

POLITIČKI I USTAVNI KOMPROMIS U SRBIJI 1888. GODINE

U Srbiji posle srpsko-turskih ratova, 80-tih godina XIX veka, počinje nova etapa političkog i ustavnog razvitka. Sve više državne ustanove dolaze pod uticaj političkih odnosa i ustanova, koje u ovom periodu doživljavaju i formalni i faktički prodor, kroz osnivanje političkih stranaka, novo političko zakonodavstvo, nove skupštinske odnose i nov način skupštinskog rada.

Iako su vidne manifestacije te razvojne etape bile političke prirode, sve više se otkrivala i njihova društvena sadržina: u ovom periodu vrše se nova društvena grupisanja koja će dovesti i do novog rasporeda političkih snaga. Novi sukobi između njih tražiće nov način razrešavanja. Sve češće političke krize posle stranačkog konstituisanja nametaće potrebu radikalnijeg razrešavanja sukoba kroz novu državno-pravnu formu. U tom smislu se promena ustava Srbije od 1869. godine otvorila kao osnovno političko pitanje, za čija su rešenja, kao novo ustavno konstituisanje zemlje, bile zainteresovane sve političke snage Srbije. Sve političke stranke i, nad njihovim sukobima politički uzdignuti, kralj Milan, vezivali su svoju političku perspektivu za određena ustavna rešenja kao svoje ustavne programe, koji su se kroz dotadašnju političku borbu iskristalisali. Zato se od momenta otvaranja ustavnog pitanja kao noseća sadržina daljih političkih borbi javlja ustavna reforma. Politička borba je prihvaćena kao način ustavne reforme, određujući time i sadržinu ustavne reforme, jer bi novi ustav kao rezultat političkih borbi bio neminovno delo onih političkih snaga koje bi sa uspehom okončale te sukobe.

Upravo ta činjenica odigrala je bitnu ulogu u daljem toku ustavne reforme. Na svu složenost odnosa povodom predstojeće ustavne promene ukazivale su razlike u stavovima pojedinih političkih stranaka, kako u pogledu sadržine tako i u pogledu forme donošenja novog ustava.

Položaj pojedinih političkih snaga u ustavnoj reformi nije bio isti, pa otuda neizvesnost i nesaglasnost u pogledu sadržine i forme novog ustava. Svaka od političkih snaga imala je svoj plan izrade novog ustava, u kome naravno ona sama zauzima glavno mesto, jer samo tako može obezbediti sprovođenje svog ustavnog programa.

Liberalna stranka, koja je uspela da u specifičnim spoljašnjim i unutrašnjim uslovima posle srpsko-turskih ratova, oživi namesnički liberalizam, bila je politički predstavnik onih društvenih snaga koje više nisu mogle da nose dalji društveni razvitak. Njihovo održavanje

na vladi bilo bi isuviše politički isforsirano i neadekvatno novoj društvenoj sadržini. Dok ta nova društvena sadržina ne nađe svoj politički oblik, povoljnije je bilo da vladu formira jedna politički i društveno neutralnija grupacija. Liberali su morali ustupiti mesto novim političkim grupacijama, da bi nešto kasnije, kroz transformaciju svojih programa i preko procesa prilagođavanja tim novim odnosima, mogli ponovo da se vrata na političku pozornicu, gde će njihovo iskustvo pomoći nivelisanje odnosa i interesa između pojedinih slojeva buržoaske klase. U ustavnoj reformi liberali su se odlučili za »put umerenosti« i »postepenosti«, čime su ustavi branili rešenja iz Nemesničkog ustava, jer im njegova radikalna promena ne odgovara.

Naprednjačka vlada, koja je preko dve skupštinske odluke formalno otvorila ustavnu proceduru za donošenje novog ustava, nije bila u situaciji da je sama dovede do konačnog rešenja. Naročito je to bilo jasno posle pojave nacрта ustava naprednjačke stranke u kome je dominirajući bio dvodomi predstavnički sistem. Nemajući čvršći društveni oslonac, uz pokušaje da ga stvori u birokratskom sloju inteligencije, naprednjaci su mogli biti samo sredstvo kralja Milana u borbi protiv radikalne stranke kao njegovog političkog protivnika. Svoju nadu da će ustavnim reformom, preko dvodomnog sistema, promeniti svoj položaj zavisnosti prema kralju Milanu morali da napuste već onoga momenta kada se pokazalo da i kralj Milan i radikalna stranka kao najjača politička stranka ustavnu reformu shvataju kao način promene položaja dvora odnosno narodne skupštine.

Zato je razumljivo što su se u ustavnom pitanju naprednjaci prema radikalima od početka postavili kao prema najopasnijem političkom neprijatelju. Sve više se kralj Milan i radikalna stranka izdvajaju kao bitni faktori ustavne reforme. Gornji dom za čije su uvođenje naprednjaci vezivali svoj opstanak, radikalni su navodili kao ustavno rešenje koje bi bilo najveći teret na grbači naroda. Što su naprednjaci, u vreme kada su to još mogli, često insistirali na sazivanju Velike narodne skupštine za donošenje novog ustava, to je bilo više zbog pritiska na kralja da se u alternativni između državnog udara i Velike narodne skupštine odluči za Veliku narodnu skupštinu sastavljenu u uslovima bliskim vanrednim okolnostima jednog državnog udara. Velika narodna skupština sastavljena u redovnim uslovima, zbog položaja radikalne stranke, bila bi prilika za radikalnu stranku da dikтира sadržinu novog ustava. Ali, kralj Milan nije bio u zabludi u kojoj je bila naprednjačka stranka, misleći da se Velika narodna skupština, sa samo izabranim narodnim poslanicima u svome sastavu, može formirati onako kako su se do tada formirale obične skupštine, uz pomoć policijskih vlasti i »dvoglasaca«.

S druge strane, da je kralj Milan našao dodirne tačke svoga ustavnog programa sa naprednjačkim, možda bi njihovo političko savezništvo prešlo granice ministarskih položaja koje im je svojim vladarskim autoritetom obezbeđivao, nemajući pogodniju političku alternativu. Kralj Milan nije u dvodomnom sistemu nikada gledao osnovu za stabilniji politički sistem koji je želeo uspostaviti. Politički dovoljno zreo mogao je da proceni da bi se radikalni protiv svakog ustavnog rešenja van njihovog programa narodnog suvereniteta mogli uspešno

da bore, a da bi upravo borba protiv dvodomog predstavničkog sistema bila najviše opravdana. On je mogao da sa naprednjacima rešava pojedine političke krize, ali ne i da rešava ustavno pitanje kao trajnije rešenje svih političkih kriza. Nije bio daleko od pomisli da putem državnog udara za sada odloži ustavno pitanje, ali sa politički istrošenim naprednjacima taj pokušaj bi sigurno bio doveden u pitanje. U takvoj situaciji sve više se kao jedino moguće nametalo kompromisno donošenje novog ustava, jer se daljim političkim borbama nije mogla postići ustavna promena. Ali, radikalna stranka sa širokom podrškom seljačkog sloja i svojim političkim rezonima nije bila spremna na kompromise. Zato je najpre morala biti dovedena na pozicije stranke sa kojom se može dogovorati, a ne samo obračunavati.

Na iskustvima dotadašnje političke borbe iskristalisala se činjenica da ustavna reforma neće moći da se ostvari bez vidnog učešća radikalne stranke kao najjače stranke u zemlji. Upravo u tome periodu radikalna stranka doživljava kulminaciju svoje snage na bazi programa koji je prožet radikalizmom kao vidom otpora svakoj nenarodnoj vlasti. Ustavni program radikala iz 1883. godine bio je sinteza svoga onoga što su radikali, pripremajući se za promenu ustava, želeli da ostvare kroz principe narodnog suvereniteta i samouprave. Takav program proizašao iz političkog radikalizma dobio je široku podršku naroda.

I baš zbog toga programa i podrške u narodu radikalnoj stranci, kojoj se uprkos mnogih izbornih pobeda nije smela poveriti ni vlada, nije moglo da se ostavi da zemlju ustavno preobrazi. Bila bi to pobjeda radikalne stranke, koja je sve do tada uspešno sputavana u opozicione okvire. Radikalizam pretočen u ustavni program bio je opasan i za monarhiju. Zato je razumljivo što kralj Milan nije hteo sa jakim radikalima kroz ustav da stvara osnovu stabilnog političkog sistema. Nije bilo suvišno pitanje koliko bi u novim uslovima državnog života kralj uopšte bio prisutan i za koga bi to bio stabilan politički sistem.

Kralj Milan je na sebe preuzeo novu ulogu: izvršiti uravnoteženje svih političkih stranaka i tako stvoriti uslove za dogovore i kompromise, putem kojih bi se došlo i do novoga ustava. U konkretnim uslovima uravnoteženja političkih snaga u zemlji moglo se je izvršiti, i to je ono u svojoj suštini i značilo, oduzimanjem od radikalne stranke i dodavanjem drugim dvema strankama, liberalnoj i naprednjačkoj. Najveće promene imala je da doživi radikalna stranka. Biće to proces transformacije radikalne stranke od opozicione stranke svakom režimu vlasti u državotvornu stranku, odnosno u izrazitu građansku partiju.

Međutim, da bi se radikalna stranka slomila i dovela na pozicije kompromisa, bilo je neophodno, naročito u vezi sa njenom isključivošću, pojačanom agitacijom u narodu i pobedom na septembarskim izborima 1883. godine, da se otvori nova etapa obračuna sa njom. Radikalna stranka koja je svoju snagu tako vidno manifestovala, morala je da oseti snagu vlasti, i to u najelementarnijem vidu: kroz slamanje narodne bune koja se u svim svojim manifestacijama pripisala radikalnoj stranci. Tek posle Timočke bune sa radikalnom strankom

se moglo dogovoriti, što je bio uslov za politički kompromis kao put koji će je dovesti i do velikog ustavnog kompromisa. Neophodnost obračuna sa radikalnom strankom nužno je dovela do odlaganja ustavne reforme za onaj momenat kada će politički kompromis omogućiti izvođenje ustavnog kompromisa.

Obračun režima i kralja Milana sa radikalnom strankom izvršen kroz Timočku bunu imao je za posledicu i oproštaj radikalne stranke sa radikalizmom. Vodeći krugovi stranke su se uverili da radikalizam nije put za njihovo približivanje vlasti, nego da ih sve više udaljuje od vlasti, koja je bila njihov krajnji cilj. Ovakvo uverenje će u okviru radikalne stranke sve više zadobijati pristalice, što je bilo izraz novih društvenih pomeranja, a za posledicu imalo rascjep u radikalnoj stranci. S jedne strane grupišu se oni radikali koji se odriču radikalizma da bi prihvatili vlast (kompromisna struja, struja beogradskih radikala, radikalno vođstvo), a s druge — radikali koji su ostali dosledni ranijem radikalnom programu i bili protiv kompromisa svake vrste, smatrajući da radikalna stranka ima dovoljno snage da sama ostvari svoj politički program (radikali iz naroda, seljačka struja, levi radikali, dosledni radikali).

Takav preobražaj radikalne stranke omogućio je sprovođenje političkog kompromisa u više etapa, koji će definitivno pokazati koliko je radikalna stranka »sposobna za vlast«.

Iako je kralj Milan nosio aktivnost na nivelisanju političkih snaga Srbije, ipak će mnogo ranije nego što je sam planirao i u okolnostima koje nije predvideo, biti prinuđen da pristupi uključivanju radikalne stranke u politički život Srbije. Pritisnut neuspehom svoje ratne avanture sa Bugarskom, u koju ga je odvela njegova autokratska vladavina, on će već 1885. godine tražiti pomoć radikalne stranke u okončanju rata sa Bugarskom. Stranci je, za uzvrat podrške koju dobija, ponudio aktivniju ulogu u daljem političkom životu. U okviru radikalne stranke je sada imao ko da prihvata pozive za učešće u vlasti. Istina, kralj je postavio uslov: sporazum radikala sa naprednjacima. Taj pokušaj sporazuma, koji je prva faza političkog kompromisa, radikalna stranka neće odobriti, ali će izgledi na vlast koja se nudila struji beogradskih radikala još više produbiti rascjep u radikalnoj stranci, što će je definitivno, i kao celinu, odvesti u pogodbe oko vlasti.

Sledeća etapa političkog kompromisa bila je sporazum beogradskih radikala sa liberalnom strankom. Nakon toga sporazuma formirana savezna vlada i posle raspada sporazuma formirana čisto radikalna vlada definitivno će uveriti kralja Milana da je radikalna stranka spremna i da može da nosi ustavni kompromis.

U prvom delu rada »Politički i ustavni kompromis u Srbiji 1888. godine, I deo: Politički kompromis kao uslov ustavnog kompromisa«,¹ prikazane su etape i učesnici političkog kompromisa. Drugi deo rada »Ustavni kompromis kao uslov ustavne reforme« treba da prikaže etape i učesnike ustavnog kompromisa, sa posebnim akcentom na sa-

¹ Zbornik Pravnog fakulteta, Niš, 1978, 209—229.

mu suštinu kompromisa. Težište rada biće u prikazu onih nastojanja koja su u toku ustavnog kompromisa bila usmerena ka neutralisanju eventualnih drugačijih rešenja i iznenađenja u svakoj od faza kompromisa, kako ustavna reforma ne bi bila, naročito u poslednjoj fazi, dovedena u pitanje.

Time možda izgleda da se potencira politički uticaj i pritisak na momenat i sadržinu ustavne reforme, koji je neosporan, ali koji izolovan ne bi bio dovoljan da do reforme i dođe. Bez obzira na sva nastojanja da se preko političkog kompromisa stvore uslovi za ustavni kompromis, odnosno ustavnu reformu, ona se ne bi ostvarila da nije bila društveno realna. Mada se takav aspekt ovoga pitanja dalje neće pratiti, nužno mora da se obeleži, jer je to suština ovog problema: kompromisi o kojima je reč ustvari predstavljaju pogađanje pojedinih slojeva buržoazije oko vlasti. Zato je radikalizam 70-tih i početka 80-tih godina XIX veka, a s njime i njegove pristalice koje ga se nisu htele odreći, morao biti žrtvovan tome pogađanju, koje označava tražanje nove društvene strukture za najadekvatnijim političkim oblikom svoje vladavine. U ovoj fazi buržoaskoga razvitka Srbije niti je novi sloj buržoazije čije su se perspektive otvarale (bankarska i industrijska buržoazija) bio toliko jak, da bi postao jedini centar društvene i političke moći, niti su ranije ekonomski noseći buržoaski elementi (trgovačka buržoazija, seoske gazde) toliko oslabili, da su mogli biti sasvim isključeni iz podele društvene i političke moći. Buržoaski parlamentarizam, koji predstavlja definitivno, kroz negativnu praksu, nadeni politički oblik, dobiće kroz ustav Srbije od 1888. godine ona ograničenja i obim koji je bio realno ostvarljiv, s obzirom na izvršena društvena pregrupisavanja i raspodelu društvene i političke moći u okviru slojevite buržoaske klase.

