се не би рђавим извођењем оштетило само начело. Не треба пасти у погрешку да се од силне бригае за заштиту мањине заборави на главну потребу уставне и парламентарне владавине, а то је солидна већина. Најзад Гершић је био против уношења у устав детаља изборног система, већ је мислио да је довољно да се само унесе начело.

Радикал др. Михаило Вујић у свом говору чинио је ове замерке изборном систему. Пре свега, предложени изборни систем није нигде у свету примењен. Затим: 1) изборни систем је веома компликован и претпоставља врло јако развијену свест у народу; 2) због осигуравања мањине може се десити да две мањине направе у Народној скупштини већину, и то би изискивало стварање коалиционих влада, а то би довело до трзавица у земљи. Зато је Вујић, као и Таушановић, предлагао да срезови буду изборне јединице.

Данило Анђелковић, као свештеник и човек из народа, није имао никакво теориско објашњење свога става, ма да је и он говорио о физичкој немогућности да сви бирачи једне жупаније (округа) чине једно изборно тело. Али он је најверније тумачио мишљење радикала о сразмерном претставништву, кад је рекао да се новим изборним системом иде на то, да се заштите пропале странке и да се тако наметну народу.

Критика радикала углавном се своди на ово: 1) сразмерно претставништво претставља једну новину и зато се

не сме претеривати са заштитом мањине да се не би ослабила већина, која у парламентарној владавини треба да буде довољно јака и хомогена да би с успехом могла да влада; 2) ако се већ мора заштитити мањина, онда не треба уносити детаље изборног система у устав, јер доцније неће бити могућно мењати систем, ако се као нова ствар покаже непрактичан.

Што су радикали заузели овако држање има два главна разлога. Један је чисто начелне, а други партиске природе. Начелно, код радикала се почело формирати гледиште да само хомогене владе одговарају парламентарној владавини. Да би се могла образовати хомогена влада потребна је и солидна већина из исте странке. Идеју хомогене владе примили су радикали из енглеске парламентарне праксе, па су и у питању изборног система остајали верни енглеском примеру и тражили среске изборне јединице. Партиски разлог био је у томе, што су радикали у то време били најјача странка. Сразмерно претставништво није било у партиском интересу радикала. Све што се имало осигурати мањини, то се имало одузети од радикала. Сразмерно претставништво изгледало је у очима радикала, као што је говорио поп Данило Анђелковић, као помагање у народу пропалих странака.

Од либерала и напредњака у дискусији о изборном систему учествовали су Јован Ристић, Коста Алковић, Алимпије Васиљевић, Стеван Д. Поповић, Љубомир Молеровић, Јован Белимарковић, Димитрије Стојановић, Тодор Туцаковић, Стојан Рибарац и Милутин Гарашанин. Дебату је завршио краљ Милан у корист предложеног изборног система са листама, количником и заступништвом мањине.

Сви говорници из либералне и напредне странке бранили су предлог Ужег одбора. Беседа Јована Ристића била је један од најбољих његових говора у току рада на уставу. Та беседа показивала је велико искуство и знање којима је Ристић располагао.

Ристић се у свом говору повратио на питање дводомног система. Два дома препоручује наука и искуство, рекао је Ристић, али код нас није усвојен дводомни систем, зато што га народ неће и што би то било наметање. Али кад већ није усвојен дводомни систем, онда је веома важно питање организације народног претставништва. Пошто је изложио три

варијанте за добру израду закона и контролу државних послова, које су унете у устав, Ристић је рекао да најважнија гаранција лежи у изборном систему. Свуда у Европи, говорио је Ристић, влада систем апсолутне већине, тако да само један глас већине одлучује ко ће добити посланика, док остали гласови, ма колико велики њихов број био, остају без свога претставника. Ристић је тврдио да у Србији има довољно узрока да треба умеравати наглост и бујност Скупштина. По Ристићу, Скупштина без опозиције може, ако је јака, повући за собом владу, и обрнуто, ако је влада јака, може повући целу Скупштину за собом. И једно и друго је штетно и води „на онај нагиб одакле кола почињу или низ брдо.“ Кочница је у два дома, али други дом није уведен. Владалац би имао распуштањем скупштине да умерава претераност већине. Али то владоца уводи у уставне борбе. Остаје, дакле, једино скупштинска мањина која треба да умерава и контролише већину. Већини власт, а мањини контрола. Пропорционални систем не иде на штету већине, већ је само умерава. Ристић је овде заступао исто гледиште о улози мањине, какво су имали самосталци у периоду од 1905 године до ратова и када су се прихватили и опструкције да би спречили одлуке већине, за које су они веровали да су потпуно штетне по државу или су биле партизанске. Једном речи, по Ристићу, пропорционални систем дошао је да замени горији дом, дошао је као дело компромиса између присталица једног дома и присталица два дома.

Ристић је затим бранио предложени изборни систем, позивајући се на пример Данске, где је тај систем заведен и у пракси се добро показао. Према томе, отпада приговор да тај систем није у примени окушан. Ако би се изборни систем изменио, онда би се пореметио цео уставни рад као дело компромиса. Одговарајући на примедбе радикалних критичара да изборни систем није требало у детаљима уносити у устав, Ристић је рекао да би међу странке била бачена јабука раздора, ако би се то оставило да се регулише законом.

Поред Ристићевог говора и говор Милутина Гарашанина био је један од највећих и најбољих његових говора у уставној дебати. Гарашанин је нагласио да је и противник предложеног изборног система Гершић признао да он претставља напредак, али да још нигде није примењен и усла-

вршен. А, међутим, Ристић је доказао да је тај систем уведен у Данској. Гершић је тврдио да је у дански устав унета само идеја сразмерног претставништва, па да би тако требало поступити и код нас. На то је Гарашанин одговорио да су у Данској прилике другојачије и да код нас није равнодушно да ли ће се унети само начело или цео систем, који је створен компромисом. Ако би се унело само начело, а остало оставило за касније, онда би био сломљен најјачи стуб устава. Користећи се искуством које је стекао као министар унутрашњих дела и председник владе, Гарашанин је рекао, да је досадашњи изборни систем много компликованији него предложени изборни систем. Према томе, отпада примедба да је нови систем много компликован.

Гарашанин је био мишљења да нови систем захтева јачу партиску дисциплину. То је говорио Гарашанин, баш добро и корисно да се учврсти што је лабаво. Коалиционе владе, којима би се морало прибегавати по мишљењу Вујића, нису никакво зло, резонувао је Гарашанин. Шта више, има озбиљних ситуација, у којима је коалиција једино корисно решење. У погледу састава народног претставништва била су подељена мишљења: да ли треба увести један или два дома. Гарашанин је објаснио разлоге из којих је он био за један дом, али је било присталица два дома са јаким разлозима. Зато се нашао компромис са присталицама дводомног система у предложеном изборном систему. Предложени систем треба, по Гарашанину, примити не само што је по себи добар, него и зато што је дело компромиса.

Краљ Милан је резимирао дискусију и спор између радикалних говорника и говорника из либералних и напредњачких редова. Пошто је навео главне карактеристике у говорима претставника и једне и друге струје, подвлачећи говоре Ристића и Гарашанина, у којима је предложени изборни систем претстављен као компромис са присталицама горњег дома, краљ Милан је дао неколико врло занимљивих објашњења због чега се уводи сразмерно претставништво.

Пре свега краљ Милан је рекао, да је највећа мана парламентарног система у Европи што свуда већина терорише мањину, и што првим људима, даровитим и ученим, није могуће да буду претстављени у парламенту. Заштитом мањине

имала се, дакле, отклонити ова мана парламентарног система, који се уводио уставом 1888.

Краљ Милан је одговорио непосредно на питање, зашто наваљује да мањине буду заступљене у законодавном телу. Одговор је био следећи. Круна је досад имала посла са „среским величинама“, које су поселе Народну скупштину, док људи од способности и вредности нису могли ући у Скупштину. Кад „среске величине“ добијају већину у Скупштини, оне нису у стању да приме државну управу у своје руке. Зато треба осигурати избор људи као што су Ристић, Гарашанин и Сава Грујић, па кад они победе, у стању су увек да приме државну управу. Краљ Милан је, у вези са овим констатовао, да је од 1869 у нашим Народним скупштинама преовлађивао срески дух и да су се Скупштине бавиле више среским и општинским пословима него државним. Такве Скупштине, говорио је краљ Милан, нису у стању да врше законодавну улогу онако како треба. Што је овако, држао је краљ Милан, кривица је до изборног система. Зато је краљ Милан тврдио да је предложени систем добар, правичан, далеко бољи од старог.

Што се тиче мишљења Гиге Гершића да не треба у устав уносити детаље, већ само узети начело, а све остало оставити изборном закону, краљ Милан је рекао: „Ако би се тако урадило, онда би страст одредила меру правде“. Они који су у питању штампе, зборови и договора и осталих права, рекао је краљ Милан, тражили све могуће детаље да се унесу у устав, сад у питању изборног закона одједном се противе детаљима.

Страховање од коалиционих влада или фузија, како се онда говорило, нису оправдана по мишљењу краља Милана, јер таквих фузија у локалним пословима има доста. Уосталом, говорио је краљ Милан, мањина може прићи већини и направити тако звану солидну већину. А неће бити никаква штета што ће већина бити нешто мања него досад. У Белгији, најуставнијој земљи на свету, вели, скупштинске већине не износе више од 10 до 15 гласова, а сад (то јест 1888) први пут је јача за 30 гласова.

Из целе дискусије излази, да се сразмерно претставништво и гласање по листама тражило из ова два главна разлога: 1) сразмерно претставништво имало је да замени гор-

њи дом, односно да обезбеди учешће мањине у законодавном телу, која ће контролисати и умеравати већину, што би била иначе улога горњег дома у односу на доњи дом, или боље речено на већину доњег дома; 2) сразмерно претставништво са гласањем по листама имало је да разбије онај срески дух, који је владао у скупштинама под уставом од 1869 године; народни посланици имали су да буду одвојени од срезова самим начином избора по већим окрузима, што ће имати за последицу јаче позивање за странку која једино може да организује састав листе у округу. Имало се више гласати за странку него за личности, које је краљ Милан називао среским величинама. Странка ће ипак успети, да као кандидате постави људе чувеније и познатије у округу или целој држави, па ће на тај начин квалитет посланика поправити.

Напредњаци и либерали имали су и својих партиских интереса да се уведе сразмерно претставништво и заштита мањина, јер су они према радикалима претстављали ту мањину. Радикали су у сразмерном претставништву гледали намеру да се њихова већина ослаби; напредњаци и либерали видели су у томе истом наду да ће се, поред огромне радикалне већине, одржати у политичком животу. Краљ Милан је у току свог говора рекао на једном месту, да је неприродна појава, да једне странке нестане са лица земље кад она сиђе са власти, а то се, вели, дешава у Србији. Што је та неприродна појава била могућна није само узрок у опадању популарности странака које су сишле са власти, него и у изборном систему, који је страховито повлађивао већину.

Без обзира на партиске интересе појединих партија и без обзира на теориску вредност сразмерног претставништва, које има своје теориске присталице и противнике, сразмерно претставништво имало је своје оправдање у политичким приликама онога периода, који је завршен доношењем устава од 1888.

После говора краља Милана о изборном систему се гласало у пленуму Уставотворног одбора. Десет радикала гласало је противу предложеног изборног система. На претпоследњој седници пленума радикални претставник Коста Таушановић ставио је извесне резерве на израђени пројекат устава. Између осталих била је резерва о изборном систему.

Радикали су тражили да се изборни систем како је предложен не уноси у устав, већ да се само унесу општа начела, а остало да се остави закону. На основу ових резерви дошао је поново до претреса уставних одредби, на које су радикали ставили резерве. Нови разговори вођени су само између радикала и либералних претставника, док напредњаци нису хтели више да учествују у новим погађањима. Али, у питању изборног система радикали нису успели да га промене у смислу својих жеља. Ристић није хтео ни за длаку да попусти у том питању, као и у питању цензуса од 15 динара. Учињена је једна мала измена у питању избора квалификованих посланика, или боље речено, ближе је одређено време избора ових посланика, о чему ће бити говора мало доцније. Све остало што се тиче изборног система и цензуса од 15 динара, остало је у пројекту онако како је предложио Ужи одбор. Велика народна скупштина изгласала је то без измена.

V

Квалификовани посланици су оригиналност устава од 1888. Ужи одбор бавио се овим питањем у вези са дискусијом о једнодомном и дводомном систему. Ристић је поднео формални предлог о квалификованим посланицима да би се на тај начин осигурао улазак интелигенције у Народну скупштину, пошто је дводомни систем одбачен где би иначе интелигенција могла да буде заступљена. Видело смо већ раније да је др. Милован Ђ. Миловановић, секретар ужег и ширег Уставотворног одбора, један од млађих правних теоретичара у радикалној странци, у својој књижици о уставној реформи, предлагао установу квалификованих посланика. У Ужем одбору било је дискусије о квалификованим посланицима. Начелно је ова установа примљена, али је било разлике у погледу броја квалификованих посланика.

