

PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE  
EVROPSKIH STANDARDA  
U PRAVNI SISTEM SRBIJE

Knjiga 5  
Zbornik radova

Priredio  
Prof. dr Stevan Lilić

Beograd, 2015

**PERSPEKTIVE IMPLEMENTACIJE EVROPSKIH STANDARDARDA  
U PRAVNI SISTEM SRBIJE – KNJIGA 5**

---

*Priredivač*

Prof. dr Stevan Lilić

*Izdavač*

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu  
Centar za izdavaštvo i informisanje

*Za izdavača*

Prof. dr Sima Avramović, dekan

*Urednik*

Prof. dr Dragan M. Mitrović

Izdavanje zbornika pomoglo je  
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

© Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2015

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

*www.ius.bg.ac.rs*

CIP – Каталогизacija у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 5 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 357 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 150. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-600-8

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста] а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 222013964

## ПОСТАНАК УСТАВА ОД 1901. ГОДИНЕ

*Айсџрактџ:* У раду се разматрају побуде краља Александра Обреновића да октроише нови устав и разлози који су навели страначке вође да прихвате да се уставна промена изврши путем октроисања. Истражује се порекло важнијих уставних одређења и анализирају становишта која су се исказала у преговорима око различитих солуција, нарочито у погледу решења кључних уставних питања: конструкције горњег дома, домашаја прерогатива круне и мере одступања од класичних правила парламентарног режима. За истраживање постанка Устава у раду су коришћене преписка учесника конференције на којој је био разматран уставни пројект и њихова мемоарска казивања. Од особите важности за реконструкцију обликовања уставних решења јесте нацрт устава који су израдили министри Милован Миловановић и Павле Маринковић. Занемарен у историографији, тај уставни пројект није до сада био анализиран у правноисторијској литератури.

*Кључне речи:* Нацрт устава из 1901. – Сенат. – Парламентаризам

У спису насловљеном *Моја љолийичка исјовесџ*, писаном новембра 1902. године, Никола Пашић је посветио особиту пажњу објашњавању разлога који су га нагнали да у марту 1901. прихвати октроисање новог устава, те изборни споразум и коалициону владу са напредном странком. По његовом суду, већ то што се краљ Александар због женидбе са Драгом Машин коначно разишао с краљем Миланом, отргнуо од његовог кобног утицаја и окренуо спољнополитичком наслону на Русију, определило је и нови правац у вођењу земаљских послова. Окретање Русији имало свакако довести до поверавања владе радикалима као странци која ужива подршку огромне већине у народу, а успостављање парламентарног

---

\* Др Мирјана Стефановски, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Персијекџиве имџленџиације евройских сџандарда у љравни сџстџем Србије (179059)*, који подржава Министарство науке Републике Србије.

режима онда би неминовно налагало и темељну уставну реформу.<sup>1</sup> Пашићев положај у странци био је, међутим, веома ослабљен његовим држањем пред преким судом у процесу после ивандањског атентата 1899. Уцењен претњом изрицања смртне казне, у завршном говору он је изјавио признање своје политичке одговорности што није сузбијао антидинастијске елементе у странци и спречио свако скретање партијске борбе ван законских граница. У публици Пашићева изјава доживљена је као поразно изневеравање начела, издаја странке и срамно денунцирање партијских другова, и пошто га је краљ помиловао, он је имао да искуси тешку моралну осуду јавности и оспоравање и потискивање у самој странци.<sup>2</sup>

Без договора с Пашићем и кругом његових страначких пријатеља преговоре о уласку у владу водили су радикалски прваци окупљени око Михаила Вујића, који је као један од најугледнијих чланова странке био врло цењен у јавности по сјајном образовању и честитости. Према Пашићевом разлагању пак, замисао краља била је да се радикална странка подвоји тако што ће се издвојити једна група умеренијих схватања, већма склона компромису и прихватању конзервативнијих погледа на државну управу, која би с напредњацима ушла у коалициону владу са задатком да састави скупштину од приближно једнаког броја посланика радикала и напредњака. Тако склопљена влада са тако састављеном скупштином имала би задатак да у току неколико година поступно припреми земљиште за решавање уставног питања, опредељујући уједно и меру политичке реформе претходним доношењем важних закона о штампи, зборовима и удружењима и општинској самоуправи. Као копча двора са умереним радикалима требало је да послуже Михаило Поповић, који је у „свадбеном министарству“ Алексе Јовановића добио ресор финансија и један број радикала, који су у децембру 1900. указом били постављени за владине посланике.<sup>3</sup> Почетком фебруара 1901. министри Михаило Поповић испред радикала и Павле Маринковић испред напредњака сазвали су конференцију првака двеју странака на којој је утврђен споразум о