U tom smislu osnovna pitanja koja su se kompromisom imala rešiti su ona koja će kroz odgovarajuće ustanove obezbediti parlamentarizam u granicama koje bi bile opšte prihvaćene, odnosno koje će ga »držati u granicama umerenosti«. Čist parlamentarizam (vladavina skupštinske većine) bez ograničavajućih ustanova značio je za dugi niz godina premoć radikalne stranke, a to se upravo želelo izbeći kompromisnim donošenjem ustava. Sama radikalna stranka je, preko kompromisne struje beogradskih radikala, prihvatila takvo ograničenje parlamentarnog sistema i nosila njegovo ostvarenje sve do odluke Velike narodne skupštine da ga podigne na stepen najvišeg ustavnog rešenja u formi ustava Srbije od 1888. godine.

Analiza rada šireg i užeg ustavotvornog odbora na kompromisnoj izradi nacрта ustava, rada skupštinskog ustavotvornog odbora na pretresanju nacрта ustava i rada Velike narodne skupštine na usvajanju nacрта ustava kao faza ustavnog kompromisa u celini, treba da pokaže kojim je ustanovama i na koji način u sklopu celovitog ustavnog sistema postignuta opšte prihvatljiva mera parlamentarnog sistema.

Postupak za donošenje novog ustava otpočeo je kraljevom proklamacijom 14. oktobra 1888. godine.² Kralj je pozvao sve stranke da prekinu dalju političku borbu i da mu pomognu u izradi projekta novog ustava. Proklamacijom kralj naređuje izbore za Veliku narodnu skupštinu za 20. novembar, »jemstvujući svojom kraljevskom reči za slobodu izbora« i zakazuje sastanak Velike skupštine za 1. decembar 1888.

Već 15. oktobra kralj konkretizuje delove iz proklamacije u pismu predsedniku ministarstva Nikoli Hristiću.³ Za izradu nacрта ustava on formira ustavotvorni odbor, čiji je sastav određen njegovim namerama da predlog ustava bude rezultat zajedničkog rada svih partija: u odbor će ući »ljudi iz sviju političkih stranaka«, ali i »ljudi koji su veliki deo ževota posvetili javnom i političkom radu«, jer je nužno i korisno da oni »u ovoj prilici iznesu i iskažu svoje misli«. Misao o kompromisnoj osnovi ustavne promene u ovom pismu se takođe konkretizuje, kroz stav o načinu rada odbora: »Volja moja nije da se u tome odboru rešava većinom glasova, već da se jasno obeleže razna politička gledišta, pa da se putem kompromisa postigne sporazum, kome se od rodoljubivih stranaka nadam«. ⁴ Zadržavši za sebe mesto predsednika ustavotvornog odbora, odredio je za potpredsednike Jovana Ristića, liberala, Milutina Garašanina, naprednjaka i Savu Grujića, radikala, u svojstvu vođa njihovih stranaka. Pored trojice potpredsednika naimenovao je i 67 lica iz svih stranaka, ali i neke koji su bili van stranaka, zbog njihove stručnosti i političkog iskustva. Kasnije kod naimenovanja sekretara, na intervenciju potpredsednika odbora, dopunjen je sastav odbora sa još 15 članova, pošto se smatralo da su »neka od važnijih lica previđena pri prvom naimenovanju«.

Položaj kralja u ustavnoj reformi potenciran je već kod sastava ustavotvornog odbora: stranke nisu same izabrale svoje predstavnike za odbor, nego ih je kralj naimenovao po svom izboru. Posledice naimenovanja su višestruke: levo krilo radikalne stranke je kvantitativno simbolično zastupljeno (Ranko Tajsic, Dimitrije Katic, pop Danilo Anđelković); većina naimenovanih članova ustavotvornog odbora bili su nekada ili su sada članovi državnog saveta ili ministri, čime su bitno određeni i njihovi pogledi na državno ustrojstvo i državni razvitak, a takvi pogledi ih čine podesnim za dogovore i kompromise; zastupljeni su bili i nauka i iskustvo, da se eventualno neka gledišta brane ili obaraju višim teoretskim i iskustvenim razlozima.

Na prvom plenarnom sastanku ustavotvornog odbora, 22. oktobra, formiran je uži ustavotvorni odbor od 12 članova: tri potpredsednika, po tri člana iz tri političke partije sa trojicom sekretara. Zadatak užeg odbora je bio da pripremi nacrt ustava, jer je ustavotvorni odbor u celini, zbog velikog broja članova (82 i tri potpredsednika) bio za to nepodesan. Odbor u celini, širi ustavotvorni odbor bi predlog

² »Srpske novine«, 14. oktobar 1888. godine.

³ »Srpske novine«, 15. oktobar 1888. godine.

⁴ Isto.

nacrta ustava koji je izrađen u užem odboru razmatrao i svojim prihvatanjem ili izmenama i dopunama uobličio konačni nacrt ustava, koji bi se Velikoj narodnoj skupštini podneo na usvajanje. Uži ustavotvorni odbor je izradio predlog nacrtu ustava u roku od mesec dana i 24. novembra na drugom plenarnom sastanku šireg odbora otpočeo je pretres i izrada konačnih formulacija ustavnog nacrtu. Tekst nacrtu ustava koji je usvojen na poslednjem sastanku šireg ustavotvornog odbora 9. decembra i potpisan od članova tog odbora 10. decembra podnet je Velikoj narodnoj skupštini na usvajanje. Velika narodna skupština ga je već na drugom redovnom sastanku 21. decembra 1888. g. usvojila, posle samo jednodnevne debate u načelu, bez debate u pojedinostima.

Procedura za izradu i donošenje novog ustava nije bila saglasna proceduri za izmenu ustava koja je sadržana u važećem ustavu Srbije od 1869. godine. Nje su se odrekle sve stranke svojim učešćem u radu na donošenju novog ustava po proceduri koju je inicirao i sproveo kralj Milan. »Ustav donesen bez procedure bio je potrebniji nego procedura bez ustava, kao što je to bilo ranije, kada je naprednjačka vlada Milana Piroćanca sprovela kroz dva skupštinska zasedanja predlog o ustavnoj promeni, do koje ipak nije došlo.«⁵

Međutim, iako je reč o potpuno izmenjenoj, novoj proceduri donošenja ustava, Velika narodna skupština kao ustavotvorna vlast se nije mogla izbeći. S obzirom na to, kompromis svoju stranaka kao nađeni način ustavne promene ima dva svoja dela. Prvi deo obuhvata kompromisnu izradu nacrtu ustava u ustavotvornom odboru, užem i širem, uz učešće predstavnika svih stranaka i vidnu ulogu kralja Milana u nivelisanju stranačkih stavova i autoritativnom obezbeđenju kompromisa. To je u konkretnim političkim uslovima, koji su tako dugo pripremani i kroz rasep u radikalnoj stranci kao osnovni rezultat tih priprema, bio lakši deo kompromisa. Drugi, teži deo kompromisa, sastojao se u prihvatanju tako sačinjenog nacrtu ustava u celini, bez ikakvih izmena, u Velikoj narodnoj skupštini. Učešćem u radu odbora za izradu nacrtu ustava predstavnici političkih stranaka nisu prihvatili samo obavezu da usaglašavaju svoje stavove sa stavovima drugih stranaka i kralja Milana i tako usaglašene stavove pretoče u celovit ustavni sistem, nego i obavezu da njihovi politički istomišljenici u Velikoj narodnoj skupštini taj kompromis prihvate i podignu na stepen skupštinske odluke o donošenju novog ustava.

Radikalna stranka kao najjača politička stranka u zemlji imala je bitnu ulogu kako u prvom tako i u drugom delu kompromisa: ona je omogućila i sprovela ustavni kompromis.

Parlamentarizam, koji se više nije mogao, baš zbog snage radikalne stranke koja ga je prihvatila kao izraz svoje premoći nad ostalim strankama, mimoilaziti praksom njegovog upornog negiranja, što je zemlju moglo dovoditi u nove i dublje političke krize, postao je osnova na kojoj će se zemlja ustavno preobraziti. Kako je to označavalo ja dugi niz godina premoć radikalne stranke preko vladavine

⁵M. Đorđević, *Pregled razvitka političkih i pravnih ustanova Srbije — od kraja XVIII do početka XX veka*, 1977, Niš, 119.

skupštinske većine koju je ona sebi obezbeđivala, bilo je neophodno kompromisnom izradom nacрта ustava (a to se jedino tako i moglo postići) postaviti kroz različite ustanove (kvalifikovani poslanici, princip srazmernog predstavnštva, izborni postupak, nove nadležnosti državnog saveta) niz ograničenja punoj meri parlamentarizma koji se zavodio. Cilj je bio da i druge političke snage mogu da figuriraju u političkom životu zemlje, jer bi ih inače puna mera parlamentarizma isključila iz njega. Zato je u prvom delu ustavnog kompromisa radikalna stranka svojim ustupcima omogućila zavođenje tih ograničenja svojoj punoj parlamentarnoj vladavini.

Drugi deo kompromisa je još više i neposrednije vezao sudbinu ustavne reforme za ponašanje i položaj radikalne stranke. Kako je većinu u Velikoj narodnoj skupštini koja ustav treba da donese imala radikalna stranka, radikalna stranka je imala da sprovede prethodni kompromis. To nije bio lak zadatak za kompromisnu struju radikalne stranke, jer su u Skupštini bili i pripadnici levog krila radikalne stranke u daleko većem broju nego što ih je bilo u ustavotvornom odboru. Otpori odstupanju od ranijeg radikalnog programa su se očekivali. Radikali iz naroda su imali svoje viđenje položaja i mogućnosti radikalne stranke u ustavnoj reformi i bili su protiv kompromisa svake vrste, protiv ustupaka i odstupanja od ranijeg radikalnog programa. Time je ustavna reforma mogla biti dovedena u pitanje. Taktiziranja su bila neophodna, jer se skupštini nije smelo dozvoliti da izrazi svoju volju, bilo neprihvatanjem nacрта ustava bilo njegovim izmenama i dopunama. Ona mora biti dovedena do pozitivne odluke o nacrtu ustava kao novom ustavu zemlje. U tom smislu delovao je pritisak kralja Milana na onaj deo radikala koji je učestvovao u kompromisnoj izradi nacрта ustava da nose odgovornost i za prihvatanje ustava u Velikoj narodnoj skupštini vršen preko zahteva da se nacrt ustava primi »od korica do korica« i nastojanja da se postigne takav sastav skupštinskog ustavnog odbora u kome bi većina prihvatila kraljev zahtev i skupštini predložila prihvatanje nacрта ustava u celini. Iz pozadine su takva nastojanja preporučivale i taktiku omogućavale eventualne mere »neutralne« vlade Nikole Hristića.

Rad užeg ustavotvornog odbora

Već na početku rada užeg ustavotvornog odbora izdvojila su se pitanja koja nisu bila sporna od onih koja to jesu. O nespornim pitanjima postojala je saglasnost svih političkih stranaka s jedne, i stranaka i kralja s druge strane. Sporna pitanja su bila povod širih diskusija i sukoba, pa ih je bilo potrebno rešavati kompromisom. To su bila pitanja pomoću kojih je trebalo postići ograničenje pune parlamentarne vladavine radikalne stranke. Zato se prikaz rada odbora svodi na postizanje krajnjih formulacija u zavođenju tih ustanova, preko kojih su naprednjaci i liberali težili da zadobiju bolje pozicije a radikali nastojali da čine što manje ustupke.

Nesporna pitanja kao rezultat formalno-pravno obeleženog ustavnog razvitka su saglasnošću svih učesnika ustavnog kompromisa

našla svoje mesto u ustavu i o njima se ovom prilikom neće govoriti (politička prava i slobode, prava građana i prava i položaj narodne skupštine). Niko nije osporovao dostignuti stepen ustavnog razvitka (kroz političko zakonodavstvo iz 1875/76. i 1881. godine) u domenu političkih prava i sloboda i prava građana i ona su se u ustavu našla u najpunijem obliku. Obezbeđena je puna sloboda štampe, sloboda zbora i dogovora, lična i imovinska sigurnost, nepovredivost stana, pravo tužbe na činovnike i opštinske zvaničnike, zabrana zavodjenja prekih i vanrednih sudova. Slično je bilo i sa pravima Narodne skupštine. I tu nije bilo načelno većih razlika u stavovima pojedinih stranaka, izvesno usaglašavanje stavova, postignuto je i ranijim približavanjem stranaka. Skupštini je obezbeđena »prava polovina« zakonodavne vlasti: ona dobija pravo zakonodavne inicijative, puno budžetsko pravo, pravo optuženja ministara i za »službena dela« (politička ministarska odgovornost), tačno određen dan skupštinskih izbora; određen dan i mesto skupštinskog sastanka, puniji poslanički imunitet, pravo interpelacije i pitanja i dr. Kod unošenja svih ovih garancija položaja građana i narodne skupštine, taktički je stvar vođena vrlo vešto: izgledalo je da liberali i naprednjaci popuštaju radikalnim zahtevima, da bi u najvažnijem pitanju ustavne reforme, pitanju strukture i sastava narodnog predstavništva, mogli s pravom da traže veće ustupke od radikala. Dovedi su radikale, uz pomoć kralja Milana, na poziciju ustupaka za ustupke, iako je na tim pitanjima načelna saglasnost svih stranaka postignuta već ranije, jer su sve stranke u svojim ustavnim programima dostigle taj stepen ustavnog razvitka.

Kada je u užem odboru došao na dnevni red deo o narodnom predstavništvu, pokazalo se »da među članovima odbora stoje mnoge nesuglasice odnosno kardinalnih pitanja« i da je zato potrebno »da se najpre načelno diskutuje o svima pitanjima koja služe kao osnova sastavu i radu narodnog predstavništva«.⁶

Pitanje strukture narodnog predstavništva, odnosno zavodjenja jednodomog ili dvodomog narodnog predstavništva, u užem odboru oživelo je kroz zahteve za uvođenje gornjeg doma, pored narodne skupštine kao donjeg doma. Dalji razvoj ovog pitanja i konačno njegovo rešenje kao i rešenje pitanja koja su se vezivala za zavodjenje gornjeg doma, pokazuju da se ipak nije ozbiljno računalo sa dvodomom strukturom narodnog predstavništva. Insistiranje na ustanovi gornjeg doma više je bio način da se preko toga pritiska dođe do određenog sastava narodne skupštine kao jednodomog narodnog predstavništva. Računalo se takođe da se pod vidom navodnog odstupanja od ustanove gornjeg doma od radikala dobiju ustupci u pitanju srazmernog predstavništva, izbornog sistema, kvalifikovanih poslanika i naročito novog položaja državnog saveta.

Radikali su se odmah izjasnili protiv gornjeg doma, uslovljavajući time svoj pristanak na donošenje ustava uopšte.⁷ Neki liberali su takođe bili za jednodomi predstavnički sistem, ali pod uslovom da se

⁶ VI. Đorđević, *Gornji dom Srbije*, Otadžbina, knj. XXVI, 274—275, Beograd, 1890.