На седници пленума Уставотворног одбора од 1 децембра 1888 године расправљало се о квалификованим посланицима. Ужи одбор изашао је са предлогом (члан 100), који се састоји у овоме. Поред посланика са општим условима у сваком изборном округу бира се по три посланика за које се траже нарочити услови. Ти услови су: да су свршили који факултет у земљи, или на страни, или коју вишу стручну школу, која стоји у рангу факултета. Сматраће се да

испуњавају нарочите услове, иако немају факултет или стручну школу, они који су били председници или потпредседници Народне скупштине, министри и дипломатски агенти и они који су то били, председник, потпредседник и чланови Државног савета и они који су то били, и генерали и пуковници у пензији. Предлог је предвиђао, да се посланици са нарочитим условима (квалификовани посланици) бирају у окрузима на исти начин као и остали народни посланици, али одвојено од њих.

Противу квалификованих посланика устао је у пленуму радикални трибун Димитрије Катић. Он је рекао, да се на овај начин намећу народу посланици из реда интелигенције, што ће изазвати сумњу у народу. Узимајући два пута реч, Катић је предлагао бар да се варошима остави да бирају квалификоване посланике, а окрузи да бирају кога хоће. Предлогу да се члан 100 предложеног устава одбаци придружио се и либерал Сима Несторовић. У току дискусије поставило се питање, да ли ће и вароши бирати квалификоване посланике. Дато је објашњење да ће само окрузи бирати, а не и вароши. Исто тако тражено је објашњење о начину избора квалификованих посланика, па је и на то питање дошао одговор, да је предлог довољно јасан и да ничег изузетног нема.

Јован Ристић је у своме говору дао мотивацију завођења установе квалификованих посланика. Он је рекао: „Што се целисходности ове установе тиче, она је само једна алка у читавом ланцу установка, и она је у начелу примљена истог дана када је одлучено да буде само један дом.“ Треба још додати, да је краљ Милан у Ужем одбору, бранећи установу квалификованих посланика, рекао да парламентарна влада није могућа са Скупштинама какве су до тада биле и да се интелигенцији мора осигурати извесан број места у Народној скупштини.

На гласању у пленуму Уставотворног одбора ипак је одредба о квалификованим посланицима примљена једногласно. Али на претпоследњој седници пленума радикали су преко Косте Таушановића ставили извесне резерве и у погледу квалификованих посланика, али нису тражили и одбацивање ове установе. По овом захтеву учињена је из-

мена у предлогу Ужег одбора утолико, што се избор квалификованих посланика имао вршити истог дана када и осталих посланика, али одвојено. У првобитном предлогу устава стајало је, да сваки округ бира по три квалификована посланика. Пошто је предвиђено 10 жупанија (округа), то је број квалификованих посланика износио 30. По захтеву радикала при крају рада одбора број жупанија повећан је од 10 на 15 и усвојен поново назив округа. Пошто је повећан број округа, то је у коначни текст уставног предлога унето да сваки округ бира по два квалификована посланика. На тај начин број од 30 квалификованих посланика није повећан.

Из целе дискусије о саставу Народног претставништва, о тајности и непосредности гласања, о систему поделе мандата, као и о квалификованим посланицима, излази да су творци устава од 1888 тежили да се обезбеди слобода и правилност изражавања народне воље, као неопходног услова парламентарне владавине. Та тежња потпуно је и остварена и по томе што је у текст устава унет цео изборни систем са свим детаљима.

Равноправност у законодавству између Круне и народног претставништва

Начело равноправности у законодавству између Круне и народног претставништва односно Народне скупштине, није било спорно у тренутку израде устава у Уставотворном одбору, ни доцније у Великој народној скупштини. У посао уставне реформе ушло се са претпоставком да права Народне скупштине треба проширити и поставити је у законодавству на равну ногу са Краљем. С друге стране, ни Краљева права према Народној скупштини нису спорена. О правима Народне скупштине није дискутовано ни у Ужем одбору, ни у пленуму Уставног одбора. Чињене су у току дискусије у пленуму само ситније, више стилистичке, примедбе. Одељак о Краљу и његовим правима такође није био предмет дискусије у Ужем одбору, осим што је било мало дискусије о правима Краља према члановима Краљевског дома. У пленуму није било уопште дискусије. На предлог

радикалног претставника Ристе Поповића пленум је на седници од 8 децембра 1888 једногласно и без дискусије примио одељак о Краљу, у коме су садржана Краљева права према Народној скупштини.

У питању односа Краља и Народне скупштине у законодавству учињене су велике измене према стању по уставу 1869 године. Овај устав од 1869 био је прогласио начело, да су Кнез и Народна скупштина равноправни у доношењу закона, али су доцније одредбе ту равноправност покварили на штету Народне скупштине, а у корист Кнежеву. По члану 56 устава од 1869 Кнез је могао у случају опасности издати ванредне законе и без Народне скупштине, ако она није на окупу. У погледу доношења закона, Народној скупштини није била призната пуна законодавна иницијатива, јер је законодавним предлозима само влада могла дати форму која се тражи да би Скупштина могла о томе законодавном предлогу решавати. Влада је имала велику слободу да повлачи своје законске предлоге и да их са изменама или без измена у истом сазиву враћа Скупштини на решавање. Само у случају да Народна скупштина одбаци у целини неки законски предлог влада није могла исти предлог у истом сазиву вратити Скупштини, осим ако је у њему учинила неке измене. Најзад влада је могла тражити да Народна скупштина гласа о неком законском предлогу у целини: прима ли га без икакве измене или не.

Сва ова ограничења права Народне скупштине отпала су у пројекту Ужег одбора, који је без измена усвојен у пленуму одбора и у Великој народној скупштини. У устав од 1888 ушла је тако одредба о равноправности у законодавству између Круне и Народне скупштине. Без пристанка Народне скупштине никакав закон није се могао издати, укинути, изменити или протумачити. Ванредни закони у случају нужде нису били могући више уопште. Наредбе за извршење могле су се доносити, али се морао именовати закон на основу кога се доноси.

Уставом од 1888 осигурано је редовно сазивање Народне скупштине у престоници Београду. По уставу од 1869 Краљ је могао сазивати Народну скупштину у месту у коме је хтео. Тако су се под режимом тога устава Скупштине састајале у Крагујевцу и Нишу. По уставу од 1888 само у

случају неодољиве потребе Скупштина се могла сазвати ван престонице, али је влада морала то пред Скупштином оправдати. Сваки редован сазив морао је трајати најмање шест недеља.

Народна скупштина добила је право самосталног конституисања, што по уставу од 1869 није имала, јер је бирала само шест кандидата, од којих је владалац постављао претседника и потпретседника. Сада је, међутим, Скупштина сама себи бирала целокупно часништво. Тако изабрано претседништво старало се о унутрашњем реду и безбедности Скупштине и никаквој оружаном сили није био допуштен приступ у Скупштину.

Народној скупштини обезбеђено је право да сама прегледа пуномоћија својих чланова и да решава о правилности избора. Нико није могао спречити изабраног народног посланика, коме је надлежни бирачки одбор издао пуномоћије, да уђе у Скупштину.

Имунитетно право народних посланика било је потпуно зајемчено уставом. Питање скупштинског кворума било је предмет кратке дискусије. У предлогу кворум је износио половину и један више од укупног броја посланика. Радикал Марко Петровић приметио је, да је кворум низак, јер се може десити да једна четвртина Скупштине решава. Треба напоменути да је кворум по уставу од 1869 био две трећине од укупног броја посланика. Изласком посланика из седнице могао се лако осујетити сваки предлог и укочити скупштински рад. Таквих случајева је било. Познат је случај опструкције под владом Данила Стефановића 1875, што је довело до распуштања Скупштине, као и случај чувене радикалне опструкције 1882, кад су после те опструкције и два поновна избора постали такозвани двогласци. Да би се то онемогућило смањен је кворум. Јован Ристић одговарајући Марку Петровићу, указао је на то, да је овакав кворум предложен да би се учинило немогућним осујећивање скупштинског рада.

Права Краљева према Народној скупштини била су:

1) Краљ је сазивао Народну скупштину у редован сазив. Он је, међутим, био обавезан да Скупштину сазове, јер је у самом уставу стајало да се Народна скупштина састаје сваке године 1 новембра у редован сазив. Пропуштање да се об-

јави указ о сазиву претстављало би повреду устава и повлачило кривичну одговорност надлежног министра или целе владе, као што је то у пленуму одбора објаснио Јован Ристић поводом питања једног члана одбора. Краљ отвара и закључује седнице Народне скупштине лично престоном беседом или преко министарског савета: посланицом или указом. На престону беседу Народна скупштина одговара адресом. Право адресе, о чему се појавио спор под режимом пређашњег устава и због чега је дошло до пада једне владе, признато је новим уставом Народној скупштини као несумњиво.

2) Краљ је имао право одлагања седница Народне скупштине, али то одлагање није могло трајати дуже од два месеца, нити се могло поновити у истом сазиву без пристанка Народне скупштине.

3) Краљ је имао право да сазове Народну скупштину у ванредан сазив.

4) Најважније Краљево право било је право распуштања Народне скупштине. Акт распуштања морао је садржавати наредбу за нове изборе у року од два месеца, као и наредбу за сазив новоизабране Скупштине најдаље за три месеца од дана распуштања.

5) Краљ је имао апсолутно вето у законодавству. Законе које је решила Народна скупштина Краљ је могао потврдити или одбити своју потврду.

Као што се види, из ових изложених начела, која су садржана у уставним одредбама, заводећи равноправност Краља и Скупштине у законодавству, нови устав поставио је претпоставку, да Краљ и Скупштина треба увек да буду сагласни, да би законодавно тело могло да функционише правилно. Свако неслагање између ова два фактора водило би апелу на народ. Одлука бирачког тела у случају неслагања има да успостави потребну хармонију између Краља и Народне скупштине.

Право контроле народног претставништва путем интерпелација, питања и анкета

По уставу од 1869 године Народна скупштина није имала право интерпелација. Имала је право питања, али се то

помало проширивало у право интерпелација. Нови устав од 1888 и у том правцу је проширио права Народне скупштине. Народни посланици имали су, по одредби устава, право да министрима управљају питања и интерпелације. Министри су дужни да на њих одговоре у истом сазиву. Народна скупштина имала је право истраге (анкете) у изборним и чисто административним питањима. Скупштина је имала право да доставља министрима молбе и жалбе које су њој упућене, а министри су дужни давати сва потребна обавештења о садржини тих молби, кадгод би Скупштина то захтевала.

Кроз интерпелације, питања и анкете Народној скупштини обезбеђено је право контроле над владом, која води државну управу у Краљево име, а под својом одговорношћу. Интерпелације, питања и анкете јесу средства помоћу којих се (има и других средстава) остварује начело политичке одговорности министара, што претставља основну карактеристику парламентарног облика претставничке владе.

О овим правима Народне скупштине није било ни спора ни дискусије у Уставотворном одбору. Како су предложене све одредбе од стране Ужег одбора, тако су у пленуму примљене.

Буџетско право народног претставништва

Буџетско право народног претставништва јесте најважније право које може имати један парламенат. Буџетско право је и примарно право парламента, из кога је парламенат црпео своју политичку моћ и помоћу кога је парламенат током времена успео да заведе политичку одговорност министара, дакле, да васпостави парламентарну владавину. Кад ово кажемо онда првенствено мислимо на пример енглеског парламента, који је из буџетског права и на том праву задобио постепено онај положај који данас има у енглеској уставности.

То велико право, буџетско право, није било у пуном обиму признато Народној скупштини по уставу од 1869 године. Народној скупштини дато је право да одобрава буџет, али оно што је једном руком дато, другом је одузето. По

уставу од 1869 владалац је могао продужити стари буџет и за идућу годину, ако влада не би хтела да прими измене у буџету које Народна скупштина предлаже, или ако је Народна скупштина распуштена. На тај начин владалац је могао сваке године продужавати стари буџет, ако се влада о буџету не би сложила са Народном скупштином. Народна скупштина према томе, у ствари није имала буџетско право. Творци устава од 1869 нису хтели да заведу парламентарну владавину, па зато нису ни дали Народној скупштини најважније средство, помоћу кога би она осигуравала парламентарни режим и у примени.

Приликом израде устава од 1888 године ситуација се из основа изменила у корист буџетског права Народне скупштине. Творци устава од 1888 желели су да заведу парламентарну владавину, па су доследно томе признали Народној скупштини пуно буџетско право. Ужи одбор предложио је два члана који се односе на буџетско право Народне скупштине (чланови 174 и 175 уставног текста). Први је одређивао да Народна скупштина сваке године одобрава државни буџет који важи само за годину дана. Скупштини се мора буџет заједно са прошлогодишњим завршним рачуном поднети у почетку њеног рада. Сви приходи и расходи морају ући у буџет и завршни рачун. Скупштина може поједине партије буџета увећати, или смањити, или изоставити. Уштеде једне буџетске партије не могу се утрошити на подмирење потреба друге партије без одобрења законодавне власти.