1 Никола Пашић, *Моја њолийичка исјовестѝ (белешке за брошуру)*, Београд-Торонто 1989, стр. 175-176.

2 *Исјо*, стр. 158-164, 168-169, 173-175. Вид. С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књ. II (1897-1903), Сабрана дела Слободана Јовановића, том 7, Београд 1990, стр. 115-119.

3 А. Јовановић, *Министарство Алексе С. Јовановића*, Београд 1906, стр. 24, 35, 59-60, 64, 73. Вид. С. Рајић, *Александар Обреновић. Владар на њрелазу векова – субљвени свейови*, Београд 2014, стр. 301-302.

заједничком раду, да би потом у реконструисан кабинет поред Николе Стевановића ушли и Михаило Вујић и Милован Миловановић. После изјаве Пашићеве групе објављене у листу „Законитост“ да они нису солидарни са радикалско-напредњачким споразумом и учешћем радикала у влади, посредством Павла Маринковића краљ је повео преговоре са Пашићем. Пашићева група условила је споразум са напредном странком решењем уставног питања, пристајући на увођење горњег дома ако би нови устав јемчио политичке слободе.<sup>4</sup>

Да није био прихваћен споразум – разлаже Пашић – радикална странка би се поцепала. Уставна реформа била би одложена и опет би се ушло у беспштедне партијске борбе које би исцрпљивале сву снагу народну. Знатан број радикалских првака био је заморен дугогодишњом опозицијом, истрошен у борби и готов да учини и највеће уступке само да би могао да ужива у плодовима власти. У страначким редовима било је и немало оних који су у партију ушли зарад положаја у државној служби. У маси, пак, народ је био растројен и опхрван животним тегобама. Изгубивши поверење у суд и администрацију, разочаран оскудицом поштења у политици, гледајући страхоте преког суда и ванредног стања, народ је изгубио поуздање у сопствену снагу и веру да ишта може да промени. „...може бити да сам потцењивао снагу народну – додаје Пашић – може бити да сам своју слабост потурао народу“.<sup>5</sup> Но чињеница да се радикалски Устав из 1888. није могао очувати испред насртаја крљевске власти ни онда када је сва државна власт од врха до дна била у рукама радикала, била је за њега толико поучна да од тада више није могло бити илузија да се у погледу устава ишта поуздано и трајно да решити без споразума са круном.<sup>6</sup> Налазио је да се са терена устава, који народном представништву гарантује одсудни утицај на ток државних послова, макар и мање слободоумног, но који искључује могућност суспендовања грађанских права и преке судове, може више и боље и без опасности радити на увећању политичких слобода и остварењу пуне уставности. Узимати стечено као основицу за даље тековине питање је мудрости и вештине и представља суштину вођења политике.<sup>7</sup>

4 Никола Пашић, *Моја политичка историја*, стр. 179-182, 189-191.

5 *Истио*, стр. 183-185, 187-189.

6 *Истио*, стр. 128-129, 186, 188-189, 203.

7 *Истио*, стр. 172, 186-187.