⁷ Isto, 275.

osigura ulazak inteligencije u skupštinu.⁸ I Milutin Garašanin je oduštao od gornjeg doma.⁹ Time se već razotkrilo kuda vodi predlog o uvođenju gornjeg doma. Jovan Ristić je najavom svoje izjave za sledeći dan, vešto prepustio kralju da istakne »tačke oko kojih će se moći grupisati sva mišljenja«.¹⁰ Kralj je podvukao da novi ustav treba da »traje bar šest meseci duže od ustava koji je izrađen za vreme njegovog maloletstva«. U tom cilju on je »još pre nego što je pristupio ustavnoj reformi, bio za jedan dom«, jer »onaj ustav u kome bi bila dva doma, makar da je jednoglasno primljen, bio bi zgrada od karata, koju bi oduvala prva struja u narodu«.¹¹ Skupštinu treba da čine samo poslanici narodom izabrani i inteligencija treba da uđe u skupštinu. Kako narod sam neće da bira inteligenciju, »najzgodnije je da se narod po negde primora da bira jednog ili dva čoveka koji su svršili škole«. Da bi se prilikom izrade zakona u skupštini izbegla pre nagljenost, državnom savetu treba slati sve zakonske predloge »koji potiču iz skupštinske inicijative« da ih pregleda i oceni da li su saglasni ustavu, da ih oceni sa formalnog gledišta, ali ne i da ih politički kvalifikuje.

Ovakve ideje susrele su se u Ristićevoj izjavi da jedna polovina jednodomog narodnog predstavništva treba da bude sastavljena od kvalifikovanih poslanika kao »elemenata umerenosti i spremne za 'hladan' rad«.

Na kraljevo insistiranje da radikali postignu sporazum sa liberalima, čiji preterani zahtev o polovini kvalifikovanih poslanika mora biti ublažen, radikali su pristali na kvalifikovane poslanike, s tim da se njihov broj smanji na jednu petinu skupštinskog sastava i da i oni budu neposredno birani od naroda. Uži odbor nije odmah odredio broj kvalifikovanih poslanika. Kada se o tome u odboru moralo odlučiti, rešeno je da ih bude trideset, po tri u svakoj županiji i da se biraju istim načinom kao i ostali poslanici, ali odvojeno od njih.

Pitanje administrativne podele zemlje, koje je ranije bilo odloženo izjavom radikala da se »rezervišu« prema odluci o podeli zemlje na 10 županija, moralo se rešiti kod regulisanja izbornog sistema, odnosno određivanja izborne jedinice.

Osnovni spor oko administrativne podele zemlje bio je da li između države i opštine treba da budu dve ili jedna jedinica. Radikali su tražili podelu na srezove, dakle jednu administrativnu jedinicu kao posrednika između države i opštine i njeno samoupravno organizovanje. Liberali i naprednjaci su hteli iznad srezova još jednu veću jedinicu, ali se nisu slagali oko broja tih jedinica. Naprednjaci su bili za podelu zemlje na 6 oblasti, liberali bi najradije zadržali podelu na 21 okrug, pristajali su da se broj okruga i smanji, ali ne na 6. Kraljev predlog o podeli zemlje na 10 županija prihvatili su i liberali i naprednjaci, te je uži odbor takvu odluku i doneo većinom glasova, iako su se radikali pozivali na svečano dato obećanje da se u odboru neće rešavati većinom glasova.

⁸ Isto.

⁹ Isto.

¹⁰ Isto, 277.

¹¹ Isto, 276.

Izborni sistem je detaljno razrađen, i što je takođe novina, mnoge odredbe koje su ranije bile u izbornom zakonu, sada su ušle u ustav. Kao izborna jedinica određena je županija. Neposredni izbori i tajno glasanje bili su konačan stav užeg odbora, mada su radikali u izmenjenim političkim uslovima zahtevali javno glasanje. Svi su u užem odboru bili za izbore po listama. Opšte pravo glasa, pa i pravo glasa za sve koji plaćaju porez, što su radikali predlagali, nije usvojeno. Za biračko pravo usvojen je visoki imovinski cenzus od 15 dinara, na čemu su liberali i naprednjaci insistirali.

Najveće ograničenje punog parlamentarizma, tj. vlade skupštinske većine, predstavljalo je uvođenje srazmernog predstavnštva preko sistema količnika za obračun glasova koji pripadaju pojedinim listama odnosno pojedinim kandidatima na listi. Predlog je dao Jovan Ristić i on je u načelu prihvaćen, s tim što je ostavljeno »za docnije rešavanje o njegovim konsekvencijama«. Na taj način ustavom je obezbeđeno prisustvo manjine u skupštini, te i njena određena uloga u budućem političkom životu zemlje.

Državni savet prema sastavu i nadležnostima dobija značajniji položaj. Jovan Ristić je u užem odboru rekao da je državni savet toliko neophodniji što su skupštini data velika prava i što je ona sastavljena iz jednog doma.¹² Članovi državnog saveta su bili doživotni, u njihovom izboru učestvuju kralj i narodna skupština. Ni jedan zakonski predlog skupština nije mogla da razmatra dok o njemu nije dobila mišljenje državnog saveta. Primedbe državnog saveta na ministarska rešenja obavezivale su ministre, što ranije nije bio slučaj.

Novi položaj saveta i savetnika postignut je preko taktički dobro vođene igre odricanja od ustanove gornjeg doma. Kvalifikovani poslanici i novi položaj državnog saveta su ustupci koje je radikalna stranka morala dati liberalima i naprednjacima, jer su oni, odnosno njihovi stranački vrhovi u novom rasporedu snaga više sebe mogli da sagledaju kao članove državnog saveta i župane, nego kao ministre i narodne poslanike. Uostalom, na ovoj подели sinekura je dobrim delom i postignut ustavni kompromis.

Postupak izmene ustava je vrlo detaljno ustavom predviđen. Na kraljevo insistiranje, i pored protivljenja radikala, ušla je odredba da se Velika narodna skupština nadležna za izmenu ustava može sazvati tek kada predlog obične skupštine o ustavnoj reviziji dobije kraljevu saglasnost.

Na kraju rada užeg odbora kralj je postavio zahtev da odluke donesene u odboru obavezuju sve članove odbora i da su oni dužni da u širem odboru brane i one odredbe protiv kojih su se borili i na koje nisu dali pristanak. Radikali nisu hteli da prime ovu obavezu, ali na kraljevo insistiranje svi članovi užeg odbora su ipak potpisali projekat nacrtu ustava izrađen u užem odboru.¹³

¹² Isto, 282.

¹³ Isto, 285.

Rad šireg ustavotvornog odbora

U širem odboru na veći otpor prvo je naišao predlog o administrativnoj podeli zemlje na 10 županija. Radikali iz naroda su isticali ranije postignutu saglasnost na ukidanju okruga i okružnih načelstava i podvukli potrebu podele zemlje samo na srezove i opštine.¹⁴ Najčešće je kao razlog stavu protiv uvođenja županija navođena potreba uprošćenja administracije i prenošenje vlasti na samoupravne organe u srezovima i opštinama. I jedno i drugo nije bilo ostvarljivo u županijama kao isuviše krupnim jedinicama. Ponovo se čulo i mišljenje da broj jedinica ne treba unositi u ustav nego ostaviti zakonskom regulisanju. Sava Grujić, radikal, je pokušao da podelu na županije brani iz vojnih razloga na šta mu je Dimitrije Katić odgovorio da »nisu vojne potrebe glavno«.¹⁵ Kad se tako Grujić iskupio za zadatau reč u užem odboru da će braniti sve odredbe nacрта, ponovio je rezerve radikala prema administrativnoj podeli na 10 županija. Jovan Ristić je dogovor dopuštao samo u odnosu na broj okruga ili županija, inače za njega ukidanje jedinica iznad srezova nije dolazilo u obzir. Sada je to branio i značajem usvojene administrativne podele sa dve jedinice za čitav ustavni sistem, jer su mnoga ustavna rešenja povezana sa podelom.

U debati je učestvovao i kralj Milan. Počeo je time da je govorom pojedinih članova odbora izazvan da već sada skrene pažnju na jednu pojavu koja neće mnogo doprineti radu odbora. »Mnogi su govornici odmah u početku ovih naših diskusija naglašavali, kako će Velika narodna skupština ovakvu ili onakvu odredbu ovoga nacрта ustava primiti ili odbaciti. Ja, gospodo, ovakve napomene smatram za neku vrstu izazivanja, pritiskivanja na slobodu iskazivanja misli u ovom zboru.«¹⁶ Tražio je da se prestane sa prizivanjem u pomoć Velike narodne skupštine »za pojačanje svoga mišljenja«. Posle ove opomene izjavio je da nema ništa protiv uvećanja broja viših jedinica do 15, ali je izričito zahtevao da se njihov broj odredi ustavom a ne zakonom.¹⁷

Većinom glasova, uz kraljevo vešto vođenje postupka glasanja (tražio je da se odvojeno glasa najpre o broju administrativnih jedinica između države i opštine, a zatim o unošenju u ustav broja administrativnih jedinica iznad srezova), odlučeno je da podela na 10 županija uđe u ustavni nacrt. Međutim, to nije bilo i konačno rešenje pitanja administrativne podele zemlje, mada se načelno ništa nije izmenilo.

Zahtev za ukidanjem smrtne kazne za političke krivice čuo se je i u širem odboru. Izneo ga je Sima Nestorović, u formi kojom je izazvao kralja Milana da opet oštro reaguje. Nestorović je rekao da ukidanje smrtne kazne za političke krivice neće podstaći nove pobune

¹⁴ Govor Ranka Tajsicia, pop Marka Petrovića, Sime Nestorovića, pop Danila Anđelkovića, Dimitrija Katića, Koste Taušanovića; Otadžbina, knj. XXVI, 442–449.

¹⁵ Isto, 448.

¹⁶ Isto, 456.

¹⁷ Isto, 461.

i prevrate, jer »dokle mi imamo dvadeset bataljona stajaće vojske, neće ga majci više biti buna u ovoj zemlji, ili ako se i pokušaju, lasno će se ugušiti«. ¹⁸ Sem toga velika će greška biti »ako se ovaj dodatak ne unese u ustav jer će se »u Velikoj narodnoj skupštini zacementirati ljudi koji će ovo predložiti«. ¹⁹ Ovaj poslednji argument naročito je delovao na kralja: »Ja vam otvoreno kažem, da je ovde g. Nestorović nezgodno apelovao na Veliku narodnu skupštinu. Mi smo se ovde skupili iz sviju političkih stranaka; tu je sve najbolje i najodličnije što jedna stranka može da da, skupili smo se da zajedničkim sporazumom izradimo takav nacrt ustava, kakav smatramo da će najbolji biti a ne da se obaziremo na to, kako će jedna ili druga ustavna mera biti primljena od Velike narodne skupštine. Žalosno bi bilo, kad bi Velika narodna skupština odbacila kao rđav onaj projekt ustava za koji se izjasni zbor od prvaka sviju trih političkih stranaka, za koji se izjasne tolika za ovaj posao kompetentna lica naše inteligencije... bilo šta bilo, ali ovde valja znati da mi izrađujemo ovaj nacrt ne s obzirom na to šta će reći Velika narodna skupština, nego šta je dobro po narod i njegov pravilan razvitak, šta najzad mi mislimo da je dobro i korisno uneti u ovu novu ustavnu zgradu.« ²⁰ Očigledno da je senka Velike narodne skupštine najviše pritiskala samog kralja Milana. Posle njegovog govora, u kome je podvukao da neće dozvoliti da se u novom ustavu pišu »glorifikacije zaječarskoj buni« i daje pravo na bunu, što po njemu znači predlog o ukidanju smrtno kazne za političke krivce, odbor se odazvao njegovom pozivu da ne usvoji taj predlog. No i to pitanje nije time konačno bilo rešeno.

O dvodomom predstavničkom sistemu raspravljalo se i u širem odboru. No ta debata je zaslugom radikala skrenula i ka kritici ustanove vladinih poslanika iz ustava od 1869. godine kao načina ulaska inteligencije u skupštinu, odnosno njihove zamene, prema predlogu užeg odbora, ustanovom kvalifikovanih poslanika. ²¹ Gornji dom bi samo još više produbio jaz između naroda i inteligencije, a treba raditi na njihovom zbliženju, pa će narod sam birati za skupštinu najsposobnije ljude. Kralj je takođe ponovio svoje zalaganje za jednodomu skupštinu, naročito zato što bi se zavodjenjem dvodomog sistema Velikoj skupštini dao razlog da odbaci nacrt ustava: »Velika narodna skupština koju sam ja sazvao da reši pitanje novog ustava, može ovaj ustav koji mi ovde gradimo, i odbaciti. Ali ja neću, da ona ima pravo pred istorijom što ga je odbacila, a mi bi joj dali za pravo, kada bi predložili dva doma, i ako znamo da će od 628 poslanika bar 600 biti protivu gornjeg doma.« ²²

Radikali su s pravom bili najmanje zadovoljni predlogom užeg odbora o izbornom sistemu. Tražili su javno glasanje, predlog je da glasanje bude tajno. Tražili su ukidanje imovinskog biračkog cenzusa ili minimalni birački cenzus, predlog je da pravo glasa dobiju samo

¹⁸ VI. Đorđević, *Gornji dom Srbije*, Otadžbina, knj. XXVII, III sastanak, str. 99.

¹⁹ Isto, 100.

²⁰ Isto, 108.

²¹ Isto; Marko Petrović, 498—499; Ranko Tajsić, 500—501.

²² Isto, 505.

građani koji plaćaju najmanje 15 dinara neposredne poreze. Na tajnom glasanju insistirao je kralj Milan, na ovako visokom biračkom cenzusu insistirali su i liberali i naprednjaci. Te su odredbe ušle u nacrt ustava, s tim što je načelno usvojeno da se obezbedi pravo glasa i švim zadrugarima, bez obzira koliku neposrednu porezu plaćaju.

Međutim, u okviru izbornog sistema najveći sukob izazvao je predloženi princip srazmernog predstavnštva i ustanova kvalifikovanih poslanika, jer se tim ustanovama najviše oduzimalo od pune vladavine skupštinske većine. S obzirom na to moralo se otvorenije insistirati na usvajanju tih odredbi kao osnovi ustavnog kompromisa. Giga Geršić, radikal je, sa visine položaja profesora Velike škole, upozoravao: »Nemojte da od silne brige za osiguranje manjini prava, da i ona bude pravedno zastupljena u skupštini, zaboravimo na glavni uslov za pravilnu ustavnost, a to je solidna većina u skupštini, bez koje će se vlade svaki čas menjati.«²³ Naučno potkrepljenom izlaganju jednog radikala neposredno je suprotstavljeno politički opravdano istupanje vođe liberala Jovana Ristića. U dužem govoru Ristić je podvukao da je odustajanje od dvodomog sistema, kao elementa reda i umerenosti u zakonodavnom radu, nametnulo potrebu da se u drugim ustanovama traže garancije protiv prenatrženosti u zakonodavnom radu, nametnulo potrebu da se u drugim ustanovama traže garancije protiv prenatrženosti u zakonodavnom skupštinskom radu. On te garancije nalazi u ustanovi državnog saveta, u ustanovi poslanika sa kvalifikacijama i naročito — u ustanovi izbornog sistema sa listama i srazmernom predstavnštvu. Načelo srazmernog predstavnštva neće škoditi većini, a manjina dobija ustavne garancije da može u skupštinu da pošalje svoje prve političke snage. »Većina neka ima vlast, manjina neka bude kontrola«,²⁴ predlaže Ristić koji je tako često manjini i većini vršio i drugačiju raspodelu uloga. Sem toga, zalaže se da se princip u celini razradi ustavom, jer »ostavimo li mi što neopredeljeno u ustavu, onda će biti među nas bačena jabuka razdora, i nikad se više nećemo saglasiti. Stranke koje bi dolazile na vladu, udešavale bi princip manjine prema svom nahođenju.«²⁵ Završio je govor podsećanjem na već postignutu saglasnost u užem odboru: »Ovo su rezerve, pod kojima smo mi pristali na sastav zakonodavnog tela onakav kakav se nalazi u nacrtu užeg odbora... One su usvojene putem kompromisa svijju stranaka u odboru zastupljenih. Ako bi se ma koja stranka sada predomislila, da odustane od usvojene izborne sisteme, ona bi napustila kompromis i odrešila bi ruke i drugim stran-

²³ Otadžbina, knj. XXVIII, VII sastanak, 426.