По другом члану који се односи на буџетско право (члан 175), Народна скупштина, у случају да на време не реши буџет, могла је привремено продужити буџет истекле године (буџетске дванаестине) док се нови буџет не донесе. Међутим, Краљ је могао продужити стари буџет само у случају ако је Народна скупштина распуштена или одложена и то само највише за четири месеца.

Кад су ове одредбе редиговане у Ужеш одбору, Милан Кујунџић је изјавио да он Краљево право продужења старог буџета разуме тако, да Краљ има право да продужи стари буџет онолико пута колико би пута распустио Скупштину, па ма то било у више махова узастопце. Краљ Милан је одговорио, да се то право не може тако разумети,

јер би тиме цео устав био изигран. Поменути члан даје Краљу право да само за четири месеца продужи стари буџет у току једне рачунске године.⁹⁸⁾

У пленуму Уставотворног одбора о овом великом праву Народне скупштине није било уопште дискусије, осим неких ситнијих примедба о трајању рачунске године.

Одговорност министара

Одговорност министара, као што је већ раније речено, дели се на кривичну и политичку одговорност. Политичка одговорност министара није била заснована уставом од 1869 године, јер нису дата и средства за примену те одговорности. Кривична одговорност била је непотпуна или боље речено никаква. Творци устава од 1888 године у првом реду замишљали су политичку одговорност министара као обележје парламентарне владавине. Политичка одговорност не мора се изричито прокламовати. Она се може завести кроз низ уставних одредаба, које обезбеђују политичку одговорност министара, то јест право Народне скупштине да изјавом неповерења, одбијањем законских предлога и ускраћењем буџета натера владу на отступање. Не вреди ништа ако се прогласи начелно политичка одговорност, ако нема санкција за њу. И у уставу од 1869 стајало је начело, да су министри одговорни владоцу и Народној скупштини, али није дано ниједно средство да се та одговорност пред Скупштином и обезбеди. Од начела прописаног уставом остала је само још кривична одговорност министара, која је законом од 1870 још више сужена.

Исто начело, као и у уставу од 1869, истим речима исказано, у уставу од 1888 значило је и политичку и кривичну одговорност министара, јер су дате санкције политичкој одговорности министара (немогућност доношења закона без сагласности Скупштине, право интерпелација, питања и истрага у изборним и административним стварима и буџетско право). А затим, по уставу од 1888 звање министара могло се спојити са чланством у парламенту, што је такође био знак да је уведен парламентарни режим (по старом уста-

⁹⁸⁾ „Отаџбина“, књига XXVI, стр. 283.

ву од 1869 министар није могао у исто време бити члан парламента). За све акте Краљеве, по одредби устава од 1888, одговорни су министри сваки у својој надлежности или сви, ако је надлежан цео Министарски савет. Сваки државни акт који потписује Краљ мора бити премапотписан надлежним министром. Никаква Краљева наредба, ни усмена ни писмена, није могла заклонити министра од одговорности. Све ово показује, да је уведена политичка одговорност министара и да је она била једна од претпоставки новог устава.

У току целе дебате у ужем и ширем Уставотворном одбору чуле су се изјаве меродавних чинилаца при изради и доношењу устава од 1888, да се њиме заводи парламентарна владавина, дакле, и политичка одговорност министара као обележје парламентарности. Краљ Милан се о томе више пута изјашњавао, али је врло јасан био приликом дебате у пленуму одбора о одредбама које се односе на Државни савет. Матија Бан био је предложио, да Државни савет оверава пуномоћија народних посланика и решава о правилности избора, као и да контролише министре при постављењу чиновника, а чиновнике у њиховом административном раду. На то је краљ Милан одговорио: „Такав би Савет био сметња сваком слободном раду и свакој државној иницијативи, апстрахујући од тога да би таква институција била противна самом начелу парламентарности и министарске одговорности.“

У Ужем одбору и пленуму Уставотворног одбора водила се углавном дискусија о кривичној одговорности министара. У Ужем одбору тражено је, да се застарелост по кривицама министара не може стећи пре 20 година. Одбор је предложио застарелост, која се стиче после четири године, јер је нашао да нема потребе за тако дугу застарелост. То је било главно питање око кога се кретала дискусија и у пленуму. Политичка одговорност само је додирнута у два три маха, и то тако, да из тих кратких навода излази, да је политичка одговорност и од чланова одбора замишљена као нешто што се по себи разуме и што је већ низом уставних одредаба загарантовано. Кад је било речи о министрима уопште, Тодор Туцаковић предложио је читав низ услова за министре, а између осталог да министри не могу бити

лица осуђена за нечасна дела, као и они којима је Скупштина изјавила неповерење да се за три године не могу узимати за министре. Потпретседник одбора Милутин Гарашанин изјавио је поводом тога, да све што важи за посланике самим тим важи и за министре, који се у парламентарној владавини морају узимати из Скупштине. Радикал поп Марко Петровић, тражећи пооштравање кривичне одговорности министара, констатовао је да у предложеном члану нема одговорности за вођење политике, јер за њу постоји парламентарна одговорност, а она, вели, повлачи силазак са министарске столице. На разлику између политичке и кривичне одговорности указали су још и Стојан Марковић и Јован Бошковић. О кривичној одговорности говорио је и др. Никола Крстић, коме је било поверено да направи нову стилизацију члана о кривичној одговорности. Тај члан примљен је у пленуму Уставотворног одбора са додатком др. Николе Крстића.

Кривична одговорност министара по уставном предлогу коначно је овако предвиђена. Краљ и Народна скупштина могли су оптужити министра за ова дела: 1) за издају земље и владоца; 2) за повреду устава и уставних права српских грађана; 3) за примање мита; 4) за оштећење државе из користољубља; и 5) за повреду закона у случајевима, које буде одредио нарочити закон о министарској одговорности. Застарелост ових дела настајала је за четири године од учињеног дела, то јест Краљ и Народна скупштина имали су право на оптужбу за четири године од дана извршења дела.

Предлог да се министар оптужи мора бити састављен написмено и потписан од 20 посланика. А да министар буде стављен под оптужбу за одлуку Скупштине, била је потребна већина од две трећине присутних посланика. Оптуженом министру суди Државни суд састављен од државних саветника и касационих судија. За случајеве министарске одговорности, који нису предвиђени Кривичним закоником као кажњива дела, министар не може бити осуђен на већу казну од затвора. Краљ не може осуђеном министру ни опростити ни смањити казну без пристанка Народне скупштине. Појединости кривичне одговорности министара остављене су да буду регулисане законом.

Локалне самоуправе и управна подела земље

Поред свих гаранција за парламентарну владавину и за један демократски поредак, творци устава од 1888 сматрали су, сасвим оправдано, да уз парламентарни режим иду локалне самоуправе, без којих парламентарни систем заведен уставом не би био потпун. Увођење самоуправа тражили су радикали, а видели смо већ да је још 1870 један од либералних идеолога Стојан Бошковић препоручивао самоуправу као једну од најважнијих демократских реформи. Начело локалне самоуправе у Уставотворном одбору (ужем и ширем) нико није спорио. Али је питање управне поделе земље, у оквиру које би се извеле самоуправе, било врло спорно. Подела земље стајала је, као што смо видели, у вези са изборним системом, па су и отуда потицали разлози јачег размишљања у питању поделе.

Поставило се у ствари питање: да ли ће се самоуправни живот спроводити кроз веће или мање јединице и колико ће бити тих јединица. У Уставотворном одбору (нарочито у пленуму) око тога се водила велика дискусија. Напредњаци су били за шест великих области, које би се делиле на срезове и округе. Они су то и у свој нацрт устава унели. Краљ Милан је подржавао ово напредњачко гледиште. Либерали су били за веће јединице у начелу, али је код њих преовлађивала тежња да се задржи стара подела на округе, срезове и општине и да се задржи исти број округа. Радикали су тражили укидање окружних начелстава, па да се земља подели само на срезове и општине.

Ужи одбор предложио је поделу на 10 жупанија, а број срезова имао се одредити законом. Срезови су се делили на општине. Шеф радикалне странке Сава Грујић заступао је овај предлог, налазећи да је он добар и практичан и са гледишта војне поделе. Са тога гледишта полазећи, Грујић је предлагао поделу на 10 жупанија и 55 срезова. Грујић је још рекао, да су радикали условили свој пристанак на десет жупанија увођењем самоуправа у те велике жупаније. Остали радикали нису се слагали са Грујићем. Димитрије Катић и Коста Таушановић изјаснили су се у својим говорима противу Грујићевог предлога. Таушановић је предлагао, да се

држава подели само на срезове, а да се срезови повећају и да их буде 32. Шеф либерала Ристић одговорио је на радикалну критику, да је подела изведена у духу целокупног уставног система. Поделом се нишло на то, да се створе јачи културни центри и да земља буде самоуправна у извесним пословима. У дискусији је узео учешћа и краљ Милан, који је указивао на дух сепаратизма и јако изражену локалност код народних посланика. Посланици су се осећали као посланици свога села или среза а не целог народа. Скупштине су се више бавиле сеоским и среским пословима него државним. Посланици су били заузети локалним пословима. Лек свему овоме треба тражити у увођењу више самоуправе у општину и срез. Можда су Народне скупштине такве што је народу остављено врло мало суделовања у пословима општине и среза. „Да би смо, дакле, имали боље Народне скупштине, — треба да имамо окружне или жупаниске скупштине.“⁹⁹) Сузбијање локалног духа могуће је само уређењем са две а не са једном јединицом.

Самоуправе су имале, дакле, да ублаже централизам и да извештај део послова пренесу у надлежност органа од народа изабраних. То би имало да растерети народне посланике, који су били једини народни претставници и за локалне послове и за законодавне послове целе државе. Ослобођење посланика од локалних брига и послова имало је да значи њихово уздизање на виши ступањ схватања опште народних послова, који су важни за целу државу, а не само за један крај. Преношењем извесних послова са месних органа државне власти на самоуправне локалне органе смањује се утицај државне власти на изборе и народни посланици постају независнији од власти. Једном речи, као и изборни систем по листама и са пропорцом, тако и окружне самоуправе имале су да утичу на побољшање квалитета Народних скупштина, које су у новом парламентарном систему имале да из своје средине дају владу.

Што се тиче надлежности самоуправа и њихових органа, уставом је заведена општинска и окружна самоуправа. Општински самоуправни органи били су: општински суд, општински одбор и општински збор. У окрузима, поред ор-

⁹⁹) „Отаџбина“, књига XXVI, стр. 458.

гана државне власти, установљени су ови самоуправни органи: окружне скупштине и окружни одбори. Задатак окружних самоуправних органа овако је обележен: старање о унапређењу и чувању просветних, привредних, саобраћајних, санитарских и финансиских интереса у округу.

Као што се види из овог разлагања о изради устава у Уставотворном одбору (ужем и ширем), све претпоставке парламентарне владавине унете су у предлог устава, који је у Великој народној скупштини примљен без измене. Поред овога што је речено о претпоставкама и јемствима парламентарног режима, треба додати, да је уставни предлог предвиђао пуно судиску независност и непокретност као јемство законитости у земљи. Осим тога обезбеђена су права Главне контроле, која је имала да контролише извршење буџета. Чланови Главне контроле уживали су непокретност. Исто тако чланови Државног савета, који је био највиши управни суд са извесном улогом у законодавству, о чему је напред било речи, били су непокретни у својим звањима. Један читав одељак устава посвећен је био државној администрацији. У томе одељку прописана су основна начела чиновничког права. Пре свега прокламовано је начело, да су сваком грађанину доступна сва звања у државној служби. Затим, установљена је одговорност чиновника за сва службена дела.

Велика народна скупштина

Уставотворни одбор усвојио је поред обичне Народне скупштине и установу Велике народне скупштине. Ова установа била је прихваћена и уставом од 1869. Велика народна скупштина води своје порекло од оних важнијих народних скупштина, које су сазиване још у предуставно доба и доцније ради избора владоца или решавања о најкрупнијим државним пословима, као што је одлука о рату или миру, или уставна промена.

Пројект, а и сам устав од 1888, садржавао је одредбе о Великој народној скупштини, која се, према тим одредбама, састојала у овим случајевима:

- 1) да решава о престолу,

- 2) да изврши избор Краљевских намесника,
- 3) да решава о изменама у уставу,
- 4) да решава о смањивању или размени кога дела државне територије,
- 5) кад Краљ нађе за потребно да саслуша Велику народну скупштину.

Велика народна скупштина имала је два пута више посланика него обична. За Велику народну скупштину нису се бирали квалификовани посланици. Велика народна скупштина као традиционална установа није била предмет спора и дискусије у Уставотворном одбору.