Према казивању Стојана Новаковића, радикали су још током преговора о уставној реформи вођених у време његове владе 1896. године били против стриктног поштовања уставноревизионих прописа и били су готови да пристану и на просто указно проглашење уставног текста који би се утврдио политичким договором круне и представника странака.<sup>8</sup> Пристајање радикала на пут октроисања устава Слободан Јовановић везује за уставну реформу која је требало да се изврши под Симићевом другом владом 1897. године.<sup>9</sup> Казивање у мемоарима Ђорђа Симића, међутим, оповргава гласове<sup>10</sup> да је његов кабинет, у који су од виђенијих радикала ушли Михаило Вујић, Петар Велимировић, Андра Николић и Милован Миловановић и који је уживао пуно поверење странке, био намеран да из уставотворне радње искључи свако садејство народног представништва. Унеколико противуречно када говори једном о сазивању велике народне скупштине а други пут, опет, ванредног скупштинског сазива, његово излагање пре би упућивало да се помишљало на неки скраћени или убрзани поступак.<sup>11</sup> Иако би то представљало грубу противправност и гажење начела уставности, јер сам појам ревизије устава искључује било какву ванредну процедуру промене, радикали су држали да се не морају скрупулозно поштовати ревизионе одредбе устава који је био наметнут једним државним ударом и чија правна снага проистиче из заповести краљеве Прокламације од 9. маја 1894, којом је био обустављен Устав од 1888. и привремено враћен у важност Устав од 1869.<sup>12</sup>

Још мање скрупулозности у погледу поштовања поступка уставне ревизије радикали су имали после поразног искуства са личним режимом за време трогодишње владе министарства Владана Ђорђевића, са растућим политичким странкама, потпуном полицијском контролом избора, послушним скупштинама и још послушнијим министрима којима

8 С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје у Србији 1883-1903*, Београд 1912, стр. 215.

9 С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, II, стр. 210.

10 И дневничке белешке савременика потврђују да се у јавности говорило о могућности октроисања устава. Вид. *Никола Крсчић. Дневник. Јавни живот*, IV, пр. М. Јагодић, Београд 2007, стр. 282, 297.

11 *Мемоари Ђорђа Симића 1896-1897*, стр. 70, 72, 164 – АС, Varia, Лични фонд Ђ. Симића.

12 *Зборник закона и уредаба. Пречишћено издање*, књ. I, Београд 1897, стр. I-II. Вид. Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деведнаестог века*, књ. III, Београд 1924, стр. 349-350.

се руководило из двора као да су краљеви секретари, са суђењем радикалским првацима пред преким судом и осудама на робију за деликт мишљења проглашен за дело велеиздаје и гоњењем радикала у маси, отпуштањима из службе и протеривањима из земље.<sup>13</sup> После страховладе личног режима питање начина уставне промене изгледао им је споредно у односу на враћање правне сигурности редовног уставног стања и гаранција грађанских права, слободних скупштинских избора и парламентарне владе. Као јасну најаву да су радикали вољни да пристану на октроисање устава у политичким круговима схваћени су чланци објављени јануара 1901. у листу „Законитост“ који је покренула Пашићева група, за које се држало да их је писао главни радикалски публициста Стојан Протић.<sup>14</sup>

Александров лични режим заправо је највећма почивао на ауторитету краља Милана, који је био веома омиљен међу официрима и у војсци имао снажно упориште, а политичарима, који су у предходне три деценије могли на делу видети његово умеће владања људима и његову спремност да у сатирању противника чак загази у крв, уливао готово страхопоштовање. Остајући после коначног раскида са оцем сам за кормилом државних послова, краљ Александар је увиђао да ће ослонац морати да потражи у једној политичкој влади која ће уживати потпору народног представништва. Таква се влада пак могла образовати само ако би је примила и носила радикална странка, која је уназад двадесет година на свим иоле слободним изборима доказивала своју замашну премоћ. Иако су довођење радикала на власт налагали, колико земаљска потреба за једним стабилним поретком, толико и династијски интерес очувања ауторитета круне, који би се под теретом искључиве одговорности могао урушити, краљ је једнако зазирао од радикалске владе. Са позиција власти радикали би свакако наметнули уставну реформу и определили њене домете, а остварење њиховог уставног програма, са парламентарним режимом који би подразумевао политичку одговорност министара само пред скупштином, он је разумео као лишавање владоца сваке реалне моћи и сматрао задирањем у прерогативе круне.

13 Вид. С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, II, стр. 82-84, 88, 93, 97-98, 118-119, 124.

14 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 18.1.1901 – АС, СН – 1736; С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје*, стр. 215. Уп. В. Вранић, *Политичке странке и уставно питање у Србији од 1894-1901*, докторска дисертација, Београд 1986, стр. 169-170.