²⁴ Isto, 429.

²⁵ Treba verovati Jovanu Ristiću kad govori o jabuci razdora koju bi mogao da predstavlja jedan nepotpun ustav, sa prazninama i načelnim odredbama. I sam je najneposrednije učestvovao u izradi i donošenju jednog takvog ustava (Namesničkog, iz 1869. godine), da bi, kroz razradu ustavnih odredbi i popunjavajući praznine preko organskih zakona tu ustavnu karakteristiku koristio za menjanje duha pa i sadržine ustava. Znao je, u političkim uslovima premoći jedne stranke, koja nije njegova, da zalaganjem za što potpuniji ustav, oduzima radikalnoj stranci moćno sredstvo političkog uticaja na državne ustanove.

kama, da i one sa svoje strane odustanu od ustupaka, koje su prinele na oltar sporazuma u velikom delu ustavne revizije kojom se bavimo«. ²⁶

Tada su i radikali otvorenije počeli govoriti zašto je taj sistem nepovoljan i šta se ustvari njime hoće. Mihailo Vujić je predviđao situaciju u kojoj dve manjine mogu napraviti skupštinsku većinu, te bi tako često dolazile „fuzione vlade“, što bi zemlju dovelo do trzavica.²⁷) Danilo Anđelković je smatrao da je nametanje ove sisteme i odredbe o kvalifikovanim poslanicima ustvari nametanje narodu jedne ustanove koju on neće u istoj meri u kojoj neće ni dvodomi sistem. Njemu je sve to izgledalo „kao da je neka stranka izgubila položaj koji bi htela ovim sistemom da povрати, jer se eto to hoće, da dve manjine mogu svojim savezom uvek oboriti većinom“.²⁸)

Milutin Garašanin je podržao stav liberala: izborni sistem je deo kompromisa i zamena za ustanovu gornjeg doma, ako se on ne usvoji ili se izmeni, onda pada čitava ustavna zgrada. Kao delo kompromisa mora detaljno da se nađe u ustavu, jer je u tome i najveća garancija njegove primene, inače ga mogu obične skupštine menjati i izopačavati.²⁹)

Kralj je rezimirao debatu po ovom i za njega najvažnijem pitanju i „duši“ celog ustava. Odao je hvalu Ristiću i Garašaninu da su ovom pitanju dali pravo mesto i meru i sam se takođe izjasnio za usvajanje predloženog izbornog sistema. Tražio je da se sve političke partije slože u poslu izrade novog ustava jer ovde nije mesto „da političke partije ostvaruju svaka svoj program, svaka svoj politički ideal. Da se to htelo, kralj bi pozvao jednu partiju i primio bi njen ustav. ... Ja sam morao da čekam vreme kada mogu da dadem zemlji ustav na koji će sve političke partije pristati i na koji i ja mogu pristati“.³⁰) U ustav mora da se zapiše ceo izborni sistem. Ako Skupština ne usvoji ovaj izborni sistem, onda će to biti dokaz „da narodna svest još nije dovoljno razvijena da ga razume i primi, a onda će ostati stari ustav. Jer ne treba da se varate gospodo! Ja neću ni jednu zapetu popustiti od onoga što se ovde utvrdi“.³¹

Dajući ovakvu dimenziju kompromisnoj izradi ustava očekivao je i rezultat. Zato nije dao radikalima da dalje govore, ali je deset radikala i posle kraljeve izjave o rešenosti da ne odstupa od ugovora, ustalo da glasa protiv principa srazmernog predstavnštva.

Granica kompromisne izrade nacrtu ustava nije se mogla preći ni kod utvrđivanja odredbi o kvalifikovanim poslanicima. Ono što su radikali mogli postići, dato je već u užem odboru — da se i kvalifikovani poslanici biraju na izborima, njihov broj je utvrđen na 30, a starija granica od predloženih 40 godina je povlačenjem samog predlažača (J. Ristić) skinuta na 30 godina. To sve je i ostalo: Izvršeno ne-

²⁶ Otadžbina, knj. XXVIII, VII sastanak, 432—433.

²⁷ Isto, 434.

²⁸ Isto, 435.

²⁹ Isto, 438—442.

³⁰ Isto, 445.

³¹ Isto, 448.

zadovoljstvo pojedinih radikala što se na ovaj način narod tera da bira činovnike u skupštini, bila prilika da ih Jovan Ristić podseti da je „po tu cenu jedan dom”.³²

Predlog odredbe o ministarskoj odgovornosti naišao je na kritiku u onim delovima u kojima se ništa nije promenilo u odnosu na Ustav od 1869. i organski zakon iz 187. godine: da je za optuženje ministra potrebna dvotrećinska većina i kratak rok zastarelosti ministarske odgovornosti. Zadržano je ono što je i do tada onemogućavalo ministarsku odgovornost pred narodnom skupštinom. I u užem odboru radikali su tražili duži rok zastarelosti (20 godina), što nije usvojeno, kako reče Pera Todorović, zato što je u užem odboru zasedala „većina bivših ministara”. U širem odboru radikali su pristajali na rok od 4. godine za zastarelost ministarske odgovornosti, ali da rok teče ne od učinjenog dela, nego od dana kada se sazna za delo, navodeći da se kažnjiva dela ministara saznaju mnogo kasnije no što su učinjena.³³ Do izmene nije došlo, usvojena je redakcija užeg odbora.

Ništa nije izmenjeno ni u sastavu i nadležnostima državnog saveta. Jačanje njegove uloge u zakonodavstvu i stalnost njegovih članova usvojio je i širi odbor. Kako je u užem odboru usvojena konačna redakcija odredbi o državnom savetu objasnio je kralj, izazvan ponovljenim predlogom naprednjaka i liberala da u savet mogu ući ljudi samo sa preko 40 godina starosti, odnosno sa preko 20 godina državne službe. Ovakvi zahtevi, prisutni i u užem odboru, nisu usvojeni jer „uži odbor imao je i morao je imati na umu, da ne treba uneti u stav ni jednu odredbu, koja bi izgledala da je namerno naperena protivu ove ili one postojeće političke partije u zemlji”. Da je uži odbor usvojio čak i ublaženi zahtev da savetnik mora imati više od 35 godina starosti i 15 godina službe „izgledalo bi da je ta odredba naročito naperena protivu radikalne stranke, kao najmlađe partije, u kojoj nema ljudi koji služe preko 15 godina u državnoj službi, kako niko iz te stranke ne bi mogao postati državni savetnik”.³⁴

Postupak izmene ustava ostao je u celosti onakav kakav je razrađen u užem odboru. Inicijativu za izmenu ustava imali su i kralj i narodna skupština, ali detaljan predlog o izmeni ustava ide na Veliku narodnu skupštinu kao ustavotvornu vlast samo ako bude usvojen na dva skupštinska saziva koja dolaze jedan za drugim i ako ga kralj usvoji. Kraljev prethodni pristanak na predlog o izmeni ustava je ostao, iako je Pera Todorović podsećao i upozoravao da se time „ostavlja polje za novu borbu i nove žrtve za buduću promenu ustava, na kome će se opet ponavljati sudari između dva zakonodavna faktora, te da se opet preko novih žrtava, a možda i preko buna dolazi do promene ustava”.³⁵ Objašnjenje je bilo da je bolje imati unapred mišljenje kralja, nego uzalud potrzati Narodnu skupštinu, pošto kralj inače treba da potvrdi odluku Skupštine o izmeni ustava.

On ipak nije bio kraj rada ustavotvornog odbora, jer njegov zadatak nije bio samo utvrđivanje nacrtu ustava koji bi se podneo Ve-

³² Otadžbina, knj. XXIX, IX sastanak, 493—494.

³³ Isto, 515; Sima Nestorović, Marko Petrović.

³⁴ Isto, 523.

³⁵ Otadžbina, knj. XXX, XIII sastanak, 438.

likoj narodnoj skupštini. Kompromisna izrada nacрта ustava nije bila ceo kompromis, njegov drugi teži deo bilo je njegovo sprovođenje u Velikoj narodnoj skupštini. Kralj je strankama obezbedio prvi deo, stranke su morale garantovati izvršenje drugog dela. Ranije je već istaknuto da je sprovođenje kompromisa s obzirom na svoj položaj imala da nosi radikalna stranka. Skupštinu su mogla poneti evociranja uspomena na raniji radikalni program, što je moglo dovesti do ustavnog nacрта drukčije sadržine, nego što je ovaj koji je odbor izradio. Zato je ona morala da se kratko izjasni za predloženi joj nacrt ustava, bez upuštanja u sadržinu pojedinih odredbi ustava. Garanciju da će tako biti, kralj je zatražio od članova ustavotvornog odbora, prvenstveno od radikala.

Osetivši da je ipak mnogo zahteva radikala ostalo nezadovoljeno, a Velika narodna skupština sastavljena pretežno od radikala očekuje otvaranje svojih sednica, kralj pristupa poslednjem činu kompromisne izrade nacрта ustava. Kralj poziva stranke da se izjasne da li su saglasne sa nacrtom ustava kakav je izišao iz njihovog zajedničkog rada. Takvu izjavu traži pre nego što taj nacrt ustava izađe kao konačno utvrđen projekt ustava; o čemu će se i formalno izjasniti, jer posle se od njega „ne sme ni jedna tačka promeniti”. Stranke se tom izjavom ustvari obavezuju da će i Skupština primiti „ovaj nacrt ustava ovakav kakav je izašao iz našeg zajedničkog rada, bez ikakvih izmena”.³⁶ Ali pre nego što i formalno članovi odbora glasaju o tome da li prihvataju nacrt ustava ili ne, kralj strankama upućuje poziv da stave svoje primedbe na nacrt ili izraze želje, ako ih imaju, koje bi se poslednjim pokušajem sporazuma između njih rešile i time okončala kompromisna izrada nacрта ustava.

Kraljev poziv kao da se očekivao. Pozivajući se na kraljevu izjavu da će im dozvoliti da se na kraju pretresa izjasne o pitanjima u kojima su bili nadglasani, što kralj sada i čini, Kosta Taušanović je zatražio u ime radikalne stranke da se ponovo razmotre „nekolike definitivne primedbe, koje smatramo za opravdane”. Još na početku izlaganja primedbi Kosta Taušanović je rekao i šta se za uzvrat sporazuma nudi: „Iznoseći ove naše primedbe mi smo primili na sebe dužnost i odgovornost, kao članovi radikalne stranke, da se, ako se dođe do sporazuma, ovo delo izvede u svoj svojoj celini”.³⁷

Prva primedba radikala ticala se podele zemlje na 10 županija: „Mi mislimo da bi ovo pitanje trebalo ostaviti redovnom zakonodavstvu, da ga ono reši. Ljudi iz naroda naglašavali su ozbiljne teškoće koje će nastati pri stvaranju ovih političkih jedinica i zato mi ne možemo uzeti odgovornost za njihovo ostvarivanje”.³⁸ Sledeća primedba radikala odnosila se na izborni sistem. Taušanović je izjavio rezervu povodom mogućnosti praktične primene sistema srazmenog predstavnika: „Način na koji se ima uvesti u život nije još dovoljno oprobano, te da je stoga nepodesno da taj način ulazi u same ustavne odredbe, koje se teško menjaju, već da se to ostavi redovnom zakonodavstvu i

³⁶ Otadžbina, knj. XXX, XIV sastanak, 558.

³⁷ Isto, 560.

³⁸ Isto.

daljem kompromisu". Pitanje o ukidanju smrtno kazne uopšte „zanimava odavno sve prosvetlene duhove u svetu. Ono je u nekim zemljama rešeno u naprednijem čovečnom duhu tako da ima zemalja u kojima je takva kazna sasvim ukinuta i drugih u kojima je zadržana samo za atentatlije". Radikalna stranka, „popuštajući do krajnjih granica" traži da se smrtna kazna za političke krivce ukine.³⁹ Što se cenzusa tiče, „mi smo uvereni da količina plaćene poreze ne treba da utiče na biračko pravo". Ali — i pored uverenja — „zašto da se u demokratskoj Srbiji ne da biračko pravo bar onim građanima koji plaćaju 10 dinara poreze?" Na tu granicu biračkog cenzusa pristali bi radikali. Pored ovih primedbi radikali su stavili i nekoliko konkretnih, manje značajnih, čak i stilskih.⁴⁰

I na kraju — „Cela stvar je izgledala kao neki ultimatum",⁴¹ jer je Taušanović u ime svojih drugova u odboru izjavio: „Iznoseći sve ovo u ime radikalne stranke, molio bih da se o svemu ovome razmisli; ako bi se u tim pitanjima moglo doći do konačnog sporazuma — onda smo gotovi primiti na sebe obavezu i odgovornost da će ovaj ustav biti primljen od naših prijatelja u velikoj narodnoj skupštini. Ako se ove naše želje ne bi uvažile, nama je žao što moramo izjaviti da ne primamo nikakvu odgovornost za to, hoće li Velika narodna skupština primiti ovaj nacrt ustava ili ne, i peremo, ruke od svega".⁴²

Odmah pose Taušanovića govorili su Jovan Ristić i Milutin Garašanin, u ime svojih stranaka. Mudri državnik Jovan Ristić načelno je odmah prihvatio naknadne pregovore, ali je podvukao da „pitanja koja zasecaju u osnovu rada" ne treba da budu predmet novih dogovaranja.⁴³ Milutin Garašanin je odbio dalje pregovore, jer se radi o pitanjima koja kao načelna predstavljaju osnovu postignutoga kompromisa, u kojima su naprednjaci do sada popuštali radikalima, te dalje koncesije koje se ovim traže nisu moguće.⁴⁴

Kralj Milan kao da je glasno razmišljao: „... na kraju celoga rada, dve stranke izjavljuju da je ceo dosadašnji rad delo postignutog kompromisa, a jedna stranka izjavljuje da ovo nije u svemu postignut kompromis, već da ima pitanja koja su odlučena majoriziranjem".⁴⁵ Kralj sada može staviti stvar na glasanje, ali glasanje bi dalo isti rezultat, pošto stranke stoje čvrsto kod svojih stavova. Stranke, a i kralj, bili bi tada oslobođeni svoje obaveze, jer kompromisa time nema. Kralj bi sa svojom vladom skupštini mogao da podnese „jedan malo drukčiji predlog ustava". Ali to kralj ne može, jer je na početku rada obećao da će nacrt ustava biti rezultat kompromisa svih učesnika u promeni ustava. Zato kralj u skladu sa takvim obećanjem nastoji da se otklone i ove poslednje prepreke njihovim konkretnim razmatranjem i pokušajem konačnog kompromisa, kome ima mesta i kome treba pristupiti.