Војска

Радикали су у своје програму непрестано тражили установу народне војске. Ова установа била је предвиђена и уставом од 1869, али упркос те одредбе донет је 1883 закон о стајаћој војсци, којим је народна војска била укинута. Уставни предлог од 1888 није спомињао народну војску. У пленуму Уставотворног одбора генерал Лешјанин тражио је, да се у уставу предвиди народна војска. Радикали су се том тражењу придружили преко попа Марка Петровића. Шеф радикалне странке генерал Сава Грујић изјаснио се за установу народне војске, али поред стајаће. Зато у устав не треба уносити разлику између стајаће и народне војске. То треба оставити закону. Шеф либерала Јован Ристић објаснио је разлог због чега је у устав од 1869 унета установа народне војске. После увођења народне војске на Преображенској скупштини 1861, Турци су протестовали против тога, али без успеха. Када је после осам година прављен устав, установа народне војске унета је у устав да би се у будућности слични протести могли одбити. Сада за такву установну одредбу нема потребе. Краљ Милан је држао дужи говор, бранећи предлог устава. Ни он, вели, није против народне војске, али то не треба да се уноси у устав, него то оставити закону и буџетским могућностима. Краљ Милан се само изјашњавао противу организације народне војске каква је постојала код нас по уређењу од 1862 године. Ако се, вели, хоће таква народна војска, онда је он противу ње.

Главно му је да војна сила буде што јача. Усвојен је предлог Ужег одбора без измена. Тако је у уставу остала установа стајаће војске, која је стајала под Краљевој командом.

Измене у уставу

Ужи одбор предложио је поступак за измену устава, који се састојао у овоме. Измене у уставу може предложити Краљ Скупштини и Краљу Скупштина. Предлог мора садржавати тачке устава које би се имале изменити, допунити, или протумачити. Скупштина има три пута да гласа о поднетим предлозима са размацима између гласања од пет дана најмање. За решавање било је потребно присуство три четвртине од укупног броја посланика, а за одлуку тражила се већина од најмање две трећине од присутних посланика. Овај поступак имао се обавити у два сазива који долазе један за другим. Тако примљен предлог подносио се Краљу на одобрење. Кад Краљ одобри предлог, сазива се Велика народна скупштина која решава само о тачкама које су означене у предлогу за измену устава. За решења Велике народне скупштине потребна је Краљева потврда.

По једном претходном члану (у дефинитивном уставном тексту члан 68), за време малолетства владарца није се могла вршити измена у уставу.

Из радикалних редова дошла је замерка, што се Краљу даје право потврде претходног предлога за измену устава, на основу кога се има сазвати Велика народна скупштина и започети стварни рад на измени устава. Радикали нису замерали што се Краљу даје право потврде начелних одлука Велике народне скупштине. Гига Гершић у том праву видео је атрибуте монархије, јер, вели, у монархији у свима питањима мора да се одржи споразум оба фактора. Али дати Краљу право потврде односно одбијања претходних одлука Народне скупштине о измени устава, говорио је Гершић, могло би имати незгода. Одбијањем тих одлука могло би Краљ себе довести у незгодан положај да унапред одбије оно што би можда одбила Велика народна скупштина. Радикал поп Марко Петровић тражио је такву редакцију овог члана да се њиме не сузи иницијатива Народне скупштине у погледу ревизије устава. Јован Ристић, као и Милан Ку-

јуић, бранили су право Краљево разлозима целисходности. Ристић је резонувао овако. Ако Краљ има право потврде коначних одлука Велике народне скупштине, онда му треба дати право потврде претходних одлука; ако Краљ није расположен да прими ревизију устава, онда је боље да он то спречи још у почетку, а не да се узалудно састаје Велика народна скупштина.

Пленум Уставотворног одбора примио је одредбе о измени устава како су предложене од стране Ужег одбора. Али је у завршном поступку у Уставотворном одбору, 9 децембра 1888 по сугестији Краља Милана, измењена одредба о измени у уставу утолико, што претходна одлука обичне Народне скупштине о уставној ревизији није ишла на потврду Краљу. Уместо тога унето је, да се Краљев предлог о измени устава саопштава двома Народним скупштинама из два узастопна избора, па се затим Скупштина распушта и даље поступа као и по првобитном предлогу. Исто тако, кад предлог потиче из Народне скупштине, исти поступак какав је предвиђен у првобитном предлогу обавља се, али не у два узастопна сазива него у две Скупштине, које потичу из два узастопна избора. Тако донета одлука, као што је речено, није ишла на потврду Краљу. Али Краљ је и даље задржао право потврде коначних одлука Велике народне скупштине. Овом изменом првобитног предлога отежана је измена устава. Али је, међутим, предвиђена једна олакшица, а то је одредба, да се изузетно после шест година, на захтев просте већине обичне Скупштине, могу подвргнути уставној ревизији чланови 89, 90, 91, 92, 93 и 94 устава. Ови чланови односили су се на изборни систем по окружним листама са количником и поделом мандата по начелу сразмерности.

Завршни поступак у Уставотворном одбору

У досадашњем излагању исцрпен је рад Уставотворног одбора (ужег и ширег), који је трајао од 22 октобра до 19 децембра 1888. Ужи одбор, који је имао задатак да изради предлог устава, радио је од 24 октобра до 24 новембра, док је претрес предлога устава у пленуму Уставотворног од-

бора трајао је од 24 новембра до 9 децембра. Десетог децембра држана је само кратка седница ради потписивања дефинитивног пројекта устава. Из овог рада изишао је предлог устава који се имао упутити Великој народној скупштини на решење. Шта је садржавао тај предлог и како су постале главне одредбе овог предлога устава види се из досадашњег излагања. Главне одредбе овог предлога устава изложене су онако како су постављене у Ужем одбору, а затим како су прошле кроз пленум, и најзад је дат њихов завршни облик. Из тог излагања може се видети држање странака и главних политичких људи у свима важнијим уставним питањима, чија решења претстављају обележја новог устава.

Завршни поступак, међутим, важан је за оцену начина постанка устава од 1888. У завршни поступак ушло се већ на претпоследњој седници Уставотворног одбора, иако се одбор још на једној седници бавио садржином предлога устава. Пошто су одредбе о Краљу, по предлогу радикалног претставника у одбору Ристе Поповића, примљене једногласно и без дискусије, краљ Милан се захвалио на изразу лојалности, па је рекао да се прелази на последњи и веома важан одељак о прелазним наређењима. Пре него што би се прешло на тај одељак, краљ Милан је желео да понови своју мисао, да нови устав треба да буде дело компромиса, донет без мајоризације. Од тако израженог предлога он, вели, нема намеру да отступи ни за длаку. Зато је и поставио питање претставницима странака: да ли примају и да ли се обавезују да тако израђени предлог заступају пред Великом народном скупштином тако да Скупштина прими предлог онакав какав је изашао из Уставотворног одбора. Пре него што би добио одговор на то питање, краљ Милан, као председник одбора, прекинуо је седницу и дао одмор ради договора о постављеном питању.

После одмора, у име радикалне странке, говорио је Коста С. Таушановић и изнео извесне резерве радикала на већ израђени пројекат. Од свих резерви најважнија је била она, која се односила на изборни систем и изборни цензус, као и на укидање смртне казне за политичке кривце. Они су тражили да се изборни систем у свим појединостима не уноси у устав, и да се цензус укине или бар смањи. Видели

смо већ напред шта је углавном од радикалних резерви примљено, а шта не.

После Таушановића говорио је у име либерала Јован Ристић, који је изјавио да либерали немају никаквих нових предлога. Што се тиче Таушановићевих предлога, Ристић је изјавио да би само о неким могло бити поновних разговора.

Гарашанин је у име напредњака изјавио да прима устав, иако је странка у многome попуштала ради постизања компромисног предлога устава. Више не може да попусти и не пристаје на даље погађање.

Водила се још дискусија о свему ономе што је истакнуто поново на дневни ред резервама Таушановића. У току дискусије Ристић је изнео шта он сматра као битно и у шта се не може дирати приликом нових разговора. Краљ Милан је такође говорио, слажући се углавном са Ристићем у ономе што би се могло примити. Али с друге стране краљ Милан је био одлучан да све странке морају примити устав као заједничко дело, дајући на знање да без споразума нема новог устава. Од стране радикала у дискусији су учествовали Сава Грујић и Гига Гершић. Они су тумачили став радикала, али су изражавали мишљење да до споразума може доћи и да ствари нису такве природе да би због њих могао доћи у питање и сам нови устав. Грујић је предлагао специјалну комисију, која би имала да се споразуме о спорним тачкама.

Резултат целе дискусије био је избор нарочитог одбора са задатком да се постигне споразум о спорним питањима. У одбор су ушла сва три потпредседника и још по два члана из све три странке. Гарашанин није хтео да учествује у овом новом споразумевању и нагађању. Осим изборног система, остала спорна питања нису била много важна. О њима су се у завршној фази споразумевали само либерали и радикали. Ни краљ Милан није учествовао у овом новом погађању, али је дао сугестије за споразум.

На седници Уставотворног одбора од 9 децембра 1888, на два дана пред састанак Велике народне скупштине, констатовано је, да је између радикала и либерала постигнут споразум о спорним питањима која су се појавила (садр-

жина тога споразума изнета је углавном при излагању појединих главних одредаба уставног предлога).

Пошто је споразум постигнут, на истој седници од 9 децембра, краљ Милан је одржао врло дуг говор, у коме је са свом речитошћу изразио своје непоколебиво гледиште, да се устав има изгласати у Великој народној скупштини без икакве измене. Краљ Милан је у свом великом говору рекао, да су у Уставотворном одбору заступљене све три странке преко својих првих људи, преко свога Ђенералштаба, како се изразио краљ Милан. Вођство сваке странке зна шта се у странци ради и оно управља радњом странке. То се показало и на изборима за Велику народну скупштину. Према томе, краљ Милан је сматрао да у одбору може поставити питање радикалној, либералној и напредној странци: да ли су за предложени устав или нису. „И, господе, кад овакво питање постављам, — говорио је краљ Милан, — кад тражим ваше за или против, онда имајте на уму да ваше за или против тражим и за последњу тачку и завету. Ово до чега се заједничким споразумом дошло, мора или бити или не бити устав.“ На адресу странака и Велике народне скупштине краљ Милан је изговорио ове речи: „Ја не само да не дам вама да споразумно дело кварите; него треба да знате, да овај нацрт устава не дам да га ма у чему измени ни сама Велика народна скупштина... „Дакле, знајте, да Велика народна скупштина или ће примити овај устав овакав какав је од корице до корице, или га неће примити, у ком случају ја престајем бити више ваш претседник него ћу онда као краљ ове земље, као Србин, чинити своју дужност према земљи и, будите уверени, да сам ја сасвим начисто шта ћу онда чинити.“¹⁰⁰⁾

Краљ Милан је тражио не само глас сваког члана Уставотворног одбора него и обавезу да ће учинити све код својих партиских пријатеља у Великој народној скупштини, да и они гласају за устав без измена, „од корице до корице“. Краљ Милан је наглашавао, да у предлогу устава има ствари које му се не допадају. Па кад он не може и неће да тражи неке измене у предлогу, онда не допушта никоме другоме да нешто мења. Он је нагласио још

¹⁰⁰⁾ „Отаџбина“, књига XXXI, стр. 89.

да се партиски Ђенералштаби не могу изговарати да немају утицаја на пријатеље који ће заседавати у Великој народној скупштини.

После свога говора, краљ Милан је дао одмор, да би се странке и људи из појединих странака договорили о ставу, који треба да заузму према захтеву краљевом. После одмора приступило се гласању у Уставотворном одбору о коначном тексту предлога устава. Краљ Милан је лично прозивао чланове и то прво оне који су припадали радикалној странци. Сви присутни гласали су за, осим Димитрија Катића. Исто тако сви присутни чланови из либералне странке гласали су за. Пре него што се приступило прозивању чланова напредне странке, шеф напредњака Милутин Гарашанин дао је изјаву у име странке да ће њени чланови гласати за. После тога прозвани су чланови напредне странке и чланови који не припадају ниједној странци. Сви су гласали за.

По свршеном гласању краљ Милан је закључио седницу и заказао идућу за 10 децембар, на којој се имао само потписати текст предлога устава.

На дан 10 децембра 1888, уочи самог састанка Велике народне скупштине, у Уставотворном одбору извршено је потписивање штампаног текста предлога устава у четири примерка. Један примерак намењен је био Великој народној скупштини, други Државној архиви, трећи Народној библиотеци, а четврти краљу Милану лично. Пошто је текст прочитан, приступило се потписивању. Сви присутни потписали су текст, осим двојице радикала: Димитрија Катића и Ранка Тајсића.^{*)} Овај поступак радикалних сељачких трибуна много је наљутио краља Милана. Гласање ове двојице радикала краљ Милан је схватио као неки предзнак отпора радикала у Великој народној скупштини, што га је и љутило и бринуло.

Избори за Велику народну скупштину

По уставу од 1869 за промену устава била је надлежна Велика народна скупштина. Устав је предвиђао и један претходни, доста спори, поступак за промену устава. Краљ

^{*)} Тајсић свакако није био присутан дан раније коначном гласању, јер није забележено да је гласао против, што би свакако учинио да је био присутан, или можда хроничар није тачно забележио гласање.