Стојан Новаковић и Димитрије Маринковић, вође напредне странке која је по својим монархијским и конзервативним схватањима била најближа политичким назорима краља Александра, саветовали су му у јесен 1900. да одмах приступи решавању уставног питања и октроисањем новог устава, одговарајућим решењима одреди карактер и меру уставне реформе.<sup>15</sup> Краљ је, међутим, сматрао да би то био преурађен и непромишљен корак, јер би под сваким уставом радикална странка према својој снази у бирачком телу имала одлучан утицај на ток државних послова. Налазио је да би то значило препустити земаљску управу прохтевима необуздане партијске владавине, а онда би горњи дом, у чију функцију обуздавања радикалске скупштине су се уздали напредњаци, морао да закочи читав законодавни рад или би, пак, краљ био принуђен да гази устав.<sup>16</sup> Због тога је држао да је поузданији пут да прво образује владу у коју би позвао неколико радикалских првака да у њој суделују скупа са напредњацима и тако докажу спремност за заједнички рад са једном конзервативном политичком групом. Под новом владом провели би се избори који је требало да се одрже наредне године када је постојећој скупштини истицао мандат, а лик новог парламентарног састава требало је да потврди реалност радикалско-напредњачке коалиције. Доношење најважнијих политичких закона имало би да покаже колико су радикалске вође одиста вољне да умере захтеве и одступе од свог програма и да ли ће то одрицање од изворних начела примити већина у странци. Тим начином било би припремљено земљиште за нови устав, чија би решења била споразумно утврђена и који би био донет пред крај трогодишње скупштинске периоде.<sup>17</sup>

Карактеристично је да ни вођа напредне странке Стојан Новаковић није веровао у искреност краљевих побуда за одлагање уставне реформе. Налазио је да је погледе на уставност и поимање власти краљ Александар примио од краља Милана у којем је имао врсног учитеља умећа господарења. Он је већ био познао страсти владања и навикао се на неограничену власт, па му је тешко падала мисао о одрицању од реалне моћи и спутавању уставним ограничењима.<sup>18</sup> Истакнути напредњачки првак Љубомир Каљевић сматрао је пак да уставну реформу ваља одложити за неколико година, не би ли се за то време пречистила страначка сцена,

15 Писма Д. Маринковића С. Новаковићу од 3.11.1900. и 25.3.1901 – АС, СН - 1734, 1737; С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје*, стр. 211-212.

16 Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134.

17 *Исто*.

18 С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје*, стр. 211-212.

како би се кроз истински партијски преображај створио политички темељ новом уставу. Ако би се из свих старих партија од личности које су збиља посвећене политичким слободама и уставности и привржене националним интересима образовала нова странка у којој би заједница начела и убеђења била испред других партијских интереса, она би могла изнедрити хомогену владу далеко јачу од коалиционих кабинета.<sup>19</sup> Хомогена влада која произлази из компактне скупштинске већине и у њој има стабилно упориште неспорно је поузданија подлога остварењу праве парламентарности. Каљевић је заправо указао на главну слабост краљевог плана о радикално-напредњачкој погодби као политичкој подлози уставне реформе. Будући вештачки створена и неприродна заједница, она не само да би значила изигравање принципа већине као основног начела парламентаризма, него би представљала и врло крхку основу за стварање стабилног парламентарног режима на којем би почивало очување уставности.

Краљев план о радикално-напредњачком споразуму о коалиционој влади и мешовитој скупштинској већини које би поступно припремиле земљиште за уставну реформу прихватио је Димитрије Маринковић,<sup>20</sup> који је због удаљености Стојана Новаковића у посланству у Петрограду у то време у ствари водио напредну странку. Његов син Павле Маринковић био се сав заложо за коалицију са радикалном странком, а Павлов пријатељ из младости Слободан Јовановић казује да је радикално-напредњачки споразум био заправо и његова замисао и највећма његово дело. Он је ту идеју почео да промиче и пре уласка у владу, градећи везе са београдским радикалима и нарочито са Пашићем. Увиђао је да ће радикална странка као највећа и заправо једино могућа морати да буде незаобилазна у свакој влади и у споразуму двеју странака видео је и својеврсну гаранцију свог остајања на власти. Нагињући, с обзиром на прилике у Србији, конзервативним погледима, политички врло даровит, као министар радо виђен на двору уверио је краља Александра да му је коалициона влада „једино јемство да неће постати заробљеник радикала“. Свој утицај у двору искористио је онда да се постави као главни посредник између радикалских првака и круне и уједно као кључни носилац изналагања компромисног решења уставног питања.<sup>21</sup>

19 *Моје усјомене. Белешке Љубомира Каљевића*, Београд 1908, стр. 57-60.