³⁹ Isto, 561.

⁴⁰ Isto, 561—562.

⁴¹ Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini XIX veka*, knj. II, 384, Beograd, 1924;

⁴² Otadžbina, knj. XXX, XIV sastanak, 562.

⁴³ Isto, 562—563.

⁴⁴ Isto, 563—565.

⁴⁵ Isto, 566.

Šledeći svoju „prvobitnu misao” o kompromisnoj osnovi izrade novoga ustava, kralj iznosi stav o svim predloženim izmenama, ukazujući pri toj analizi na moguća rešenja svake od njih.⁴⁶ Smrtna kazna za političke krivce nije ni ranije bila u ustavu, nema je ni u ustavnim programima pojedinih stranaka, pa ni radikalne, ne treba ni sada da se pominje u ustavu, neka se ostavi za vreme kada se bude pristupilo izmeni celog krivičnog zakonodavstva. Radikalna stranka se izjašnjava protiv 10 županija „biće samo iz ovog razloga: što ovaj ustav ima da rešava skupština u kojoj sede predstavnici, od kojih bi 10 dobili odnosno zadržali a 11 bi izgubili svoja dosadašnja okružna sedišta”. Mogućnost kompromisa u pitanju podele zemlje kralj je najavio i odredio svojom izjavom da mu je najzad svejedno „hoće li skupština da bude više ili manje administrativnih jedinica”.⁴⁷ U celom današnjem sporu glavno je, i za kralja, izborno pitanje, u vezi sa kojim jedna stranka traži da se odredbe o njemu ostave redovnom zakonodavstvu, a dve da se preciznije razrade u ustavu. „No može biti da bi se mogao naći jedan srednji put, pa da se i načelo utvrdi i da se daje mogućnost za lakšu izmenu, ako bi se uvidelo da se u pojedinim odredbama pogrešilo”. Kralj taj srednji put i precizira: načelo da se ustavom utvrdi, „da izborni zakon mora garantovati zastupništvo manjini, a sve ostalo o načinu biranja uneti u prelazna naređenja, da se prema njima izradi izborni zakon koji bi se mogao menjati za jedan period od 5—9 godina”.⁴⁸ „Što se tiče pitanja o cenzusu, njega smatram kao čisto partijsko, i ostavljam političkim partijama da se cenjkaju prema svojim partijskim interesima”.⁴⁹

Tako otvorene perspektive novom stranačkom dogovaranju Sava Grujić je podržao konkretnim predlogom da se najpre jedna uža komisija sporazume o spornim tačkama. Milutin Garašanin je i pored kraljeve dobre volje da se zahtevi radikala ne odbace u celosti ponovo sva pitanja označio načelnim i insistirao da radikali popuste ako im je do sporazuma stalo.

Kralj je tada prilično nestrpljivo, naglašavajući da mu je svejedno je li neka stvar načelna ili nije, jer on morada vodi konkretnu politiku i zbog toga račun o tome sa koliko glasova raspolaže koja stranka u skupštini, koja je pozvana da oživotvori ovo delo, označio dva moguća puta: ili da se predlog Taušanovića uputi jednom odboru ili da se konstatuje da se političke stranke nisu mogle složiti, što njemu ostavlja mogućnost da kao kralj zemlje odluči šta dalje treba da radi.⁵⁰

Pomirljivu notu ponovo je dao Jovan Ristić, podržavši savet kralja o mogućnostima konačnog dogovora bilo kroz poseban odbor ili vraćanja na užu ustavotvorni odbor. Kralj je više bio za izbor novog odbora, dao je predlog za njegov sastav i odbio da učestvuje u njegovom radu „da ne bi bilo ni senke sumnje” o njegovom uticaju.⁵¹ U poslednjem momentu kralj čini još jedan primer, ukazavši time i na formu rada no-

⁴⁶ Isto, 569.

⁴⁷ Isto, 570.

⁴⁸ Isto, 570.

⁴⁹ Isto, 571.

⁵⁰ Isto, 573.

⁵¹ Isto, 575.

vog odbora. On predlaže odboru da razmotri pitanje ukidanja prethodnog kraljevog pristanka na predlog za izmenu ustava, čime bi se to ograničenje uloge skupštine u izmeni ustava otklonilo, ali da o predlogu o izmeni ustava ne rešava jedna ista skupština u dva saziva jedan za drugim, nego dve skupštine proizašle jedna za drugom iz dva izbora:

Odbor koji je izabran za konačan dogovor razmatrao je sve predloge, a izveštaj o njegovom radu podneo je Jovan Ristić.⁵² Sporazum je postignut i označen je kao sporazum između liberala i radikala, jer su naprednjaci odbili da učestvuju u radu odbora. Odbor je prvo usvojio kraljev predlog o izmeni ustava. Predlog Koste Taušanovića usvojen je u sledećim tačkama: podela na 10 županija zamenjena je predlogom o podeli na 15 okruga, s tim što će se broj srezova odrediti zakonom; ukida se smrtna kazna za političke krivice; ostaje birački cenzus od 15 dinara, s tim što se zadrugarima ostavlja pravo glasa ma koliko neposrednu porezu plaćali; izborni sistem ne ulazi u prelazna naređenja, nego ostaje u ustavu, ali tako „da se na predlog proste većine jedne narodne skupštine izborna sistema posle 6 godina može podvrći ustavnoj reviziji”. U izveštaju je podvučeno da je time postignut potpun sporazum između radikala i liberala i da sada između te dve partije nema više nikakvog razilaženja ni u jednoj od ovih tačaka. Taj sporazum označava da su stranke primile i nacrt ustava u celini i u isto vreme da su primile i odgovornost da ga brane i svojim prijateljima u skupštini preporuča da ga prime. Na kraju Ristić je pozvao Garašanina da i njegova stranka razmotri ove predloge i usvoji ih, kako bi ustavni nacrt bio zajedničko delo svih stranaka.

Kralj je na to izjavio da u svemu prihvata sporazum postignut između radikala i liberala kao sporazum većine. Ocenivši da je to fakt i da se na ovo delo može gledati kao na delo kompromisa, razvijao je dalji postupak: „Ja vas molim, ja od vas zahtevam da svaka partija kao celina izjavi: jeli ona s ovim celokupnim delom kompromisa saglasna ili nije, da li ga odobrava ili ne, i da li će za njega svoj glas da daje ne samo ovde, nego da li će i pred ostalim članovima svojim, van ovoga zbora, uložiti sav svoj upliv i svu svoju moć, da se ovo delo, kao delo kompromisa, i u pojedinostima i u celini, tako kako jeste, primi od strane Velike narodne skupštine”.⁵³ U daljem izlaganju kralj je svoj zahtev razradio i konkretizovao, ukazujući ujedno na posledice njegovog neusvajanja: „... kad tražim vaše za ili protiv, onda imajte na umu, da vaše za ili protiv tražim i za poslednju tačku i za petu. Ovo do čega se zajedničkim sporazumom došlo, mora ili biti ili ne biti ustav”.⁵⁴ To se više nije odnosilo samo na predstavnike stranaka u odboru, nego i na Veliku narodnu skupštinu: „Ja ne samo da ne dam da sporazumno delo kvarite; nego treba da znate, da ovaj nacrt Ustava ne dam da ga ma u čemu izmeni ni sama Velika narodna skupština”... Velika narodna skupština ili će primiti ovaj Ustav ovakav kakav je od korica do korica, ili ga neće primiti, u kom slučaju ja prestajem biti više vaš predsednik, nego ću onda kao kralj ove zemlje činiti svoju dužnost prema zemlji, i budite uvereni, da sam ja sasvim načisto šta

⁵² Otadžbina, knj. XXXI, XV sastanak, 83—86.

⁵³ Isto, 87.

⁵⁴ Isto, 89.

ću onda činiti".⁵⁵ Kao što su radikali kralja podsećali na Veliku narodnu skupštinu, tako je kralj njih podsećao na prisustvo Nikole Hristića na čelu kabineta. Za eventualno neprihvatanje nacрта ustava na Velikoj narodnoj skupštini kralj je činio odgovornim „đeneralštabove”, vođstva pojedinih stranaka: „Ja smatram za dužnost izjaviti, da za sve, što se bude dogodilo u skupštini činim odgovornim đeneralštab tamo zastupljenih političkih stranaka... Kad je to tako, onda je dužnost đeneralštabova pojedinih stranaka da se u Velikoj narodnoj skupštini koriste svojim uticajem, da naredi, da i njihovi članovi prime ovaj nacrt, koji su i kako su ga oni sami sporazumno izradili... nađu li se u Narodnoj skupštini ljudi, koji neće da prime nacrt, onda nema mesta ni kakvom pravdanju, i uvijanju, onda je to nesumnjiv znak: da đeneralštabovi nisu hteli da to zapovede”.⁵⁶

Posle ove kraljeve izjave usledilo je glasanje o nacrtu ustava. Kralj je lično prozivao članove odbora i to prema strankama.⁵⁷ Prvo je prozivao radikale. Svi prisutni radikali, sem Dimitrija Katića glasali su za nacrt, preuzevši time i pojedinačno i u ime stranke odgovornost i za njegovo celovito usvajanje u Skupštini. Zatim su i svi liberali glasali za nacrt. Kada je trebalo naprednjaci da glasaju, Milutin Garašanin je u ime stranke dao izjavu: „Sav rad ovaj bio je rad kompromisa, i da se napredna stranka nije držala kao što se držala, onda se ne bi moglo doći do sporazuma i od Ustava bi ostale samo korice... Nu pošto je ovo pitanje potisnuto na sasvim drugi teren, na pitanje vere ili nevere” to u ime svoje i svoje stranke glasam za nacrt.⁵⁸ Kralj je ipak pozvao sve naprednjake da se i pojedinačno izjasne za nacrt ustava i svi naprednjaci su glasali za ustav.

Sledeća faza kompromisne izrade nacрта ustava, i poslednja, bilo je potpisivanje nacрта ustava. Svi članovi odbora su potpisali nacrt ustava, sem Dimitrija Katića i Ranka Tajsica.⁵⁹ Živan Živanović beleži da je kralj sa velikim gnevom reagovao na takvo ponašanje, više iz podozrenja „da ovo, što ova dva seljačka poslanika rade, nije simptom nekog spremljenog otpora u samoj skupštini”.⁶⁰ Takva razmišljanja su verovatno podstakla kraljevu poruku Nikoli Hristiću, upućenu mu preko sina Filipa Hristića, člana ustavotvornog odbora, „da drži u pripravnosti sve mere na slučaj ako bi se dalje (u Skupštini) javio ovaj duh, koji ovde oličavaju dva napred pomenuta člana Odbora”.⁶¹ Živan Živanović, liberal, sekretar ustavotvornog odbora, konstatuje da je to „žalostan završetak jednog velikog čina”. Žalostan završetak i veliki čin, kako za koga, relativnost je prisutna u toj kvalifikaciji svakako. Moglo bi se bar reći „dosledan čin doslednih radikala”, u situaciji kada ni njihov otpor, ni otpor njihovih drugova u skupštini ne bi mogao da zaustavi radikalnu stranku, koja je sve manje njihova stranka, u njenom

⁵⁵ Isto.

⁵⁶ Isto, 92.

⁵⁷ Isto, 94.

⁵⁸ Isto, 95.

⁵⁹ R. Milošević, *Timočka buna 1883, 1923*, Beograd, 291; Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije*, knj. II, Beograd 387; Otadžbina, knj. XXXI, XV sastanak, 98.

⁶⁰ Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije*, knj. II, 387.

⁶¹ Isto.

definitivnom i formalnom oprostaju od radikalizma, što u suštini znači ustav od 1888. godine. Suprotni podsticaji koji su vodili ustavu kao cilju bili su jači, delujući svojom društvenom realnošću.

Širi ustavotvorni odbor nije izvršio ni jednu bitnu izmenu u predlogu užeg odbora. Ni konačan dogovor liberala i radikala, mada je bio dovoljan da u celosti uđe u nacrt, nije dao povoljan rezultat za radikale. Čudno je da ni kralj ni druge dve strane nisu bile popustljive prema zahtevima radikala u širem odboru, jer je radikalna stranka imala sada povoljniji položaj. Povoljnije pozicije radikala su bile u prisustvu radikala iz naroda koji su često kao alternativu isticali zahteve iz ranijeg radikalnog programa i naročito u odnosu na Veliku narodnu skupštinu u kojoj je bila obezbeđena većina radikalne stranke. Ima se utisak, kada se samo nacrt ustava posmatra, da sve te mogućnosti nisu dovoljno iskorišćene. Izgleda neuverljivo i poslednja igra sa zahtevima radikalnih predstavnika u odboru da se razmatraju njihove konačne primedbe. Njihovim usvajanjem uslovljavalo se prihvatanje nacrtu ustava u celini, a nacrt je prihvaćen iako one nisu usvojene. Sem ako se nije želelo postići nešto drugo: da se članstvu radikalne stranke pokaže zalaganje pripadnika komkromisne struje radikalne stranke za izradu što boljeg nacrtu ustava a da se prema okolnostima više nije moglo postići. To se čak i potenciralo isticanjem kraljevog pritiska, njegovim pretnjama i podsećanjem na ranije događaje (T. buna). Zadbijao se time status borca za stranačke interese i pravo da se u ime stranke odlučuje u užem krugu vodećih ljudi stranke. Kralj Milan i radikalno vođstvo kao da se našlo na zajedničkom poslu. Pitanje je samo kome je bila potrebija takva ustavna i politička igra: kralju Milanu koji se sprema da posle donošenja ustava abdicira, napusti vlast⁶² ili „parlamentarnoj” struji radikalne stranke koja se sprema da posle donošenja ustava konačno dođe na vlast.

Rad ustavnog skupštinskog odbora — odborska većina i odborska manjina

Kada se Velika narodna skupština sastala 11. decembra i otpočela prethodne poslove na svome konstituisanju, videlo se da sprovođenje zahteva da se ustav primi „od korica do korica” neće biti jednostavno. Trebalo je radikalnu stranku u celini dovesti do trenutka „masovnog oprostaja sa jednom burnom prošlošću”. Preko 500 narodnih poslanika radikala trebalo je da usvoji nacrt ustava u kome nema ni narodnog suvereniteta ni narodne samouprave, a da im se pri tome ne ostavi ni iluzija da su učestvovali u izradi osnovnog zakona zemlje, da sami ocene da li i koliko promenjene političke okolnosti diktiraju radikalnoj stranci prilagođavanje preko izmene ranijeg programa ili skretanje na sporedan politički kolosek mimo zvaničnih državnih tokova.

⁶² Grgur Jakšić, *Iz novije srpske istorije, Abdikacija kralja Milana i druge rasprave*, 1953, Beograd, 171—173.

Žbog toga je bilo neophodno vrlo precizno razraditi proceduru kojom bi se Velika narodna skupština pretežno radikalnog sastava dovela na pozicije prihvatanja jednog nacrtu ustava koji odstupa od ranijeg radikalnog programa. Otpor napuštanja ranijeg radikalnog programa bili su realni i pretpostavljalo se da Dimitrije Katić i Ranko Tajsic neće i u Skupštini koju je narod izabrao biti toliko usamljeni koliko su bili u ustavotvornom odboru koji je kralj imenovao. Prethodne proceduralne pripreme trebalo je da ublaže i eliminišu takve otpore.