Милан се није обазирао на поступак предвиђен уставом. Он је просто прескочио цео претходни поступак, па је својом прокламацијом наредно изборе за Велику народну скупштину за 20 новембар, а тако изабрану Скупштину сазвао је за 1 децембар 1888 у Београду.

Док је Уставотворни одбор радио на спремању предлога устава, у народу су вршени избори повереника, који су имали да бирају посланике. У одбору је све ишло споразумно међу странкама, али у народу су се странке бориле за већи број посланика. Радикали су се жалили да полициске власти раде у корист напредњака. Напредњаци су опет одбијали све те нападе и тврдили да радикали врше терор одоздо. На влади нису били напредњаци, него више мање партиски неутрални људи, али су радикали ипак тврдили да се власти у унутрашњости мешају у корист напредњака. Између радикалног „Одјека“ и напредњачког „Видела“ водила се оштра полемика. У народу долазило је до сукоба, који су претили да се претворе у nerede. Краљ Милан је примао све извештаје о стању у народу. Све га је то забрињавало, јер се бојао отпора радикала. Међутим, он лично је већ раније прокламацијом обећао слободу избора.

Због те озбиљне ситуације у народу, краљ Милан ступио је у додир са шефовима и првацима странака ради договора о начину како да се обезбеди слобода избора. Краљ је био мишљења да би се требало послужити чланом 56 устава, који говори о ванредним законима, па донети нови изборни закон и по њему извршити изборе за Велику народну скупштину. Један мали одбор правника, коме је било поверено проучавање овог питања, изјаснио се противу доношења новог закона. После тога предузете су ове мере: 1) сви извршени избори повереника поништени су; 2) избори су одложени од 20 новембра за 4 децембар; 3) састанак Велике народне скупштине померен је од 1 децембра за 11 децембар; 4) ради контроле избора решено је, да се одреде нарочити комесари за свако бирачко место, из сваке странке по један. Ове мере донете су указом од 16 новембра. Краљ је те мере одобрио, а с њима су се сложили и шефови странака. Предузете мере нису биле ништа мање противне уставу него предлог да се на основу члана 56 важећег

устава донесе нови закон о избору посланика. И са гледишта обезбеђења слободе избора више је томе циљу одговарао нови закон него мере, које су једну страну могле заплашити, а другу охрабрити.

Избори су извршени 4 децембра. Радикали су однели победу. Од 628 посланика, либерали су имали 100, напредњаци једног, а сви остали припадали су радикалној странци. Радикали су, према томе, били господари Велике народне скупштине.

Састанак Велике народне скупштине и претходне радње

Велика народна скупштина састала се 11 децембра 1888 године. За њу већ није била тајна, да краљ Милан тражи да се устав у Великој народној скупштини прими „од корице до корице“ без икаквих измена. Судбина новог устава зависила је од радикала који су имали пет шестина посланика у Великој народној скупштини. Приликом потписивања предлога устава у Уставотворном одбору, Ранко Тајсић и Димитрије Катић одбили су да потпишу устав, да не би себи везивали руке. Обојица су били посланици. Код радикала се и у току рада Уставотворног одбора осећало извесно двојство. Осећала се подела на београдске радикале и радикале из унутрашњости, или боље речено подела на радикале из вароши и радикале са села. Сељачку групу несумњиво су претстављали Тајсић и Димитрије Катић. У Скупштини је био и Милија Миловановић. Та подела радикала испољила се и у Великој народној скупштини, али су преовлађивали умеренији елементи.

Овај први претходни састанак отворен је у згради Народног позоришта. Пошто је београдски протојереј Новица Лазаревић осветио водницу, изабран је за привременог претседника Паја Вуковић. На истом састанку изабран је верификациони одбор, а за претседника тога одбора радикал Риста С. Поповић, који је даље председавао седницама Скупштине до избора сталног претседника.

Други претходни састанак одржан је 18 децембра под претседништвом претседника верификационог одбора Ристе Поповића. Између првог и другог претходног састанка

радио је верификациони одбор. На овом састанку саопштен је извештај верификационог одбора, који је предложио да се приме као исправна пуномоћја 591 посланика од 628, колико је према списку Главне контроле изабрано. Остала пуномоћја су оспорена. Пошто је био довољан број за решавање и рад, то се приступило избору председништва. За председника је изабран радикал Коста Таушановић са 475 гласова, а за потпредседника опет радикал Риста Поповић са 466 гласова. Таушановић је предложио осам секретара, што је и примљено.

Први редовни састанак одржан је истог дана, 18 децембра, одмах иза другог претходног састанка. На овом састанку отворене су седнице Велике народне скупштине читањем Краљевог указа. Указ је прочитао председник владе Никола Христић.

Затим је прочитан указ којим се овлашћује влада да Великој народној скупштини упути предлог устава „те да она реши да ли га усваја у целини.¹⁰¹⁾ Овим указом дат је правни облик одлуци краља Милана да Велика народна скупштина у целини прими или одбаци устав, као што је то он довољно нагласио у завршној беседи у Уставотворном одбору. По важећем уставу (чл. 61, став други) влада је могла тражити свагда да се њени предлози у целини приме или одбаце. Више није било никакве сумње да Велика народна скупштина формално неће моћи друго него да у целини прими или одбаци устав. Постављало се само питање да ли ће се она држати формалног пута, који јој је обележен указом о подношењу предлога устава на решење. То је зависило од радикала, које је у Скупштини сад водио Коста Таушановић, као председник Велике народне скупштине. Избор Таушановића за председника и Ристе Поповића за потпредседника наговештавао је победу умереније струје, јер су обојица ставили своје потписе на устав још у одбору. Риста Поповић био је и члан Ужег одбора за израду устава и у дискусијама у пленуму Уставотворног одбора увек се залагао за нацрт устава, па и онда кад су га критиковали неки радикали. Таушановић је био нешто ближи сељачкој групи, али је био ипак компромисан човек у овој прилици.

¹⁰¹⁾ Стенографске белешке Велике народне скупштине од 11 до 22 децембра 1888, стр. 38.

На овом састанку прочитан је и трећи указ о постављању Краљевих повереника у Великој народној скупштини. Постављени су: Јован Ристић, министар председник у пензији, Сава Грујић, државни саветник, Јован Белимарковић, државни саветник, Алимпије Васиљевић, државни саветник, др. Никола Крстић, државни саветник, Димитрије Маринковић, државни саветник, Стојан Бошковић, државни саветник, Ђорђе Павловић, државни саветник, Јован Авакумовић, министар у пензији, Петар Велимировић, министар на расположењу, Светозар Милосављевић, министар на расположењу, Коста Алковић, професор Велике школе, Глиша Гершић, професор Велике школе, Стеван Р. Поповић, професор Велике школе, и Марко Стојановић, јавни правозаступник. Краљеви повереници узети су из све три странке. Они су имали да пред Скупштином бране предлог устава, али им се за то није дала прилика, јер је устав прошао кроз Скупштину врло брзо.

Пошто су саслушани укази, приступило се избору скупштинског одбора за проучавање предлога устава. По Пословнику одбор је могао имати девет чланова. Министар иностраних послова Чеда Мијатовић дао је изјаву у име владе, да се и мимо одредбе Пословника може изабрати више чланова, пошто је предмет о коме има да се решава веома важан. Та владина сугестија усвојена је и председник Таушановић с потпредседником и секретарима одредили су, да се бира одбор од 54 члана. Таушановић је и кандидовао овај одбор, чији је избор обављен аklamацијом. Истог дана у 4 сата по подне одбор се конституисао и приступио раду. За председника одбора изабран је Јоца Ж. Јовановић (радикал), а за известиоце Стојан М. Протић (радикал) и Стојан Д. Рибарац (либерал).

Претрес устава у скупштинском одбору и подела одбора на већину и мањину

Одбор за проучавање предлога устава радио је од 18 децембра увече до 20 децембра, дакле, свега два дана. Приликом гласања у одбору 42 члана гласало је, да се устав у целини прими онако како је предложен, 4 члана гласали су

против, 8 се уздржало од гласања. Из одбора су изашла два извештаја: већине и мањине. Већина је била много надмоћнија.

Извештај већине констатује да је у току претреса било примедба о појединим члановима, али су примедбе такве природе да не могу утицати на решење главног питања, а то је: да се предлог устава у целини прими или одбије. С обзиром на то, већина одбора предложила је Великој народној скупштини, да у целини, без икаквих измена, прими предложени устав.

У своме образложењу већина одбора је изнела ове карактеристике предлога устава:

1) У свим главним деловима предлог устава одговара савременим начелима уставне теорије и праксе код свих образованих народа;

2) У погледу уставних права грађана предлог потпуно испуњава све захтеве слободоумног устава, па у извесним својим одредбама стоји изнад многих европских устава;

3) Однос између Владаоца и народног претставништва потпуно је јасно и прецизно одређен као што то чине и сви европски уставни; подела власти изведена је тако: да је Народна скупштина изведена из потчињеног положаја који је имала по уставу од 1869 и постала је „права истинска половина законодавне власти“;

4) Састав народног претставништва и изборни систем одговарају најслободоумнијим начелима. Шта више, начело сразмерног претставништва са одговарајућим изборним системом претставља слободоумну новину, коју немају још многи европски уставни. Имуניתетно право народних посланика утврђено је како се само пожелети може;

5) Предлог устава потпуно ујемчава буџетско право, које је једно од најглавнијих права народног претставништва. То право чини Народну скупштину пресудним фактором у државном животу и даје јој моћно оружје да штити своја и народна права, и да утиче на правац политике своје земље. Установа самосталне Главне контроле са буџетским правом омогућава Народној скупштини да у сваком тренутку зна стање државних финансија и одржава сталну контролу. Буџетско право са Главном контролом даје могућност Народној скупштини да смени владу у коју нема по-

верење и да је спречи у оним радњама, које би, по оцени Скупштине, биле штетне;

6) Предлог устава гарантује правду у земљи; не може бити преких судова, ванредних закона, нити по вољи владе постављених судија; не може бити опсадних стања и обустава устава;

7) Одредбама о изменама у уставу, предлог устава пружа могућност доцнијих измена устава у правцу усавршавања.

Најзад се у извештају већине, који је датиран 20 децембра, каже да је између важећег устава од 1869 и поднетог предлога толика разлика, да се они ни упоредити не могу. Затим се износе одредбе важећег устава да би се показале добре стране предлога устава.¹⁰²⁾

Извештај одборске мањине потписали су Димитрије Катић, Ранко Тајсић, Петар Максимовић, Никола П. Николић, Јован П. Јеличић, Божа Вучковић, Милија М. Ристић, Арсеније Б. Прокопијевић, Јаков Милосављевић и Милија Миловановић.

Извештај одборске мањине признаје да је предлог устава бољи од важећег устава од 1869, али ипак предлог подвргава критици и чини му ове начелне замјерке: 1) министарска одговорност је илузорна; 2) предлог је једностран, јер није водио рачуна о народној привреди; 3) предлог је задржао установу Државног савета, а онаквог какав је предложен треба укинути.

У појединостима извештај мањине предложио је низ измена у предлогу устава. Главнији захтеви одборске мањине били су ови: 1) уместо две јединице да се земља подели на основу једне административне јединице; 2) да се новине не могу забрањивати за увреду страног владаоца; 3) да се унесе начело: да је народ извор власти; 4) да се код члана 52 унесе да Краљ закључује уговоре у договору са Народном скупштином; 5) да се избрише чл. 100 који говори о квалификованим посланицима, јер се на тај начин намећу народу посланици; 6) да се кворум скупштински повећа од половине и један више на две трећине посланика; 7) да се не заводи звање министра без портфеља; 8) да се време застарелости за кривице министара повиси од 4 на 10 го-

¹⁰²⁾ Стенографске белешке В. народне скупштине, 1888, стр. 87—91.

дина и да се за одлуку о оптужењу министара не тражи две трећине посланика него само половина; 9) да се укине цензус од 15 динара и да се сваком ко плаћа ма колико државне порезе да право гласа; 10) да се унесе нарочити одељак у устав о народној привреди; за унапређење народне привреде има се из државног буџета сваке године давати педесети део буџета; да се произвођачким, прерађивачким и прометним задругама да првенствено право на државну помоћ; 11) да се Ужем одбору Великог уставотворног одбора који је овлашћен да изради изборни закон дода раван број посланика и 12) да се избори за ванредни сазив изврше 1 маја 1889, а Скупштина да се састане 15 маја. Извештај мањине датиран је 21 децембра.¹⁰³⁾

Као што се види, извештај одборске мањине поклањао је нарочиту пажњу економском питању. Група која је предложила извештај мањине била је она сељачка група радикала из унутрашњости. Из говора присталица ове групе у пленуму Велике народне скупштине излазило је такође јако наглашавање сељачког питања, које је, по њиховом мишљењу, остало нерешено уставом. Поред тога, у извештају се констатује да је задржан Државни савет са окружним начелствима, у чему су радикали раније гледали оличење бирократије. Једном речи, критика извештаја мањине могла би се свести на ово: бирократија се утврђује, а за сељака нема ништа у уставу.