20 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 18.1.1901 – АС, СН – 1736.

21 С. Јовановић, *Павле Маринковић*, Из историје и књижевности, I, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11, Београд 1991, стр. 286-288; *Влада Александра Обреновића*, II, стр. 208-209.

Услед изненадне смрти краља Милана крајем јануара 1901. године краљ Александар напушта план о поступној припреми уставне реформе и одлучује да одмах приступи доношењу устава. Он је намах разабрао да би се радикалима, растерећеним страховања од каквог новог заокрета којим би се повратио пресудан утицај краља Милана у српској политици, са одлагањем уставне промене само све више увећавали прохтеви, па би се лако могло догодити да после скупштинских избора развргну коалицију са напредњацима и захтевају хомогену партијску владу и испуњење свог старог уставног програма. Требало је зато искористити вероватно последњи повољан тренутак, када су радикалски прваци још увек вољни да учине замашне уступке у погледу важних уставних решења и споразумне владе којој би било поверено увођење устава у живот, а политички кругови и јавност још готови да прихвате акт октроисања устава.<sup>22</sup> По прилици се и из руског посланства такође живље настојало да се што скорије успостави стални уставни поредак који би омогућио трајнију владавину радикалне странке и тиме учврстио претежност руског утицаја у Србији.<sup>23</sup> Политичари блиски краљу налазили су и да је један од битних, ако не и најважнији разлог изненадном пожуривању промене устава, била Александрова намера да се због очекиваног рођења детета, за случај ако не би имао мушког потомства, изменом одредбе о престолонаследном реду омогући да његови женски потомци наследе престо. Приликом разматрања уставног пројекта са представницима радикала и напредњака краљ је на томе управо инсистирао, образлажући да ову измену налажу не само династијски интерес него и државни разлог, како би се отклонила опасност раздора услед претензија претендената из двеју династија Карађорђевића и Петровића.<sup>24</sup>

Отпочињање рада на уставној промени најављено је уласком у владу Михаила Вујића и Милована Миловановића приликом реконструкције Јовановићевог кабинета почетком фебруара 1901. године. Уз Саву Грујића, Вујић је деведесетих година био вођа умерених радикала који су партију упућивали на пут споразумевања и сарадње са двором. Као

22 Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134; писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738; С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје*, стр. 214-217.

23 С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, II, стр. 174, 206-207, 216; Ж. Живановић, *Политичка историја*, IV, стр. 240.

24 Писма Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901. и 25.3.1901 – АС, СН – 1738, 1737; С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје*, стр. 220-224; Љ. Каљевић, *Моје успомене*, стр. 58.

представник странке ушао је у Симићеву владу образовану крајем 1896. на програму уставне реформе, чија је суштина била опредељена потребом да се, зарад остварења стабилне уставне равнотеже власти, јачањем владалачког ауторитета и краљевских прерогатива, права народног представништва доведу у склад са правима круне.<sup>25</sup> Својим угледом у странци и уважавањем у јавности, уживајући и поверење двора, Вујић је почетком 1901. био виђен да се уместо компромитованог Пашића издвоји као признати вођа радикала. Милован Миловановић пак био је скоро незаобилазан у влади која треба да приступи изради устава. Уз Гершића он је био наш најбољи зналац уставног права. У време уставне реформе 1888. двема врло запаженим расправама стекао је глас ауторитета за уставна питања, а као експерт уставног одбора и саветник краља Милана имао је знатан утицај на креирање и разраду уставних решења. Лишен идеала и чврстих уверења, Миловановић је у политици био реалиста који у рачун узима једино однос снага. У краљу и радикалној странци видео је две ривалне силе, но обе без моћи да једна другу трајно надвладају, па је сматрао да је погодба међу њима једино што земљу може поштедети сталних уставних криза и државних удара. Да преузме улогу посредника у изналажењу компромисног решења тог темељног уставног сукоба упућивале су га, колико склоност властите природе ка средњим решењима и лична амбиција,<sup>26</sup> толико и критичност према крајностима у премоћи било конвентског или аутократског принципа.<sup>27</sup>