Pripreme su otpočele izborom skupštinskog predsedništva i odbora za pregled nacrtu ustava — ustavnog skupštinskog odbora.

Za predsednika Skupštine izabran je Kosta Taušanović, član ustavotvornog odbora, radikal poznat po svom programskom istupanju, bliži struji radikala iz naroda, no struji beogradskih radikala. Zbog njegovih stavova kralj Milan ga nikako nije hteo za ministra ni u saveznoj vladi ni u čisto radikalnoj vladi Save Grujića. S druge strane Kosti Taušanoviću je palo u deo da u ustavotvornom odboru izlaže konačne zahteve radikalne stranke, prepuštena mu je takva uloga i „slava”, ali se on ujedno svojim potpisom ustavnog nacrtu obavezao da će kod svojih drugova raditi u skupštini da se taj nacrt ustava u celini usvoji: Kao častan čovek i radikal mogao je to najbolje da ispunji u svojstvu predsednika Skupštine.

Skupštinski odbor za pregled nacrtu ustava morao je biti tako sastavljen da se već kroz sastav odbora obezbedi da odbor preporuči Skupštini usvajanje nacrtu u celini. Trebalo je dakle u odboru obezbediti „većinu sklonu ustavnom kompromisu”. Time se omogućiti da skupštinski odbor preuzme od vlade preporuku za usvajanje ustavnog nacrtu u celini, jer je na skupštinu delovalo više da joj tako što preporučiti deo skupštinskog sastava, njihovih drugova kome su poverili pregled nacrtu ustava nego, da tu preporuku i dalje nosi samo nepopularna vlada Nikole Hristića. Nikako se nije smelo dozvoliti da odbor bude tako sastavljen da se preko njegovog sastava dođe u situaciju da vlada predlaže jedno a skupštinski odbor drugo, što bi se desilo da je sastav odbora prepušten nepripremljenoj, neusmerenoj odluci Skupštine. Tada bi daleko teže bilo postići cilj koji je kralj istakao kroz svoj zahtev za usvajanje ustava u celini, bez ikakvih izmena.

Ustavni skupštinski odbor se podelio na većinu i manjinu, te se u Skupštini javljaju dva izveštaja o radu odbora — izveštaj odborske većine i izveštaj odborske manjine, sa različitim predlozima. Izveštaj odborske većine sadrži predlog o usvajanju ustavnog nacrtu u celini kako je to i vlada predložila; izveštaj odborske manjine sadrži predlog o izmenama i dopunama u nacrtu ustava, čijim prihvatanjem se uslovljava njegovo usvajanje.

Skupštinski odbor za pregled nacrtu ustava brojao je 54 člana. Broj članova u odboru je povećan na predlog vlade, jer broj od 9 članova koliko je prema ustavu mogao imati jedan skupštinski odbor, nije obezbeđivao ispunjenje uloge koja je odboru namenjena. Skupština bi birala 9 članova onako kako je izabrala predsednika i potpredsednika, sa velikom većinom glasova radikala za kandidate koje

bi sama predlagala. Ovako je impozantan broj od 54 člana prepušten predsedništvu, da se skupštine ne bi zadržavala, a predsedništvo je i poimenično delo sastav odbora.

Iako je bilo izvesno da će većina u odboru Skupštini preporučiti usvajanje ustavnog nacрта u celini, odborska većina se ipak poslužila jednim taktičkim izvanrednim sredstvom, ne bi li mnoge poslanike oslobodila i poslednje rezerve u pogledu prednosti njihove odluke o usvajanju ustavnog nacrtu u celini. U izveštaju se ne daje opis rada odbora na pretresu nacrtu ustava, nego se ceo izveštaj sastoji u isticanju prednosti podnetog nacrtu ustava bilo nad drugim evropskim ustavima bilo nad ustavom Srbije od 1869. godine. Posebno se insistiralo na poređenju ustavnog nacrtu sa Ustavom od 1869. godine, kojom prilikom da bi se prednosti ustavnog nacrtu još više istakle, ustavu od 1869. g. se negira svaki značaj. To poređenje nije bilo konkretno, jer se ustavnoj reformi i pristupilo zbog nezadovoljstva i neslaganja sa starim ustavom, u čemu je postignuta opšta saglasnost. S druge strane, ustav od 1869. godine je faktički, pak čak, u mnogim delovima, i formalno, bio prevaziđen u ustavnom životu zemlje, faktički i formalno se došlo do drugačije ustavnosti i ustavne situacije nego što ju je ustav od 1869. obeležavao. Ako su se poređenja htela praviti, onda se ustavni nacrt trebao da poredi sa ustavnom situacijom obeleženom političkim zakonodavstvom iz 1875/76. g. ili 1881. godine, koje daleko prevazilaze stepen razvitka dostignut ustavom od 1869. godine. Tada se ne bi moglo da govori o tolikim prednostima ustavnog nacrtu bar u domenu političkih prava i sloboda i položaja narodne skupštine, jer je kroz ustavni nacrt samo data ustavna garancija onim političkim pravima i slobodama koje su već sadržane u političkom zakonodavstvu iz 1875/76. i 1881., a i nova skupštinska praksa je bila već iznad ustavnih rešenja iz 1869. godine. Novina nije u njihovom zavodenju, nego u njihovom ustavnom garantovanju, te zato se u domenu političkih prava i sloboda, prava građana i položaja narodne skupštine ne bi moglo govoriti o velikim prednostima ustavnog nacrtu, jer bi se poređenja trebalo tada da vrše sa već dostignutim stepenom ustavnog razvitka koji je bio iznad stepena obeležnog ustavom od 1869. godine.

Odbor je radio od 18. do 21. decembra. U odboru je predlog ustava razmatran po pojedinim odredbama, uz istovremeno primanje pri medbi na pojedine odredbe ustavnog nacrtu. Kod primedbe na čl. 5. (o administrativnoj podeli zemlje) odbor je „dobio uverenje od merodavnih faktora da će u onim okružnim varošima koje bi po novoj podeli zemlje prestale biti administrativna sedišta, ostali prvostepeni sudovi”.⁶³ Odbor je na poslednjoj sednici našao „da sve primedbe koje su pale nisu ni iz daleka takve prirode, da bi mogle uticati na rešenje glavnog pitanja, koje je pred odborom stajalo i koje isto tako i pred Velikom narodnom skupštinom stoji: da se podneseni predlog ustava primi ili ne primi u celini”. Zato je većinom od 42 glasa rešio: da

⁶³ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine, 87.

Velikoj narodnoj skupštini predloži da podneseni predlog ustava primi u velini, onako kako je ustavotvornim odborom izražen i vladom predložen.⁶⁴

Posle ovog kratkog uvodnog dela izveštaj odborske većine se detaljno zadržava na razlozima zbog kojih se odbor opredelio za takvu odluku. Odborska većina ih je našla u ustavnim rešenjima koja se tiču sledećih oblasti ustavnog sadržaja: odnosa građana prema upravnjoj vlasti; odnosa vladaoca i narodnog predstavništva; sklopa narodnog predstavništva; izbornog sistema i poslaničkog imuniteta; budžetskog prava narodne skupštine; garantuje pravde u zemlji i izmene ustava. U izveštaju su zatim u svakoj od istaknutih oblasti ustavnog sadržaja prikazane odlike ustavnih rešenja iz ustavnog nacrtu. Pri tome su pravljena poređenja sa rešenjima iz drugih evropskih ustava i sa teorijom, uz stalno isticanje visokog mesta koje ustavni nacrt ima na lestvici slobodoumlja i napretka.⁶⁵

Posebno je istaknuto pitanje odnosa vladaoca i narodnog predstavništva, zatim pitanje prava srpskih građana i sistem ustavnih garatnija pravde u zemlji.

Podela vlasti između vladaoca i narodnog predstavništva „provedena je tako, da sva ona velika vlast koju je do sad imao vladalac . . . prestaje sa svim, a tim samim prestaje i onaj potčinjeni položaj u kome se do sad nahodilo narodno predstavništvo”. Prema nacrtu ustava „Narodna skupština postaje prava, istinska polovina zakonodavne vlasti”.

Ustavna prava srpskih građana reguliše se prema svim zahtevima koji se „od jednog zaista slobodoumnog ustava tražiti mogu. Šta više, u ponekim glavnijim odredbama svojim, koje se tiču lične slobode, svetinje domaćeg praga, slobode iskazivanja misli, slobode zboru i dogovora podneseni predlog ustava stoji više od mnogih evropskih ustava”.

Predlog ustava „potpuno ujemčava pravdu, koliko to ljudi u opšte mogu učiniti”. Garacije pravde su da „nikad nikakvih prekih sudova, nikakvih vanrednih zakona, koji se bez Skupštine donose, nikakvih po volji vlade postavljenih sudija, nikakvih opsadnih stanja, nikakvih obustava ustavnih ne može biti ni u kom slučaju, po predlogu ustava, koji u ovom trenutku stoji pred Velikom narodnom skupštinom na rešenju”.

Uverljivost takvih tvrđenja postala je jača kada se prešlo na poređenje sa sadašnjim ustavom. Oda ustavnom nacrtu u izveštaju odborske većine je krunisana iznošenjem „nekoliko od onih boljitaka i dobitaka” koje podneseni nacrt ustava ima nad ustavom koji još uvek traje. Iako odborska većina priznaje da „podneseni nacrt ustava ima toliko pretežnosti” nad starim ustavom, „da jedva između njih može biti poređenja”, ipak je u svom izveštaju najpre isticala nedostatke ustava od 1869., da bi upravo u tome što je istakla kao nedostatak mogla odmah da zaključi u čemu se sastoje prednosti novog nacrtu. Kroz napad na stari ustav sprovodila se odbrana nacrtu novog usta-

⁶⁴ Isto.

⁶⁵ Isto, 88—89.

va. Prisustno je u tome i namerno preuveličavanje negativnih strana ustavnih rešenja iz starog ustava, kao i njihovo vezivanje jedino za slovo ustavnih odredbi, iako bi se mnogo toga moglo pripisati samovolji pojedinih vlada i policijskom pritisku kao odlikama dotadašnjeg ustavnosti.

Stari ustav je kralju i vladi davao „kad god za potrebno nađu: 1, da obustave ustavne i zakonske odredbe o ličnoj bezbednosti, o slobodi štampe, o nepovredivosti domaćeg i o nadležnosti sudova; 2, da donose vanredne zakone i vanredna pravila kakva im se svide, bez Narodne skupštine; 3, da naređuju izbore za Narodnu skupštinu, pa i njine sednice da drže, u tim vanrednim prilikama i u opsadnim stanjima; 4, da produžavaju stare budžete po dve i tri godine ili da votiraju novi u napred i od jedan put za dve i tri godine; 5, da zadužuju, do izvesne mere, zemlju, takođe bez pristanka Narodne skupštine, s jedinom tom vrlo lakom obavezom da posle izvole to saopštiti Narodnoj skupštini i razložiti joj uzroke sa kojih je to tako učinjeno; i 6, na isti način i s istom takvom obavezom kralj i vlada mogu činiti izdatke iz državne kase za podmirenje potreba, za koje nema zakonodavno odobrenog kredita”. Sve ovo je prema podnešenom predlogu sasvim isključeno.⁶⁶

Po sadašnjem ustavu „narodni predstavnici mogu da se zatvaraju, a mogu i sudu da se predaju iz sred sredine Narodne skupštine, ako se samo usude da što oštrije ili oporije reći ne za kakvog ministara ili koga visokoga činovnika, već i za prostoga — žandarma”. Takvo „unižavanje i ubijanje svakog ugleda narodnih predstavnika sasvim je isključeno”.⁶⁷

Isto tako Narodna skupština „može da se zove samo kad se hoće vladi, kao što se i izbiri za nju mogu naređivati kad je vladi po volji”. To je sada isključeno, jer se ustavom određuje i dan izbora i dan saziva, pa čak i mesto sastanka Narodne skupštine, te se po tom ona ne bi mogla ni seljakati iz mesta u mesto kako je kad kojoj vladi potrebno i u računu”. Skupština, po sadašnjem ustavu, nema pravo zakonodavne inicijative, jer „formirani projekti proizilaze samo od Knjaza”.⁶⁸ Prema predlogu ustava „to je važno pravo ujamčeno potpuno Narodnom predstavništvu”, jer pored kralja, sada može i Skupština predložiti donošenje nekog zakona. Isto tako Skupštini je obezbeđeno i pravo interpelacije, koje raniji ustav nije predviđao.

Budžetsko pravo skupština po starom ustavu nije imala: „Narodna skupština nemi ni toga prava, da pojedine budžetske partije smanjuje ili briše, a još manje ima mogućnosti da kontroliše da li je jedna budžetska partija, određena otprilike na škole ili narodnu privredu, na to i utrošena ili je utrošena na sasvim nešto drugo, na pr. na žandarme”. Po predlogu ustava Narodna skupština ima „potpuno u svojoj ruci i jedno i drugo pravo”. Do sada su kralj, odnosno vlada po ustavu imali pravo da u Narodnu skupštinu uvode „četvrti deo poslanika po svom izboru”, a po podnesenom predlogu ustava „ulaze u Narodnu skupštinu samo oni poslanici, koje sam narod izabere”.⁶⁹

⁶⁶ Isto, 90.

⁶⁷ Isto.

⁶⁸ Član 58. Ustava Srbije od 1869. godine.

Po sadašnjem ustavu „ni jedna građanska sloboda nije ujemčena kako treba”, a podnesenim predlogom to je učinjeno na način „koji može zadovoljiti i najslobodoumnijeg čoveka”. Po starom ustavu izmena ustava je neizvesna, zavisi od volje kralja ili vlade hoće li pozvati Veliku narodnu skupštinu da o tome rešava ili ne, sada je rok za saziv Velike narodne skupštine za izmenu ustava unapred određen.⁶⁹

O tome koliko se računalo sa dejstvom izvršenog poređenja između starog ustava i nacrtu ustava, Stojan Protić beleži: „Kad sam izveštaj u Skupštini pročitao, gledajući koliko sam mogao i umeo i samim čitanjem da pojedina mesta i reči istaknem, pok. Ristić mi malo nezadovoljan karakteristikom i ocenom Ustava od 1869. godine, reče: Ama, Protiće, ti malo pretera! — Ako želite i Vi kao što želimo i mi, gospodine potpredsedniče, da se Ustav primi, onda je moralo tako biti; situacija je takva — odgovorih ja. Ristić na to reče: pa ima pravo, tako je!”⁷¹ U skupštinskoj debati će se ti argumenti ponavljati, i biće za mnoge poslanike odlučujući za njihov pozitivan glas. Ali, kada se u kratkoj načelnoj skupštinskoj debati budu takođe vršila poređenja, srešćemo se i sa njihovom drugačijom dimenzijom. Poređenja će se vršiti ne samo sa slovom starog ustava, nego i sa primenom pojedinih rešenja iz starog ustava, u kojim relacijama prednosti jedne buduće ustavnosti nad postojećem su bile daleko veće, jer je postojeća ustavnost bila daleko iza ustavnih rešenja iz ustava od 1869. godine i ustavnog razvitka posle njegovog donošenja.