У међувремену од састанка Велике народне скупштине до претреса предлога устава у одбору, радикали су и у клубу решавали о своме држању према предлогу устава. И ту су радикали из унутрашњости покушали да придобију клуб, да се изјасни за извесне измене у предлогу устава. Овој радикалној групи тешко је падао захтев краља Милана да се устав има примити без измене „од корице до корице.“ Радикали, који су се борили противу краља Милана, осећали су се пониженим пред овим ставом свога противника. Највећи део реално је схватио, да нови устав значи владавину већине, а радикали су били већина. Мања група радикала није могла никако да се помири с тим, да Велика народна скупштина, која је некад бирала владоце и која

¹⁰³⁾ Стенографске белешке Велике народне скупштине, 1888, стр. 92—94.

је називана „нашим моћним сувереном“, стоји под притиском једног човека и то баш краља Милана. Они су у томе видели напуштање радикалног програма и радикалне борбе. Код ових радикала преовлађивала су осећања над реалним погледима.

Ова радикална група покушала је да се користи расположењем омладине. На седници радикалног клуба од 15 децембра прочитана је претставка студената Велике школе, коју је потписало 49 студената, међу којима је било правника, филозофа и техничара. Они су се као део српске омладине обраћали радикалном клубу с мишљењем, да предложени устав не би одговарао друштвеним потребама земље и да би се пристанак радикала на њега косио са радикалним програмом и дотадашњим радом радикалне странке.¹⁰⁴⁾ Међутим ситуација се није могла изменити. Велика народна скупштина остала је пред питањем: да у целини прими устав или да га у целини одбаци. И извештај одборске већине предлагао је само једно: да се устав прими како је предложен.

Изгласавање устава у Великој народној скупштини и његова потврда

Пошто је извештај одбора за проучавање предлога устава са одвојеним мишљењем мањине упућен пленуму, други редовни састанак Велике народне скупштине одржан је 21 децембра 1888. Овај састанак трајао је од 10 сати пре подне до 3½ сата по подне. За то време свршени су још неки послови и претресен и коначно је изгласан устав од 1888 године. За усвајање устава (претрес и гласање) у Великој народној скупштини није употребљен ни цео један дан. У предложеном уставу учињена је са претходним пристанком краља Милана допуна члана 200, који је наређивао да се страна војска не може узети у службу државну и да без одобрења Народне скупштине не вреди уговор да страна војска поседне српско земљиште или пређе преко њега. Овом члану додато је, да се ни српска војска не може ста-

¹⁰⁴⁾ Ова претставка са оригиналним потписима налази се у личној архиви Ранка Тајсића, која се налази у Државној архиви.

вити у службу које друге државе без одобрења Народне скупштине.

Седници је председавао Коста Таушановић. Извештај одбора за проучавање устава био је стављен као друга тачка дневног реда. Пре тога прочитани су поздравни из народа, па се прешло на један накнадни извештај верификационог одбора, којом је приликом било говора о злоупотребама власти за време избора. Неколико радикалних посланика говорили су противу полицијских власти, тражећи да у земљи влада закона замени полицијску обест и силу. Министар спољних послова Чедо Мијатовић одговорио је, да се влада стара да се Краљева реч и слобода избора испуни и да ће казнити све оне који су се огрешили о закон.

После тога прешло се на претрес извештаја одбора за проучавање устава. Известилац Стојан Рибарац прочитао је текст предлога устава. Стојан Протић, такође извештај одбора, прочитао је извештај одбора са образложењем већине. Исто тако саопштен је и извештај мањине.

Затим је отворена дебата. У току дебате предлог устава критиковали су они радикали који су пристајали уз мишљење мањине да предлог устава треба у понечему мењати и допунити. Говорници су се руководили разлозима који су изнети у извештају већине или мањине, већ према томе којој су групи припадали.

Први говорник сељак Радоња Недић, иако је био за то, да се устав прими, почео је говорити како ништа не вреди док се земља тачније не премери и у класе доведе и док се не обустави груписање општина.

Извештај већине бранио је сам председник одбора Јоца Ж. Јовановић. Он је изнео све добре стране новог устава. Његов је закључак био: под новим уставом кренуће се уставним и парламентарним путем, неће бити двогласаца и влада које немају ниједног посланика у Скупштини. „Од сада, — рекао је Јовановић, — не може да дође онаква влада, која нема поверења у Скупштини.“

Алекса Нешић је изјавио да ће гласати за устав, али, вели, као сељак и „прост фронтиш радикалне партије“, хоће да изнесе своје примедбе. Његове примедбе су скоро исте као оне из извештаја мањине. Он замера што се утврђује Државни савет, а радикали су тражили његово укидање.

Исто тако, уставом се укида народна војска. По мишљењу Нешића, одлуке Велике народне скупштине не треба да подлежу Краљевој потврди, јер, кад је народ суверен, онда треба да важи оно што већина посланика потпише.

Још у Уставотворном одбору један део радикала је био за јавно гласање, а не за тајно. Гласање куглицама било је предмет критике и у Великој народној скупштини. Радикални посланик из округа ужичког Сима Милошевић устао је веома оштро противу предлога устава, коме није ништа признавао, а гласачке куглице називао је пиљцима. „Ја мојим бирачима, рекао је Милошевић, за божићне празнике не могу ништа друго однети до то, да је српска црква аутокефална и да ће догодине српски народ имати пуне шаке пиљака“. И либерал Илија Стојановић изјаснио се у свом говору противу куглица. Стојановић је још говорио о адреси, тражећи да се у устав унесе, да се у адреси могу износити народне потребе, а не да она буде само акт учтивости.

Радикални посланици из народа поп Шуњеварић, поп Новак Милошевић, поп Таса Капетан-Спасић, Јеврем Чоловић и Никола Поповић, сви су се изјаснили за нови устав, који осигурава правду и слободу. Поп Новак Милошевић замерио је своме посланичком другу Сими Милошевићу, што је онако говорио о гласачким куглицама. Поп Милошевић је рекао да се српском народу не доносе пиљци, него љубав и нова слобода. Никола Поповић, изјашњавајући се за устав, рекао је да се њиме не помаже индустрија, пољопривреда и занати, али има учвршћења народних слобода. Од либерала говорио је за устав још Велизар Кундовић, који је нарочито обратио пажњу на три главна дела устава: о правима народа, о правима владоца и о правима и саставу Народне скупштине. Кад се та три главна дела доведу у везу, онда је јасно да је устав добар и бољи него стари. Зато га треба примити.

Поред Симе Милошевића, за извештај одборске мањине говорили су Ранко Тајсић, Мика Спасојевић, Арса Прокпијевић и Милија Миловановић, који је био и последњи говорник у дебати уопште. Тајсић је објашњавао извештај одборске мањине и дао разлоге због чега су предложене извесне измене. Мика Спасојевић је изјавио, да најглавније

питање није уставом решено, а то је економско питање. Држава једино зависи од сељака, а шта је уставом пружено сељаку? Прокопијевић је полемисао са Кундовићем, питајући се: кад су замерке мањине ситнице, зашто се те ситнице не унесу у устав, па да сви буду задовољни. Милија Миловановић, друг Адама Богосављевића, с којим је претстављао идеје Светозара Марковића у ранијим Скупштинама, жалио се на сву интелигенцију која је потписала устав и њих, људе из народа, ставили пред дилему: или да приме устав или да остане све по старом, да се доживи опет Гамзиград, Књажевац и Алексинац. Ако интелигенција хоће да седи на министарским клупама иако је цео народ против, онда не вреди никакав устав, они ће опет газити народне слободе и грађанска права. Миловановић се на гласању о уставу уздржао од гласања. Нико из редова радикалне интелигенције није узео учешћа у дискусији, која је завршена говором Милије Миловановића.

После Миловановића говорио је у име владе министар иностраних послова Чедо Мијатовић, молећи Скупштину, да устав једногласно прими.

Претседник Коста Таушановић објавио је затим, да се прелази на гласање. Он је поставио овако питање: ко је за то да се предлог устава у целини прими гласање за, а ко је противан томе гласање против. Али је додао: да су и потписници извештаја мањине рекли да је предложени устав бољи од старог, па према томе, свако треба да зна, да, ако гласа за извештај мањине, гласа противу целог предлога устава. Приступило се гласању. Гласало се по именице. Секретар Илија Стошић извршио је прозивку свих посланика. По свршеном гласању претседник Коста Таушановић објавио је резултат: за устав је гласало 498, против је гласало 75, 3 посланика су се уздржала од гласања, а 15 посланика нису били присутни седници.¹⁰⁵⁾ Претседник Таушановић, на основу резултата гласања, објавио је, да је огромном већином усвојен пројекат устава, па је седницу у 3½ сата по подне закључио. Идућу седницу казао је за сутрадан, 22 децембра ради потписивања протокола и новог устава. Напоменуо је да сви посланици треба

да буду тачно у 10 сати у дворани, јер ће доћи краљ да закључи седницу.

Сутрадан, 22 децембра 1888,¹⁰⁶⁾ на трећем редовном састанку Велике народне скупштине, у јавној и свечаној седници, краљ Милан је потврдио нови устав и беседом закључио седнице Велике народне скупштине. Краљ је дошао заједно са престолонаследником. Војска је била постројена око позоришта, где је заседавала Скупштина. Цео акт потврде изведен је свечано и театрално. Чим је у 11 сати пре подне краљ Милан стигао у дворану, седница је отпочела. Краљ Милан је одмах почео своју беседу, којом је закључио седнице Велике народне скупштине. Он је у почетку потсетио да се ускоро навршава пет столећа од Косовске погибије, када је „неслога мач српски преломила, те је сунце српске слободе потонуло у крви честитог кнеза и храброг му народа, а угасила је луч српске државне самосталности“. Сећајући се прошлости и с надом у будућност, говорио је краљ Милан, он је, вели, својом вољом поставио задатак да заједно са народним правцима да нови устав и прошири грађанске и политичке слободе и тако српској државној мисли положи нови непоколебљиви темељ. Новим уставом, вели, крунише се дело народне независности и обнове Краљевине.

— Ево ме данас пред вас са новим уставом! рекао је краљ Милан, а у том тренутку претседник Скупштине пружио му је примерак новог устава. Стављајући потпис на њега, краљ Милан је наставио:

— који мојим потписом потврђујем! — па, дајући на траг устав претседнику Скупштине, краљ Милан је ову сцену завршио речима:

— Ево вам новог устава, ево вам, надајмо се и у име Бога, нове залог за унутрашњи мир, ред и спокојство, љубав и слог.

Беседа је била веома дуга, пуна ласкавих речи за нови устав, за народ и његове претставнике. Он је тако говорио као да он даје нови устав, а народним претставницима захваљује што су то разумели и поклонили му поверење. Говорећи о новом уставу, краљ Милан је рекао да се он од-

¹⁰⁵⁾ Стенографске белешке Велике народне скупштине, 1888, стр. 87—108.

¹⁰⁶⁾ Сви датуми су по старом календару.

рекао огромних права која му је давао дотадашњи устав. Дајући оцену новог устава, краљ Милан је рекао, да више не може бити наменованих посланика, да неће бити више ванредног стања, нити ће моћи да буду обустављене политичке и грађанске слободе. Нови устав претставља свршетак уставних и политичких борби, које су спутавале све народне снаге.¹⁰⁷⁾

На крају краљ Милан је објавио, да су седнице Велике народне скупштине закључене.

Закључак

Устав од 1888 значајан је у српској уставној историји не само по својој садржини него и по начину како је постао. Он остаје у нашој политичкој историји као један од најтипичнијих примера интервенције владаоца у уставним питањима и међустраничким односима. Врло често се указује на тај пример из 1888 како се брзо може донети један добар устав. Заиста, међустранички односи 1888 године нису били повољни за заједнички рад и компромис. Иако је уставно питање сазрело, ипак се до његовог решења није могло лако доћи. Без пристанка краља Милана није се могло ни мислити на ревизију устава. Ма колико да су постојали објективни услови за измену устава, ипак је краљ Милан, без обзира на мотиве који су га руководили, веома заслужан за доношење устава од 1888. Што је он и тако брзо донет, једина је заслуга краља Милана, који је успео да натера странке на компромис. Размишљања међу странкама у начелу нису била велика, али су односи међу странкама, као што је напред речено, били заоштрени. Ништа бољи односи нису били ни међу шефовима странака. На пример, позната је била нетрпељивост између Ристића и Гарашанина, који су при раду на уставу морали заједно за једним столом седети. У току рада сви ти заоштрени односи поправили су се.