## II

Када су се радикалски министри у влади сагласили с правцем уставне реформе и прихватили да се нови устав донесе у форми указа, у преговорима вођеним у име краља посредством Павла Маринковића са радикалима око Николе Пашића и Стојана Протића постигнут је начелни споразум о кључним уставним питањима и прихваћен је пут октроисања

25 *Мемоари Ђорђа Симића 1896-1897*, стр. 3, 7, 14, 29, 69-70.

26 Вид. С. Јовановић, *Милован Миловановић*, Из историје и књижевности, I, стр. 213-214, 221, 227; Д. Ђорђевић, *Милован Миловановић*, Београд 1962, стр. 24-26, 34-35, 57-58.

27 М. Миловановић, *Слободан Јовановић – Енџлески парламентаризам*, Дело, 1902, књ. 23, св. 2, стр. 480-488.

устава.<sup>28</sup> Пошто је била потврђена сагласност водећих политичара из напредне и радикалне странке, министрима Миловану Миловановићу и Павлу Маринковићу било је поверено да припреме нацрт устава и по краљевим инструкцијама, уз консултовање старијих колега у влади Вујића и Стевановића, формулишу његова одређења.<sup>29</sup> Као предлажак за израду уставног пројекта узет је нацрт устава владе Стојана Новаковића из 1896, чије су одредбе биле одмераване нарочито спрам одређења Устава од 1888, али такође и важећег Устава. Настао је тако нови уставни текст који за основу има напредњачки уставни пројект, али уз преузимање низа одредби из радикалног Устава и неколико важних решења из Намесничког устава, битна скраћења, измењен редослед одељака и нова решења неких института. Овај је нацрт устава сачуван у архиви Стојана Новаковића, али је остао незапажен и у књижевности није коришћен за реконструкцију обликовања нормативних решења Устава од 1901.<sup>30</sup>

Краљ је хтео да читаву радњу на припреми новог устава држи далеко од очију јавности и тако избегне, како је писао, „да се и сокак умеша“. Знајући да ће устав, иако слободоумнији од важећег, бити битно конзервативнији од Устава из 1888. који су радикали сматрали обрасцем уставности, те да је нарочито увођење горњег дома врло непопуларно, он је страховао од узбуне у јавности због наметања устава путем октроисања. Зато је желео да избегне претресање уставног пројекта у политичким и стручним круговима и отварање расправе у новинству, да партијска агитација и журналистичка кампања не би, пре него што би читав ствар била и коначно решена, осујетиле и споразум радикалских и напредњачких првака и њихову погодбу са круном о новом уставу.<sup>31</sup> Краљ такође није хтео да уставни пројект буде разматран и усвојен на каквом уставном одбору. „Већ сама идеја о октројисању устава – писао је – искључује сваки громопуцателни одбор.“ Он је поимао да указно проглашење устава, будући еманација изворне краљевске власти, почива на идеји монархове суверености и једној у основи харизматској концепцији даривања по

28 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738; Н. Пашић, *Моја њолийичка исьовесџ*, стр. 182, 190.

29 Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134.

30 *Cabinet du roi*. Нацрт устава – АС, СН – 512 (276-299).

31 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738; писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134.

сопственом праву. Званично сазивање уставног одбора, које би подразумевало формално организовање, претрес и одлучивање, значило би неку врсту политичке везаности и ограничености, што би противуречило тој замисли уставотворства као слободног акта из властите моћи круне.<sup>32</sup>