Izveštaj odborske manjine⁷² počinje sa konstatacijom da podnese ni nacrt ustava „neosporno ima preimućstva u poređenju sa ustavom starim”. Ali, „on je ipak pun nedostataka koji će znatno kočiti pravilan razvitak našeg državnog života”. U izvršenju odborske manjine se najpre sumarno i načelno ukazuje na te nedostatke, a zatim konkretno iznose primedbe na pojedine odredbe i predlaže njihova nova sadržina ili preformulacija.

Nacrt ustava sadrži „neodređenosti, koje su svagda u ustavima vrlo opasne i svagda mogu biti povod za nepravilan hod poslova u državnom organizmu”. Takođe, „izvršenje zakona nije njime dovoljno osigurano” Ministarska odgovornost je i po nacrtu „iluzorna”, kao što je bila i u dosadašnjem ustavu, jer je „novi ustav stavio samo 4 godine kao rok za koji se ministar može optužiti”. Iluzornost ministarske odgovornosti ogleda se i u tome „što se za donošenje zakona i druge poslove skupštinske traži samo polovina članova i jedan više, a za stavljanje ministara pod sud dve trećine”. Sve to zajedno, uz izborni sistem koji uvodi manjinu u skupštinu i trajanje skupštinske periode u odnosu na rok zastarelosti, čini ministarsku odgovornost ništavnom, „a to znači da nisu čvrste ni sigurne mere, koje su namenjene da očuvaju građansku slobodu i zakonitost”.⁷³

⁶⁹ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, 91.

⁷⁰ Isto.

⁷¹ St. Protić, *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji*, knj. II, 1912, Beograd, 229—230.

⁷² Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, 92—94.

⁷³ Isto, 92.

Dalje, nacrt ustava je jednostran, jer ne obuhvata sve grane narodnog i državnog bića. U njemu nema „ni jedne rečice o narodnoj privredi, 9/10 celokupnog stanovništva u Srbiji je seljak i zanatlija”, a „novi ustav nije našao za vredno i jednom rečju njih se dotaći kao privrednika i proizvođača”.

Pojedinačne primedbe, uz kratko obrazloženje, date su u izveštaju odborske manjine kod sledećih članova:

— čl. 5 — „Srbija se deli na okruge a okruzi na opštine, što se ima zakonom urediti”, jer je nauka odavno dokazala i javno je mnjenje time osvojeno, da je administrativna podela na osnovu jedne jedinice najbolja”.

— čl. 14. — „gde se kaže da se proterivanja ne mogu vršiti, osim u slučajevima koje je zakon predvideo, da se izostave reči izuzev slučajeva koje je zakon izrečno predvideo, jer je time dato maha mogućim zloupotrebama”.

— čl. 22. — da se ukine pravo vlasti da za uvredu stranih vladaroca i njihovih domova mogu „uzaptiti” novie, „jer se pod prividnom uvredom stranih vladaroca može uzaptiti ceo list iz drugih skrivenih razloga”. To je neprecizna odredba čije proizvoljno tumačenje „otvara put zloupotrebama protiv slobode štampe”.

— III deo ustava — „kada se počinje reč o državnoj vlasti mislimo da je na svom mestu uneti načelo „da je narod izvor vlasti”.

— čl. 40. — „prva alineja da glasi ovako: Kralj je poglavar države. On ima ona prava koje mu Ustav daje i vrši svoju vlast po odredbama ovoga ustava”.

— čl. 52. — da se doda da kralj sve ugovore treba da sklapa u dogovoru sa Narodnom skupštinom.

— čl. 79. — po predlogu broj poslanika biće mali, zato treba da se smanji broj poreskih glava na koji se bira jedan poslanik.

— čl. 85. — da se ukine birački cenzus.

— čl. 99. — da činovnici i svi koji se nalaze u državnoj službi, ako budu izabrani za narodne poslanike, zadrže činovnički položaj zajedno sa poslaničkim mandatom.

čl. 100. — da se ukinu tzv. kvalifikovani poslanici.

— čl. 126. — da se doda odredba „ko god se pokorava zapovesti koja ide na to da se pomuti sloboda i sigurnost narodne skupštine, smatraće se i kazniti kao izdajnik otadžbine”.

— čl. 110. — kojim se određuje da skupština može da radi ako je prisutna jedna polovina članova od ukupnog broja, da se izmeni i stavi dve trećine, jer „mislimo da je opasno dati tako malom broju ljudi da donosi zakone za celu zemlju, naročito zato što i od te polovine prosta većina prisutnih može donositi punovažan zaključak”.

— čl. 132. — finansijske prilike diktiraju ukidanje ministra „bez portfelja”, „bez naročite struke”, pa da se kao izlišno ukine.

— čl. 137. — da se izmenom ovog člana poveća rok zastarelosti ministarske odgovornosti od 4 na 10 godina.

— čl. 138. — da se izmeni u smislu da je za optuženje ministra dovoljno da se izjasni polovina poslanika više jedan, a ne kao po predlogu, dve trećine.

da se, posle X dela ustava, doda poseban deo, o narodnoj privredi, samo sa jednim članom: „čl. 180. — Za unapređenje narodne privrede ima se od svakog godišnjeg državnog budžeta odrediti u najmanju ruku, jedan pedeseti deo. Od ove sume ne sme se naročito zaštedeti, nego se sva mora utrošiti na potpomaganje domaće narodne proizvodnje, i to ponajpre na potpomaganje zemljoradnje, šumarstva, kućevne i zanatlijske industrije. Zadruga proizvođačke, prerađivačke i prometne imaju prvenstveno pravo na pomoć od države. To se sve ima zakonom urediti”.

— čl. 203. t. I — da se užem ustavotvornom odboru, koji treba da izradi privremeni izborni zakon „doda ravan broj poslanika Velike narodne skupštine koje ona izabere”.

Izveštaj odborske manjine takođe ima svoju poruku. Ona se sastoji u mogućnosti izbora između usvajanja ustavnog nacrtu u celini ili sa izmenama i dopunama koje predlaže odborska manjina. Izveštaj manjine ne traga za načinom kako da unapred isključi mogućnost opredeljenja, da obrazloži nepostojanje alternativa i preporuči jedno rešenje kao jedino moguće. Odborska manjina podseća, vraća se u prošlost, čak do Svetoandrejskih dana, i to ne samo preko odredbe o neprikosnovenosti narodne skupštine, koja je bila još u nacrtu zakona o narodnoj skuštini o kome je Svetoandrejska skupštinao dlučivala.⁷⁴ Tada izrečeno obrazloženje zakonodavne nadležnosti Narodne skupštine koje je dao Jevrem Grujić članovi odborske manjine su pretočili u zahtev da Velika narodna skupština može i treba da raspravlja o predloženom nacrtu ustava i da ga menja i dopunjuje: „Što po nekad ko uzme ili mu se poveri, te umesto naroda propisuje zakone, to ne smeta da ona i ono, kad i što narod mogne i tene, da to odma i sam uzakoni”, jer „skupština postavlja zakon”. U novim uslovima članovi odborske manjine traže to isto: „Mi mislimo da po ustavu i ustavnom rezonu, skupština ima pravo u pojedinostima rešavati o ustavu i menjati ga”.⁷⁵ Na skupštini je da odluči da li predloženi nacrtu prihvata u celini ili sa izmenama, koje joj manjina predlaže, prelazeći preko „svih drugih njegovih mana” pošto je „ovaj ustav postao putem kompromisa”.

Odborska manjina je uspela da uznemiri savest narodnih poslanika iz radikalne stranke: podsetila ih je na nekadašnji radikalni program ustavne reforme i borbu radikalne stranke za njegovo oživotvorenje. Najpre, svojim polaznim stavom: nedostatke ustavnog nacrtu ocenjivala je prema ranijem radikalnom programu. Zatim, i konkretnim podsećanjem na narodni suverenitet, neprikosnovenost suverene narodne skupštine (gde je posegnula čak za formulacijom sa Svetoandrejske skupštine), obezbeđenje pune ministarske odgovornosti, stavljanje kraljeve vlasti u ustavne okvire, ekonomski program preko koga je osvajala pozicije i pristalice za svoj politički program. Više od toga

⁷⁴ Isto, 93; »Ko god se pokorava zapovesti koja ide na to da se pomuti sloboda i sigurnost narodne skupštine, okrivice se i kazniti kao izdajnik otadžbine«. U nacrtu Zakona o narodnoj skupštini sa Svetoandrejske skupštine o tome: »Ko se držanju i slobodnoj radnji narodne skupštine protivi izdajnik je naroda«.

⁷⁵ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, 94.

manjina nije mogla da učini. Pokušala je da zajedno sa 70 poslanika koji su u Velikoj narodnoj skupštini glasali protiv ustava „spase čast radikalne stranke”, u trenutku kada se „stidljivo i uz gotovo opšte vajkanje vrši masovni oproštaj radikalizma sa jednom burnom prošlošću”.⁷⁶

Rad Velike narodne skupštine

Velika narodna skupština nadležna za donošenje ustava prema izbornim rezultatima u svom sastavu je imala 5/6 radikala i 1/6 liberala jedan jedini naprednjak koji je izabran nije prisustvovao skupštini.⁷⁷ Sa takvim sastavom Skupštine računao je sve vreme kralj, ali je još više imala da računa kompromisna struja u radikalnoj stranci, vođstvo radikalne stranke. Ta struja je želela kompromis, učestvovala u kompromisnoj izradi ustava i tim svojim učestvom preuzela obavezu da sprovede ustavni kompromis u Velikoj narodnoj skupštini. U Velikoj narodnoj skupštini najveći otpor očekivao se od onih pristalica radikalne stranke koji su bili protiv kompromisa bilo koje vrste, a za raniji radikalni program u celini i političku borbu kao način njegovog ostvarenja.

Položaj kompromisnog vođstva radikalne stranke nije bio lak. Trebalo je izmiriti dva ljuta neprijatelja između kojih stoji Timočka buna i to na novoj provokaciji, koja i po sadržini i po formi više no i sama Timočka buna udara na borbenu tradiciju seljačkog krila radikalne stranke. Stojan Protić, govoreći u ime svojih beogradskih drugova, ovako opisuje njihov položaj kada su se u ovom zadatku našli između kralja Milana i struje doslednih radikala: „Kralj Milan se jako bojao da mu se stvar ne osujeti. . . pa je naročito s obzirom na sastav Velike narodne skupštine koja je bila skoro sva radikalna, pustio bio u javnost poznatu reč: „Ustav se mora primiti od korica do korica! Nama je to kod naših ljudi, naročito prvaka iz naroda, koji su opet bili ispunjeni nepoverenjem prema kralju Milanu i bojaznima od kakve prevare, vrlo otežalo položaj. Jedva smo uspeli s jedne strane njih stišati, a s druge strane kralja uveriti da on takim ispadima samo otežava posao, koji i sam želi da svrši kao i mi”.⁷⁸

Zbog kraljevog obećanja slobodnih izbora, što je bio deo plana za izvođenje ustavnog kompromisa, Velika narodna skupština prvobitno zakazana za 1 decembar 1888. godine, morala je biti odložena. Naprednjački policijski aparat pokušao je da pritiskom na izborima, što je ranije praktikovao kod izbora za običnu skupštinu, obezbedi stranci prisustvo u Velikoj narodnoj skupštini. Takvi pokušaji koji su naročito manifestovali još kod izbora poverenika po srezovima, naišli su na veliki otpor kod radikalne vojske birača, te je dolazilo često do izbornih obračuna. To je zbog stalnih protesta radikala baš u vreme kada je u ustavotvornom odboru njihovim popuštanjem trebalo postizati kompromis, izazvalo kraljevu intervenciju. Kralj je za svaku izbornu jedinicu

⁷⁶ M. Đorđević, *Razvitak političkih i državnopravnih ustanova Srbije od kraja XVIII do početka XX veka*, Beograd, 1970, str. 275—276.

⁷⁷ Navedeno prema: Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije*, knj. II, 385.

⁷⁸ St. Protić, *Odlomci*, str. 228—229.

formirao posebnu komisiju od tri člana, po jednog predstavnika svake stranke, koji će u svojstvu kraljevih izaslanika prisustvovati izborima i svojim potpisima izbornih akata garantovati slobodu izbora. Ova izborna novina nalagala je ponavljanje izbora, a time i odlaganje skupštinskog sastanka.

U Velikoj narodnoj skupštini se vodila samo načelna debata i trajala je samo jedan dan, 21. decembra. Toga dana je debati o nacrtu ustava ostavljeno malo vremena, jer je dnevni red bio veliki.⁷⁹ Debate u pojedinostima nije bilo, jer je Skupština morala biti isključena iz razmatranja pojedinih ustavnih odredbi, odnosno sastavljanja ustava. Debata je značajna više po tome što daje sliku novih odnosa u radikalnoj stranci: pokazala je koliko je postalo nemoguće da se radikalna stranka ikad više vrati na raniji radikalni program, koliko je taj program sada van društvene osnove postojanja radikalne stranke. Budući stranački život za radikale obeležen je daljim nepostojanjem jedinstvenog programa i jedinstvenog istupanja.

U debati koja se razvila i odvijala kroz podržavanje izveštaja odborske većine ili manjine preovladalo je uverenje da skupština neće moći ništa da izmeni u podnesenom nacrtu ustava. Poslanci su osećali pritisak zahteva da se ustavni nacrt usvoji u celini i prihvatajući ga, najčešće su koristili priliku da svoju savest umire konstatacijom koju im je odborska većina za to pripremila: da je nacrt ustava bolji od sadašnjeg ustava i da ga zbog prednosti koje ima nad dosadašnjim ustavom treba usvojiti. Za „objektivnost“ toga stava služilo im je pozivanje na identičnu konstataciju iz izveštaja odborske manjine: „I što je glavno, i sama manjina kaže, da je ovaj ustav bolji od dosadašnjeg“.⁸⁰

Ipak, dvadesetak poslanika koji su u debati učestvovali svojim govorima dotakli su sve postojeće aspekte preduzete ustavne reforme: i njenu neophodnost; i preimućstva nove ustavnosti koja se u poređenju sa dosadašnjom ustavnom praksom sada očekuju; i mogućnost i pravo skupštine da sama izradi ustav; i podsećanje na nekadašnji radikalni program. Sve to se nije razvilo, jer je potisnuto unapred pripremljenim rezultatom, ali je značajno sa gledišta uslova u kojima se tako unapred pripremljeno rešenje imalo sprovesti. Skupštinska debata znatno šire no što je to mogla debata u ustavotvornom odboru prikazuje političke uslove u kojima se ostvario ustavni kompromis.