Устав од 1888 донет је по двострукој процедури. Прва је, као што смо видели, обављена у Уставотворном одбору,

а друга у Великој народној скупштини. Сав рад у ствари је обављен у Уставотворном одбору, који је био једно иначе вануставно тело, али га је створио лично краљ Милан. Тај одбор послужио је краљу Милану, тако да је њиме, тако рећи, замењена и влада и Велика народна скупштина. За време рада тога одбора влада је обављала административне послове, а Велика народна скупштина, о чијем се избору у једном тренутку решавало у Ужешком одбору за израду устава, имала је само да се изјасни о раду одбора са да или не. Зато се Велика народна скупштина није ни пун дан бавила претресом устава. Све је обављено пре Скупштине, а главно је било у одбору који је био створен ван Скупштине. Скупштински одбор испунио је само форму. Нешто је мало претресано у радикалном клубу. Тако је седница Велике народне скупштине личила на позориште, где су сви глумци добили улоге и добро их научили.

Устав од 1888 године води идеолошко порекло од наших либерала, који су још 1858 године у нашем политичком животу истакли паролу и начела либералне буржоазије са Запада. Либерални идеолози од 1858 до 1870 били су духовне претече оних идеја, које је усвојио устав од 1888, а то су идеје демократије и парламентаризма. Њихова је снага била слаба да би могли и остварити своје идеје, чији је носилац на Западу била већ моћна буржоазија. У једној сељачкој земљи превладао је утицај либерала који су држали власт, али се нису држали начела западњачког либерализма. Исто тако ни социјалистички покрет Светозара Марковића није могао да успе у првобитној замисли, већ се постепено претварао у политички покрет. Значај покрета Светозара Марковића није у ономе што је он проповедао, већ у томе, што је он имао за последицу стварање не једне социјалистичке него сељачке радикалне странке. Радикална странка успела је у почетку да организује сељака и да сељачким паролама заиста веже сељака за себе. Тако, углавном сељачка странка, радикали су примили борбу не за решење економских питања сељака, него за успостављање Народне скупштине као врховне власти. Кад као већина освоје власт, сељаци ће кроз владу и своју Скупштину укинути бирократију и решити сељачко питање. Радикали као сељачка странка у својој еволуцији после Тимочке буне постали су

¹⁰⁷⁾ Стенографске белешке Велике народне скупштине, 1888, стр. 108—113.

у Србији носиоци идеја, које су почели први пут код нас да проповедају и развијају наши либерали, а то су идеје западњачког парламентаризма и демократије, за које се на Западу борила буржоазија. Напредњаци, који су се такође залагали за уставну промену и имали великог утицаја на припремање и стварање јавног мишљења у корист ревизије устава, били су у идејама западњачког либерализма. Шеф напредне странке Милутин Гарашанин још у првим данима рада Уставотворног одбора изјаснио се за један дом и тиме напустио главну тачку напредњачког програма, а то је дводомни систем. У другим питањима странка се није разликовала од осталих.

Сву тежину борбе за нови устав, који ће завести демократију и парламентаризам, примили су на себе радикали. При крају те борбе, извесне идеје биле су већ извојевале у јавном мишљењу победу. У време израде устава од 1888 гледишта странака (радикалне, либералне и напредне), посматрана из садашње удаљености, нису се много разликовала. Великих идеолошких разлика није било. Цео спор у Уставотворном одбору сводио се на дводомни и једнодомни систем и на изборни систем. У извесним тачкама изборног система либерали и напредњаци заједно са краљем Миланом заступали су гледиште више напредно и више демократско него неки радикали. Свакако партиски момент играо је видну улогу у опредељивању појединих странака. И баш зато је био потребан компромис међу странкама, чему је тежио и на чему је радио цело време краљ Милан. Компромис је значао у ствари умеравање партиских интереса радикала. То је била заједничка жеља напредњака, либерала и краља Милана. Шеф либерала Јован Ристић био је, такорећи, као поручен за ту улогу умеровања, при чему су била потребна политичка тактизирања. Ристић је после двадесет година углавном усвојио идеологију либерала из 1858, која му је при доношењу устава од 1869 изгледала одвећ слободоумна. Он је прихватио и бранио парламентаризам, који није хтео да прими 1869 године.

Нови устав у ствари је био победа радикалне странке, јер је странка успела у главној ствари: да ограничи владоца и да се заведе влада већине. Једна сељачка радикална странка извојевала је један чисто политички устав, у коме

су осигуране политичке слободе и парламентаризам по обрасцу либералних идеолога седамдесетих година, а не по обрасцу идејних оснивача радикалне странке. Устав од 1888 претставља идеолошки компромис само у упоређењу са првобитним радикалним програмом, који је тежио уништењу владалачке власти и тражио Народну скупштину као врховну власт. Једна сељачка странка, кад је извојевала устав, није тим уставом ништа учинила за решење економских питања сељака. Та замерка чула се из редова радикалне странке у Великој народној скупштини. Што је то тако било има два разлога. Прво, радикали нису били сами при изради устава, нити су они радили сами устав, па на основу свога устава тражили компромис са другим странкама и краљем Миланом. Друго, и сама радикална странка или углавном већина партиског вођства и интелигенције, после Тимочке буне и после придоласка интелигенције и варошких елемената, претрпела је еволуцију о којој је већ напред било речи. Њена се борба постепено сводила на увођење парламентаризма, тојест владе већине. У томе је потпуно успела, и ако је у тренутку успеха многима изгледало да успех није потпун. У току рада Уставотворног одбора од радикалне стране нису долазили предлози за решење економских питања сељака, јер је радикалну странку у Уставотворном одбору претстављала углавном интелигенција. Тек у Великој народној скупштини испољио се тај захтев јаче, јер је у њој била јаче заступљена сељачка група још увек у идејама првобитног радикализма. При гласању о уставу радикали су се поцепали, али се нису и раздвојили у две странке. Они су и даље остали заједно да као већина владају по уставу, о коме се нису могли сложити.

Да су радикали заиста извојевали победу показало се одмах по одјеку који је направио нови устав у народу. Радикални орган „Одјек“ објављивао је вести о томе како је народ примио нови устав. Већина народа била је радикална. На јавним зборовима радикали су читали нови устав и слали телеграме своме вођству, у коме се изражава нада да ускоро дође влада већине. Радикали су навалили на регенте по општинама, тражећи свуда да се замене изабраним људима. На неким местима кметови су побегли из канцеларије, а народ сам закметио друге.

Најзад и абдикација краља Милана јесте највиднији знак радикалне победе, јер се главни противник радикалне странке повукао из борбе. Истина, краљ Милан се решио на абдикацију пре новог устава. Он је управо желео нови устав да би се измирио са радикалима и обезбедио династију, али је то била једна нужност, а не само лична жеља краља Милана. Решен на абдикацију, краљ Милан је желео да кроз нови устав себи обезбеди право, да може поставити намеснике које он хоће. И заиста по члану 70 устава од 1888 Краљ је имао право да именује три Краљевска намесника, ако би за живота пренео власт на свога малолетног наследника. Поводом абдикације краља Милана, радикални теоретичар Стојан Протић писао је, да је краљу Милану после акта од 22 децембра 1888 (нови устав) „остало само троје: или приклањање свршеном чину и основно мењање своје владавине, или обнављање борбе са много горе позиције или потпуно повлачење с рада.“¹⁰⁸) Краљ Милан је изабрао повлачење, пре или после устава свеједно, али је на његову одлуку о абдикацији несумњиво утицао и његов однос према радикалној странци, са којом је тешко радио, а с којом се морао мирити. Једном приликом краљ Милан је рекао да му је устав од 1869 давао две трећине права, а посланицима само једну трећину. Нови устав изменио је тај однос у корист Народне скупштине. Формално у законодавству нови устав поделио је права између Краља и Народне скупштине по половину, али је установио да Краљ има узимати министре из већине. Тиме је народно претставништво стекло у ствари две трећине права.

Устав од 1888 установио је парламентарни режим. Али који: француски или енглески? По форми нови устав рађен је по белгиском уставу. Нови устав одликовао се обимношћу одредаба о појединим главним уставним начелима. У уставу су, на пример, унете појединости о грађанским правима и обезбеђењу грађана од злоупотреба власти, као и о изборном систему, којима би иначе било место у закону. Из грчког устава узето је гласање куглицама.

По форми нови устав је био сличан белгиском монархском уставу. По суштини устав од 1888 усвојио је енгле-

ски парламентаризам. Радикали, главни носиоци начела парламентаризма, били су после Тимочке буне, а нарочито од њиховог првог ступања у владу 1887, присталице енглеског парламентаризма са хомогеним кабинетом, који се може увек послужити апелом на народ, и пасивним владоцем који је с малим изузетком везан саветом кабинета. За француски парламентаризам са сталном Скупштином, која се може распустити само по једној нарочитој процедури, што се у пракси не дешава, и са честим променама кабинета није било никаквих симпатија код нас. Најзад, републикански парламентаризам Француске није могао служити за углед нашем уставу у монархији, где је Краљу признато неограничено право распуштања скупштине.

У пракси се, међутим, десило то да је парламентаризам устава од 1888 године, нарочито у примени од 1903 године до 1918, личио и на француски и на енглески парламентаризам. По честим променама министарских кабинета и по утицају клубова на владу, парламентаризам по новом уставу приближавао се француском. По монархској форми и по честој употреби права распуштања Народне скупштине, он је личио на енглески парламентаризам. У периоду од 1903, када је био у примени устав од 1888 године са незнатним изменама, за решавање појављених парламентарно-политичких спорова тражена су решења у примерима енглеске парламентарне праксе. У томе је предњачила радикална странка, која је, као владајућа странка, тежила да примени енглески парламентаризам код нас и у односу на владоца и у односу на Скупштину. У том периоду улога владоца била је потпуно слична улози владоца у енглеском парламентаризму. Иако се то није у потпуности показало у пракси, ипак теориски устав од 1888 године усвојио је енглески тип парламентаризма, коме се и у пракси све више приближавао.

¹⁰⁸) Стојан М. Протић: Одломци из уставне и народне борбе у Србији, 1912, књига II, стр. 268.

ДОДАТАК

I

Изјава Јована Мариновића, председника владе Кнежевине Србије, у Народној скупштини поводом избора председника Народне скупштине, коју је дао 2 јануара 1874 године¹⁾ и којом је пред Скупштином први пут поставио питање поверења.

„Сад имам још једну озбиљну дужност да испуним; да вам једно саопштење у име владе Кнежеве учиним. Ми, кад смо се као нови министри појавили пред Скупштином, нисмо сматрали за дужност, а управо непознав се за благо-времено са пословима, нисмо налазили за добро, да потр-замо питање, које у свима парламентарним скупштинама постоји, о поверењу или неповерењу Скупштине спрам ми-нистарства.

„Приликом претреса о адреси, налазили смо на разно-гласност, но мислили смо, да ће бити приличније и за наш задатак, и за наше послове, да не хитамо с изношењем на среду питања о поверењу или неповерењу.

„Ми смо мислили да ће наша помирљивост, и готовост наша, да у свему дамо доказе наше добре воље, моћи откло-нити то питање.

„Даље, у течају радње скупштинске, догађали су се слу-чајеви, да су чињени предлози, који ми нисмо налазили да можемо примити.

„И све то сматрали смо као обичан ток послова, у којим питањима нисмо гледали знаке поверења или неповерења.

„Али у том нашем поступању, излагани смо многим укорима, прекорима и осудама, које ми нисмо заслужили.

„Казало се, да ми не уживамо поверење Скупштине, и да при свем том остајемо на нашим столицама као да смо

¹⁾ Протокол ванредне Народне скупштине, од 2—27 јануара 1874

ми тражили ове столице, које смо ми свакад сматрали као врло велики терет, и које смо заузели само да би испунили нашу дужност спрам нашег светлог владоца и отаџбине. Ми смо прелазили преко тих осуђивања, ослањајући се на наш поштен рад, на наше чисте намере.

„Међутим је обичној Скупштини њен законодавни период истекао и она је по закону закључена, и ради решења неопходно нужних питања, сазвана је сагласно са законом, ванредна Скупштина.

„Приступивши данашњем бирању кандидата за председника и потпредседника, у избору томе ви сте учинили потпуну употребу од вашег права. Ви сте изоставили једну личност, која се и по свом владању и по свом одношају спрам владе и по нашем признању, сматра као кандидат владин, а то је г. Карабиберић.

„Ви знате да се у свима парламентарним земљама гледа на расположење Скупштине према министрима, и да се то расположење најбоље огледа и показује при конституисању Скупштине, при бирању, као што се каже, бироа Скупштине. И кад Скупштина неизабере људе, који се сматрају као владини пријатељи, или правилније кандидати, то је на неки начин осуда саме владе, то је на неки начин неповерење према влади.

„И овде се може узети, да је тај случај био при бирању господe кандидата. Ми смо сматрали г. Карабиберића као човека, који иде на добро и вама и влади. А сад се може узети да Скупштина овим актом доказује да не дели то сматрање владино у том личном питању. Томе се има придодати, да и досадања наша радња није свагда наилазила на одобрење и сагласност.

„За нас је дакле наступила дужност, да не оставимо у свету тај утисак, да смо претрпели један пораз, да је Скупштина овим избором хтела да каже своје неповерење према влади.

„Ми тако поњамо наше положење, да, ако неуживамо потпуно поверење Народне скупштине, ми не можемо полезно и корисно радити пред Скупштином као орган владе.