Уместо у уставном одбору који би имао вид званичности и репрезентативнији лик, уставни пројект био је разматран у уском кругу водећих личности из напредне и радикалне странке. Напредњаке су представљали Димитрије Маринковић, Љубомир Каљевић, генерал Драгутин Франасовић и министри Никола Стевановић и Павле Маринковић. Осим чланова владе Михаила Вујића и Михаила Поповића (Миловановић се у то време налазио у Букурешту), испред радикалне странке били су позвани Никола Пашић, Андра Николић и Светозар Милосављевић. Конференција на којој је уставни нацрт био прегледан у целини и у појединостима трајала је три дана (7-10. марта 1901)<sup>33</sup> и радила је као једно посве неформално тело. Један од учесника казује да је читава расправа више наликовала саветовању у којем је краљ имао да саслуша мишљења политичких личности, но правом претресу и заједничком одлучивању. Сви учесници нису чак добили ни преписе нацрте устава да би га могли свестраније и ваљаније проучити, па је и само саветовање умногоме било површно.<sup>34</sup> Како на конференцији није био вођен никакав званични записник нити има рукописних бележака о току претреса уставних одеђења, о разматрањима у овој уставној расправи остале су тек оскудне вести забележене у преписци и успоменама учесника.

Намеру да октроише устав краљ Александар образлагао је тврђом да је уставотворна власт велике народне скупштине више једна фикција и само пука формалност. Као сувише гломазно тело од скоро 800 чланова, она би једино могла решавати тако што би предложена уставна одређења усвојила без претреса, простим гласањем. Каква озбиљнија дебата о уставу нити је могућа у тако огромном скупу, нити посланици из народа уопште имају потребних знања за расправу уставних питања, када је по уставу искључењем чиновника и адвоката готова сва интелигенција одстрањена из скупштине. Значило би то да се сазива само да би јој се уставни текст прочитао, како би га примила више аklamацијом но

32 Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134; Љ. Каљевић, *Моје усјомене*, стр. 62.

33 Писмо Д. Маринковића С. Новаквићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738.

34 Љ. Каљевић, *Моје усјомене*, стр. 62.

што би стварно одлучивала.<sup>35</sup> Сам краљ пак зазирао је од велике народне скупштине која му је, како ће потом рећи, личила на подражавање француског конвента из времена револуције.<sup>36</sup> Свакако била је реална бојазан да би скупштина, у којој би радикали били у претерано надмоћној већини, одбацила непопуларна решења и преиначила конзервативније одредбе, те краља принудила да одрицањем потврде уђе у отворени сукоб са највишим представништвом народа. Радикалски прваци нису могли јемчити да имају довољно ауторитета да предлог устава проведу кроз скупштину. Осим тога, поштовање уставноревизионог поступка изискивало би да се уставна реформа одложи за најмање две године, док два редовна скупштинска сазива не би усвојила решење о потреби измене устава. Сви учесници конференције прихватили су да устав буде октроисан, с плаузибилним изговором да је правно спорно који је устав на снази, Устав од 1888. који је обустављен државним ударом или враћени Устав од 1869. који постоји као октроисан, те да би била спорна и правна вредност избора.<sup>37</sup>

Уставни програм напредне странке одбацивао је традицију велике народне скупштине као уставотворне власти. Према Новаковићевом нацрту устава, у уставноревизионом поступку домови народног представништва су изједначени у погледу права иницијативе, док у фази решавања, када према француском обрасцу<sup>38</sup> одлучују оба дома сједињена у једно тело, названо сабором, скупштина задобија превагу бројном претежношћу својих чланова.<sup>39</sup> Идеја о измени одређења о ревизионој процедури протекла је од Димитрија Маринковића, који се zaloжио за изостављање установе сабора. Он је сматрао да поступак промене устава треба уподобити редовном законодавном поступку. Држао је да би се тиме избегло да се приликом сваке измене устава отвара питање уставне реформе у целини и покрећу крупни политички сукоби. Критику да би тако била ослабљена уставна јемства која отежана процедура измене устава већма утврђује, отклањао је карактеристичним аргументом, да су ионако све уставне гаранције илузорне у земљи у којој се због недовољно

35 Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134.

36 Ж. Живановић, *Политичка историја*, IV, стр. 237.

37 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738.

38 *Loi constitutionnelle relative a l'organisation des pouvoirs publics du 25 février 1875*, art. 8, *Les constitutions modernes*, par F.R.Dareste et P. Dareste, Paris 1910, tome I, 12.

39 Чл. 172. нацрта устава владе Стојана Новаковића из 1896 – АС, СН – 512 (149-173).