Inače, česti povici „da se reši“, burno odobravanje predloga da se ustav u celini usvoji, kojim su obično poslanici završavali svoje zalaganje za izveštaj odborske većine insistiranje da se ne ulazi u pojedinosti i prekidanje govornika ako se upuštao u razmatranje pojedinih

⁷⁹ Prema stenografskim beleškama sa II redovnog sastanka Skupštine, toga dana za 5 sati ukupnog rada, Skupština je završila ove poslove: pročitani su i usvojeni protokoli sa I i II prethodnog sastanka, pročitano je 10 pozdrava i želja Skupštini za uspešan rad, izabrano je 24 lica za potpis skupštinskih protokola, položilo je zakletvu 4 poslanika naknadno puštenih iz pritvora, pročitana je izveštaj odbora za pregled poslaničkih ponomočija i vođena debata o njemu, pročitana je izveštaj odborske većine i izveštaj odborske manjine, — i vođena debata o nacrtu ustava. Naravno, izvršeno je i poimenično glasanje prozivanjem 576 prisutnih poslanika.

⁸⁰ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine, 1888. godine; Govor Velizara Kundovića, 100.

ustavnih odredbi, čak ako se time ilustruje načelni stav, deo su skupštinske atmosfere u kojoj su se izlagali i drugačiji pogledi i koja kao pečat nosi višestranu nestrpljenje da se što pre završi i ova faza ustavnog kompromisa.

On značajnih momenata iz debate, koji najviše ilustruju od čega su radikali pošli u ustavnu reformu a na šta su konačno pristali, izdvaja se govor Sime Miloševića, Alekse Nešića i Ranka Tajsića. Takvu važnost daje im i 75 poslanika koji su glasali protiv ustava.

Sima Milošević, radikal, je jetko govorio o predloženom nacrtu: „Već nekoliko dana biće kako se valja po našim džepovima ona artija koja nosi naslov: Nacrt ustava”. Taj nacrt ustava izradio je ustavotvorni odbor tako što je „pabirčio po svim evropskim ustavima”. Iz evropskih ustava „našli su nam neke piljke, kuglice”, a zaboravili su da u njima ima mnogo naprednijih ideja. „Iz svega ovoga zaključuje Milošević — ne mogu ništa drugo izvesti, nego da sam kao narodni poslanik nezadovoljan sa skicom predloga ustava i ja mojim biračima za božićni praznik ne mogu ništa drugo odneti do to, da je srpska crkva avtokefalna i da će do godine srpski narod imati pune šake piljaka. Jesu li to nade srpskoga naroda pri promeni ustava?”⁸¹

Aleksa Nešić je išao drugim putem. Njegova kritika je sadržajna i odudara od njegovog unapred datog obećanja da će glasati za nacrt ustava, sve dok na kraju govora nije to i objasnio. Prema sopstvenim rečima primedbe je izneo da se ne bi mislilo da je kao seljak prost frontaš radikalne stranke i da ništa ne zna. Njegove primedbe su najbliže nekadašnjem ustavnom programu radikalne stranke. Založio se da kralj o savezu i miru i oglašavanje rata treba da čini u dogovoru sa narodnom skupštinom; da niko sa oružjem ne ulazi u skupštinsku zgradu, pa ni lica koja po propisu nose oružje, čime bi se pristup u zgradu narodne skupštine zabranio i žandarmima i vojnicima; da se ukine ministar bez portfelja, što „po našem seljačkom mišljenju znači ministar bez posla”; da se rok zastarelosti ministarske odgovornosti poveća, a smanji dvotrećinska većina potrebna za optuženje ministara; da se ukine državni savet, koji se nacrtom ustava još bolje utvrđuje; da se uvede narodna vojska, jer je jedina i najjevtinija zemaljska odbrana; da „kad je narod suveren” rešenje Velike narodne skupštine vredi od dana kada ga potpiše većina poslanika, a ne kada ga kralj potpiše. I na kraju: „To je sve što smo mi radikalcu trebali da tražimo da u ustav uđe; no pošto vidim da ima jedan kamen spoticanja-koga ne možemo običi to je bolje i ovakav ustav primiti i po tome ja ću spokojno glasati da se isti u celini primi”.⁸² Nije se jedini o „kamen spoticanja” spotakao radikal-seljak Aleksa Nešić, ali nije samo kamen služio za spoticanje. Mnogi radikali su se spotakli o ministarske fotelje, položaje državnih savetnika, članstva u Glavnoj kontroli, načelničkih mesta po ministarstvima, o mesta okružnih i sreskih načelnika i drugih činovničkih položaja.

Pošto se u skupštini više puta čulo da i odborska manjina priznaje da je ustavni nacrt bolji od sadašnjeg ustava, a ipak ga ne usvaja

⁸¹ Isto; Govor Sime Miloševića, 98.

⁸² Isto; Govor Alekse Nešića, 97—98.

bez izmena, stari radikalni borac Ranko Tajsic je bliže objasnio takav stav odborske manjine. On je skrenuo pažnju sa sporedne stvari, koju su mnogi učesnici u debati potencirali (da je nacrt bolji od sadašnjeg ustava i da ga zbog toga treba u celini usvojiti) na glavnu stvar, na koju je manjina htela da dovede skupštinu (da Skupština sama sačini ustav prema težnjama naroda vezanim za ustavnu reformu, a ne da prihvata unapred, bez njenog učešća, pripremljeni nacrt ustava).

Svojim odvojenim mišljenjem odborska manjina nije htela da postavlja pitanje „da li je podneseni nacrt ustava bolji ili slabiji od ustava koji sad živi” — kaže Tajsic — „pošto se vidi očito da je sadnji nacrt ustava bolji od dosadašnjeg ustava”. To pitanje se ranije moglo da postavi, „moglo je da se postavi još 1874. godine kada je prvi put Milutin Garašanin predložio promenu ustava — ali danas posle 12 godina od kad je narod podneo velike žrtve za promenu ustava, — to pitanje otpada”. Sada je „odborska manjina htela sa svojim odvojenim mišljenjem da taj nacrt još bolje popuni stojeći na tome zemljištu da na to pravo imamo, kao članovi Velike narodne skupštine”.⁸³ Sad je pitanje da li je narodu dato onoliko koliko je zaslužio? Odgovor je da „nije dato narodu takav ustav kakav zaslužuje prema svojim žrtvama uloženim”. Zato je manjina u skromnom odvojenom mišljenju „išla na to da popuni između mlogi samo neke glavne praznine u novom nacrtu ustava”.

Uz konkretne predloge kako da se i šta u nacrtu ustava izmeni i popuni, Ranko Tajsic je davao komentare za koje se očekivalo da budu dostojni njegovih ranijih istupanja u skupštinama. To je na osobeni način bilo evociranje uspomena na jednu burnu prošlost:

— „Što smo dobili cenzus, to je zato da svaki ima pravo da glasa pa ma koliko poreze plaćao... tim pre što dužnost vojene i ostale oni pre snose no bogatija klasa”.

— „Ukinuće načelstva što smo tražili, to nije nova stvar. To je naše mišljenje od više godina; i ranije su vlade to priznale, kao umešno”.

— „Na ministarsku odgovornost mi smo dobro obratili pažnju. Po novom ustavu kad se rešava rat ili pitanje o državnom zaduženju ili neki novi zakoni onda treba 1/2 poslanika i 1 više pa da vredi. A da glasa, da se izjasni o stavljanju pod sud ministara traži se da bude 2/3 poslanika, dakle skuplji ministar no državni interesi”.

Na kraju, iz sopstvenog ubeđenja, Tajsic je pozvao poslanike: „Vi kako hoćete tako i glasajte, po vašem ubeđenju... Mi sa odvojenim mišljenjem ne molimo nikoga da ga usvoji, ne kažemo da ne treba novi ustav, nego kažemo: treba još ovo da se dopuni poređano. Sad je po volji Narodne skupštine da reši kako hoće”.⁸⁴

To je sve što se čulo izvan unapred planiranog toka skupštinske debate. Ostalo je bilo ponavljanje onoga što je bilo u izveštaju odborske većine, ali sa naglaskom na upoređenju nacrta ustava sa dotadašnjom praksom, a ne sa tekstom dotadašnjeg ustava. Time su se prednosti nacrta novog ustava ustvari još više isticale.

⁸³ Isto; Govor Ranka Tajsica, 101.

⁸⁴ Isto, 102.

Prema stenografskim beleškama poslednji je u debati govorio ministar inostranih dela, Čedomir Mijatović: „Ministar inostranih dela u svome dužem govoru molio je skupštinu u ime vlade, da ustav jedno-glasno primi”.⁸⁵ Sadržina njegovog govora nije data, jer je ministar „svoj govor zadržao od štampanja”.

Glasalo je prozivanjem, 576 poslanika. Na pitanje „ko je zato da se ovaj projekt ustava primi u celini, ovako kako je podnesen i kako ga je većina odborska usvojila?, pozitivno je odgovorilo 498 poslanika 75 poslanika je dalo negativan glas, 3 poslanika su se uzdržala. (15 poslanika je bilo odsutno).⁸⁶

U poređenju sa oko 400 glasova radikala za ustav, 75 glasova radikala protiv ustava je malo. Taj će se raspored snaga u okviru radikalne stranke zadržati i dalje, ali sudbina radikalne stranke bila je takva da će ova premoćna struja radikalnoga vođstva češće posezati za podrškom levog krila radikalne stranke, dajući joj tada i značajnije mesto no što ga je ona kvantitativno mogla pravdati. To se dešavalo onda kada je radikalna stranka, u posebnim političkim uslovima, povremeno i privremeno napuštajući kompromisnu taktiku, morala da se vrati starim sredstvima političke borbe. Inače, društveno, oproštaj radikalne stranke od ranijeg radikalnog programa narodnog suvereniteta i samouprave kroz ustav od 1888. godine bio je neminovan i definitivn.

Sutradan, 22. decembra, kralj Milan je potpisao usvojeni nacrt ustava, teatralno, usred besede kojom je zatvorio skupštinske sednice: novi ustav kao dan postanka nosi 2. decembar 1888. godine!

— * —

Sadržina Ustava Srbije od 1888. godine obezbeđena je ustavnim kompromisom. Bez ustavnog kompromisa kao načina ustavne promene u svim njegovim fazama ne bi bilo ustava ove sadržine, možda ni ustava uopšte. Nije zanemarena činjenica da je u celini, i u postupku i u sadržini, ustavna reforma društveno osnovana, pa zbog toga i ostvarena tako kako je ostvarena. Želi se samo da podvuče da je u tome momentu mnogo političkih oblika pokvarilo društveni sadržaj koji je bio u početnim fazama svoje konsolidacije, a da je jedan od tih mogućih političkih oblika — parlamentarizam — ustavno konstituisan preko ustavnog kompromisa kao nađenog puta ustavne reforme. Baš taj put i naponi učinjeni na njegovom sprovođenju dokaz su onoga stepena razvitka društvenih odnosa koji je razbijao društveni interes na više nosioca istoga profila, odnosno još uvek onemogućavao njihovo objedinjavanje. Kada društveni razvitak dostigne onaj stepen u kome će perspektivu njegovog daljeg kretanja moći da nosi društveno najprogresivniji a jedinstven element, on svakako neće posegnuti za kompromisnim konstituisanjem svoga političkog sistema vlasti, nego će ga svojom društvenom snagom, preko svojih političkih predstavnika, nametnuti i drugim pratećim elementima. Krajem 80-tih godina XIX ve-

⁸⁵ Isto, 103.

⁸⁶ Isto, 108.

ka to nije bila radikalna stranka, kao politički predstavnik novog tek izrastajućeg dela srpske buržoazije — bankarske i prve industrijske buržoazije.

Završni komentar učinjenog napora da se ustavna reforma prikaže u neraskidivoj povezanosti ustavne sadržine sa postupkom njegovog donošenja, neka bude onovremena ocena toga ustava data od jednog radikala: „Ja sam član radikalne partije od kad ona postoji i više godina bio sam poslanik kao radikalac u skupštini, i ja znam i uveren sam, da ima dosta ideja naše radikalne partije koje nisu ušle u ovaj novi ustav. Ali mi znamo kako je potekla ova promena ustava. Mi znamo, da ovaj ustav nije delo jedne partije, nego je delo kompromisa — sporazuma — sviiju ostalih partija. I kad to znamo, onda moramo priznati, da je ovaj Ustav zaista dobar”.⁸⁷

⁸⁷ Isto, 96; Govor Joce Ž. Jovanovića.

LE COMPROMIS POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL EN SERBIE EN 1888

II ème partie: *Le compromis constitutionnel comme condition de la réforme constitutionnelle*

— R é s u m é —

La première partie du travail »le compromis politique et constitutionnel en Serbie en 1888, première partie, Le compromis politique comme condition du compromis constitutionnel«, publié dans le numéro précédent du »Recueil de la Faculté de droit«, contient le compte rendu des participants et des étapes dans le compromis politique. La deuxième partie du travail, »Le compromis constitutionnel comme condition de la réforme constitutionnelle«, présente les participants et les étapes du compromis constitutionnel, en tant que mode de la mise en application de la réforme constitutionnelle en Serbie en 1888.

Le compromis politique mis en application a eu comme résultat la création des conditions pour l'adoption de compromis de la nouvelle constitution. Ce n'est que lorsque le compromis politique a prouvé combien le parti radical, par la transformation qu'il a éprouvée, est capable d'accéder au pouvoir, qu'on pouvait définitivement adhérer à la nouvelle organisation constitutionnelle du pays.

Les participants dans le compromis politique étaient tous les trois partis politiques et le roi Milan. Mais la position politique la plus forte et le soutien qu'il avait dans le peuple, donnait au parti radical la première place dans la mise en application du compromis constitutionnel: le pays au point de vue constitutionnel devait se transformer sur la base parlementaire et la Grande assemblée nationale, en tant que pouvoir constituant le plus élevé avait la voix décisive dans l'adoption de la constitution. Néanmoins, dans son essence, pour le parti radical le compromis constitutionnel signifiait une série de concessions et de digressions du programme antérieur, qui lui a été imposé par les radicaux de Belgrade, pour qu'ils puissent accéder au pouvoir.

Par la participation dans l'élaboration de compromis du projets de constitution dans le comité constituant plus restreint et plus large le courant des radicaux de Belgrade a donné son consentement à une série de restrictions au gouvernement parlementaire complet du parti radical (les députés qualifiés, la représentation proportionnelle, la nouvelle position du Conseil d'Etat et ainsi de suite). En même temps ils ont assumé l'obligation et la responsabilité que le projet de constitution ainsi élaboré soit adopté dans l'ensemble par la Grande assemblée nationale dans laquelle le parti radical avait la majorité. La Grande assemblée nationale ne pouvait pas s'engager dans le contenu de la constitution, car de cette façon, en raison de la présence des participants de l'aile gauche du parti radical, pouvait être mise en question l'exigence du roi Milan que la constitution doit être adoptée »du commencement à la fin«. Un rôle spécial dans ce sens a été dévolu au comité constitutionnel de l'assemblée, dans lequel était assurée la majorité qui soutenait le compromis.

L'analyse du travail du comité constituant plus restreint et plus large à l'élaboration de compromis du projet de constitution, du travail du comité constitutionnel de l'assemblée sur les débats du projet de constitution et du travail de la Grande assemblée nationale pour l'adoption du projet de constitution explique à quelles institutions et de quelle manière dans le cadre du système constitutionnel tout entier est réalisée la mesure généralement acceptable du système parlementaire aux dépens du parti radical. En même temps c'est un compte rendu de l'état dans le parti radical, qui s'est définitivement et formellement, par la constitution de 1888, déliée de son programme de la souveraineté nationale et de l'autonomie nationale.