„Ми не би хтели да ни један час будемо у радњи између Скупштине и Кнеза нека пречага, нека сметња, нешто што отуђује Скупштину од Кнеза.

„Да би дакле знали какво је наше положеније, те да нам се не пребаци с једне стране да не разумемо нашу дужност, или да немамо стида ни осећања, и да продужавамо нашу радњу као владини органи пред Скупштином и онда, кад нам она показује своје неповерење; а с друге опет стране да се не би изложили прекору, да смо пренаглили у нашој оцени и узели за доказ неповерење оно што Скупштина, може бити, не би сматрала за изјаву неповерења, чим би ми пренагљено метнули Киџаза у ту нужду и невољу, да мора у овим околностима и кратком времену, или образовати другу владу, или прибећи употреби права, која закон меће на његово расположење, — ми смо нашли, да ћемо најбоље испунити нашу дужност и поштовање које имамо према Скупштини и земљи, и остати верни нашим назорима, да не будемо пречага између Скупштине и владоца, да вас искрено и очито запитамо: сматрате ли ви ваша држања спрам нас уопште, нарочито сматрате ли ви данашњи ваш избор као знаке неповерења спрам владе?“

Овде је пресечен говор Министра председника из Скупштине са изјавом „не сматрамо“, а затим је Министар председник продужио даље:

„Ја нећу да питам, заслужујемо ли ми ваше поверење. То је ваша ствар.

„Иако ви налазите, да га ми не заслужујемо, ви сте у потпуном праву да такву оцену изречете, баш и кад би ваша оцена неправедна и незаслужена била. Ма каква била ваша оцена, части ће вам служити да нам је очито и без икаква устезања кажете. Ја вас то само питам, што од тога зависи даље наше држање. Ми не можемо ни једног часа остати у неизвесности у том обзиру.

„Дакле молим вас у име целе владе, да не оставите ову ствар необјашњену, да не учините могућним да ми погрешимо било спрам Кнеза било спрам Народне скупштине. Изјавите нам јасно и очито: можемо ли рачунати на ваше поверење или не?“

На ово питање са више страна из Скупштине чуо се је одговор „можете“, а за овим је председник министарства опет рекао:

„Ја не знам да ли одзив неколицине вас можемо сматрати као одзив целе Скупштине. То је врло важна ствар!“

На ово је посланик Глигорије Бранковић рекао, да могу и писмено потврдити оно што су усмено рекли, а посланик Касијан Стојишић казао је, како је и он чуо да се говори нешто противу министара али, вели, неће да се то пренесе са сокака у Скупштину. После тога Мариновић је наставио и рекао:

„Ја сам казао како се овакве ствари узимају и тумаче у свету. Може бити да и ми грешимо. Ја кажем, може бити, ми и не заслужујемо вашег поверења; но то је ствар чисто ваша. Ја само кажем и молим вас да не метете у могућност да останемо као пречага између владаоца и народног представничества. Јер ми налазимо да ми не можемо корисно са Скупштином радити, ако смо пречага између Скупштине и владаоца. Ми смо уверени о вашој љубави спрам владаоца, па не би хтели да у томе будемо сметња.“

После ових речи чули су се у Скупштини гласови: „нисте, нисте“, а посланик Ненад Михаиловић рекао је, да је Скупштина задовољна са владом. Говор Михаиловића пресекао је сам Мариновић и још једном поставио питање:

„Немојте улазити у та лична питања. Ја само то питам: да ли се и одзив неколицине вас сматра као одзив целе Скупштине?“

На ово питање цела је Скупштина једногласно одговорила: „Целе Скупштине“.

II

Списак чланова уставотворног одбора, које је краљ Милан поставио

Теодосије, архијепископ београдски и митрополит Србије; Ђорђе Ценић, председник Државног савета; Филип Христић, бивши председник Министарског савета; Радивоје Милојковић, бивши председник Министарског савета; Јован Мариновић, бивши председник Министарског савета; Аћим Чумић, бивши председник Министарског савета; Владислав Вујовић, члан Државног савета; Коста Магазиновић, члан Државног савета; Мојсило Гавриловић, члан Државног са-

вета; Алимпије Васиљевић, члан Државног савета; др. Никола Крстић, члан Државног савета; Димитрије Маринковић, члан Државног савета; Живојин М. Блазнавац, члан Државног савета; Стојан Бошковић, члан Државног савета; Коста Јовановић, члан Државног савета; Мојсије, владика у пензији; Јован Бели-Марковић, генерал у пензији; Милојко Лешјанин, генерал у пензији; Јеврем Грујић, изванредни посланик и опуномоћени министар; Милан Богићевић, изванредни посланик и опуномоћени министар; Ђорђе Павловић, изванредни посланик и опуномоћени министар; Драгомир Рајовић, изванредни посланик и опуномоћени министар; Милан Кујунџић, министар на расположењу; Драгутин Франасовић, министар на расположењу; Јеврем Гудовић, министар на расположењу; Петар Велимировић, министар на расположењу; Стојан Светозар Милосављевић, министар на расположењу; Стојан Вељковић, министар у пензији; Јован Авакумовић, министар у пензији; Ђорђе Стевановић, председник Апелационог суда; Светомир Николајевић, ректор Велике школе; Коста Алковић, професор Велике школе; Стојан Марковић, професор Велике школе; Јован Бошковић, професор Велике школе; Глигорије Гершић, професор Велике школе; Стеван Р. Поповић, професор Велике школе; др. Михаило Вујић, професор Велике школе; Јеврем Андоновић, начелник округа ваљевског; Данило Анђелковић, свештеник из Кијева у округу јагодинском; Светозар Арсеновић, јавни правозаступник у Нишу; Таназије Бабовић, члан Главне контроле; Матија Бан, академик; Ђорђе Вајферт, потпредседник Народне банке из Београда; Стеван Величковић, протојереј округа црногорског; Павле Вуковић, трговац из Крагујевца; Милош Глишић, трговац из Ваљева; Милан Драгојевић, трговац из Робаја у ваљевском округу; Арса Дреновић, трговац из Крушевца; Панта Дробњак, начелник округа пиротског; Михаило К. Ђорђевић, јавни правозаступник у Београду; Никола Ђорђевић, трговац из Београда; Милан Жуњић, трговац из Пожеге у округу ужичком; Алекса Здравковић, трговац из Рготине у црногорском округу; Живко Карабиберовић, председник Београдске општине; Петар Карастојановић, генерални консул у Солуну; Димитрије Катић, из Црквенца у хуријском округу; Манојло Клидис, трговац из Београда;

Никола Купрежевић, свештеник из Топчидера у београдском округу; Радован Миленковић, народни посланик из Београда; Радован Милошевић, трговац из Жаркова у београдском округу; Љубомир Молеровић, из Врачевића у ваљевском округу; Милан Мостић, јавни правозаступник у Београду; Сима Несторовић, из Великог Црнића у пожаревачком округу; Димитрије Нешић, професор Велике школе; Ђорђе Нешић, трговац из Ниша; Љубомир Новаковић, економ из Краљева; Михаило Павловић, трговац из Београда; Марко Петровић, свештеник из Бранковине у ваљевском округу; Риста Поповић, трговац из Голупца у пожаревачком округу; Стева Д. Поповић, комесар Народне банке; Стојан Рибарац, јавни правозаступник у Пожаревцу; Димитрије Стојановић, директор железница у Београду; Ранко Тајсић, јановић, јавни правозаступник у Београду; Ранко Тајсић, из Пухова у чачанском округу; Коста Таушановић, председник Задруге за међусобно помагање у Београду; Пера Тодоровић, начелник одељења у Министарству народне привреде; Тодор Туцаковић, трговац из Крагујевца; Димитрије Ђирковић, трговац из Београда; Коста Н. Христић, управник суда вароши Београда.

Секретари одбора:

Панта Савић, секретар Државног савета; Јован Баја, начелник Министарства просвете; Андра Ђорђевић, професор Велике школе; Ђорђе В. Ђорђевић, професор Велике школе; Манојло Ђорђевић-Призренац, књижевник из Београда; Живан Живановић, директор и професор пиротске ниже гимназије; Никола С. Јовановић, деловођа општине београдске; Љубомир Ковачевић, професор Учитељске школе; др. Милован Ђ. Миловановић, професор Велике школе; Раша Милошевић, секретар Министарства финансија; Стојан Протић, секретар Министарства унутрашњих дела у оставци; Живојин Симић, професор Учитељске школе.

Претседник одбора био је сам краљ Милан, а потпретседници су били шеф либералне странке Јован Ристић, шеф напредне странке Милутин Гарашанин и шеф радикалне странке Сава Грујић.

КРАТАК ЖИВОТОПИС

Рођен сам 12 октобра 1900 године, у селу Погледу, срез ариљски, округ ужички (сада Дринска бановина), од матере Бојане и оца Обрада. Основну школу свршио сам у Ариљу. Пошто је у породици Поповића за читавих сто педесет година било свештеника, ма да је било и других школованих људи, по савету и одлуци старијих у породици, а нарочито по жељи деде по мајци Тимотија Бојовића, вишегодишњег народног посланика из Ариља, који је и водио бригу о мом школовању, ступио сам по завршеној основној школи у богословију Св. Саве у Београду.

После рата, 1919 године, из богословије сам прешао у учитељску школу у Ужицу, коју сам свршио 1922 године с одличним успехом. Био сам кратко време учитељ код Прилепа, а затим у Сјеници и Новој Вароши. У жељи да наставим своје школско образовање и да имам пуну слободу политичке акције, у којој сам учествовао још као ђак од 1920 године, напустио сам учитељску службу и наставио да полажем приватно испите у ужичкој гимназији. Ту сам 1924 године положио гимназиску матуру и одмах се уписао на Правни факултет Универзитета у Београду.

По одслужењу војног рока, 15 јуна 1925 године, ступио сам у лист „Политику“ као стални сарадник. Од новембра 1926 године радим у „Политици“ као парламентарни и политички извештач, на коме сам послу и данас.

Дипломирао сам на Правном факултету 1930 године и одмах се уписао на докторски курс. Године 1934 положио сам адвокатски испит с одликом. Усмени докторски испит полагао сам и положио 28 маја 1938 године. Докторску тезу „Порекло и постанак устава од 1888 године“ бранио сам 30 јуна 1939 године.

САДРЖАЈ

Предговор	3
-----------	---

УВОД

Министарска одговорност и парламентарна владавина у монархији	5
---	---

ГЛАВА I

НАМЕСНИЧКИ УСТАВ

Министарска одговорност пре Намесничког устава	9
Министарска одговорност по уставу од 1869	12
Намеснички устав и либерална идеологија	13
Нове политичке снаге под уставом од 1869	23
Тежње да се из претставничког система по уставу од 1869 развије парламентарна влада	26
Покушаји парламентарне владе у пракси под владом Јована Мариновића	29
Политичка идеологија Светозара Марковића	40
Први формални предлози за измену Намесничког устава	50
Пад либерала и долазак напредњака на власт	51

ГЛАВА II

ПОЈАВА РАДИКАЛНЕ СТРАНКЕ И УСТАВНО ПИТАЊЕ

Оснивање радикалне и напредне странке и њихови основни погледи на уставно питање	53
Борба између радикала и Краља Милана	55
Напредњачки нацрт устава	56
Предлог устава радикалне странке	58
Одлагање уставне промене	60
Теориска обрада уставних питања од 1880—1888 и преводна књижевност	61
Погледи Милана Пироћанца као претставника групе око „Видела“	62
Полемика о дводомном систему	66
Погледи Гиге Гершића на начело народне суверености у уставној монархији	69
Гершићеви погледи, радикални предлог устава и еволуција погледа радикалне странке на парламентарну владавину	72

Научно формулисање парламентарне или кабинетске владе уочи уставне промене —————	73
Милован Ђ. Миловановић и уставна реформа —————	76

ГЛАВА III

ИЗРАДА УСТАВА ОД 1888

Распоред политичких снага пред уставну промену —————	81
Иницијатива Краља Милана —————	83
Идеје Краља Милана о природи новог устава —————	85
Нови устав претстављао је нужност завођења парламентарне владе —————	87
Политичка и грађанска права и организовано јавно мишљење —	88
Слободан избор народних претставника и једнодомно народно претставништво —————	95
Равноправност у законодавству између Круне и народног претставништва —————	123
Право контроле народног претставништва путем интерпелација, питања и анкета —————	126
Буџетско право народног претставништва —————	127
Одговорност министара —————	129
Локалне самоуправе и управна подела земље —————	132
Велика народна скупштина —————	134
Војска —————	135
Измене у уставу —————	136
Завршни поступак у Уставотворном одбору —————	137
Избори за Велику народну скупштину —————	141
Састанак Велике народне скупштине и претходне радње — — —	143
Претрес устава у скупштинском одбору и подела одбора на већину и мањину —————	145
Изгласавање устава у Великој народној скупштини и његова потврда —————	149
Закључак —————	154
Додатак —————	161