изграђене јавне грађанске свести „устава лако дижу и замењују, као год и какви други обични закони“.<sup>40</sup> Вероватно залагањем његовог сина Павла Маринковића у уставном пројекту за измене устава прописан је обичан законодавни поступак, с том разликом што се за одлучивање захтева двотрећинска већина гласова у оба дома народног представништва. Битно разликовање начињено је, међутим, у погледу права иницијативе за промену важних целина уставне материје. Уставне одредбе о облику владавине, државној вери и државној области, као и одредбе о уставним правима грађана, могле би се мењати само на предлог скупштине квалификованом већином од три четвртине укупног броја посланика, док би за измене одељка о краљу право иницијативе припадало само круни (чл. 106). Важно разјашњење побуда за усвајање оваквог решења дао је краљ Александар у писму Новаковићу. Одлучивање у сабору – разлагао је – у којем би се чланови сената утопили у посланичкој маси, значило би да горњи дом увек може да буде надвладан вољом скупштинара. Када пак сенат увек остаје као друга инстанца, то пружа поузданија јемства за стабилност.<sup>41</sup>

Идеју о горњем дому као брани партијској владавини краљ Александар усвојио је и пре него што је са Стојаном Новаковићем почео да разматра питања уставне реформе, настојећи током 1895. године да склони радикалске прваке да прихвате дводомни систем.<sup>42</sup> Новаковић казује како је краљ показивао доста знања и још више здравог разума и суревњивог старања да краљевској власти осигура полуге моћи, те да је био посебно заокупљен питањем састава сената, како би тим путем могао утицати на радњу народног представништва.<sup>43</sup> Ако је тада прихватио Новаковићеве разлоге и примио знатну превагу изборног дела сената, било је то зато што је систем посредних среских избора са појединачним кандидовањем, представљајући отклон од препуштања избора страначкој организацији, био замишљен као предохрана партијском господарењу скупштином.<sup>44</sup>

40 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 18.1.1901 – АС, СН – 1736.

41 Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134.

42 *Зайиси Саве Грујића*, белешке о разговорима са краљем Александром Обреновићем 25.4.1895. и 10.12.1895 – АС, ПО – 82, 193.

43 С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје* стр. 171-172.

44 О схватањима краља Александра у погледу кључних уставних питања приликом разматрања проблема уставне реформе 1896. видети: М. Стефановски, „Нацрт



Преговарајући са радикалским првацима у фебруару 1901. краљ је морао да прихвати да у нови устав буде пренесен систем избора по окружним листама из Устава од 1888, што је био услов без којег радикали никако не би подржали промену устава. Како је то значило да би радикална странка својом надмоћном већином потпуно овладала скупштином, сматрао је да сенат, да би уопште могао да буде противтежа радикалској скупштини, мора имати другачији политички лик и зато не треба да и сам почива на претежно изборној основи. По краљевом захтеву у пројекту устава радикално је измењен састав горњег дома.<sup>45</sup> Утврђена је управо обрнута сразмера између именованих и изабраних сенатора – док су постављени чланови по Новаковићевом уставном нацрту чинили приближно једну трећину сената, према новом решењу, наспрам 18 изабраних чланова краљ именује 30 сенатора који чине две трећине састава горњег дома (чл. 70). У погледу изборне основе пак задржани су само окрузи као изборна тела, а одстрањен је принцип корпоративног избора који је Новаковић предвидео за један број сенатора.

Приликом разматрања нацрта устава на конференцији страначких вођа краљ је на самом почетку нагласио да је усвајање дводомног система пресудан услов, без чијег прихватања неће бити промене устава. Нико од присутних није се изјаснио против увођења горњег дома.<sup>46</sup> За напредњаке била је то стожерна установа њиховог уставног пројекта, док су радикалски прваци још у претходним преговорима пристали на дводомни систем. Расправа је вођена о проблему састава сената. Љубомир Каљевић је аргументовао да треба усвојити решење да изврстан број виших државних службеника улази у сенат по положају или корпоративним избором и да би за сенаторе биране непосредно ваљало прописати другачије квалификације. Било је то у складу са идејама напредне странке да у другом дому парламента треба да буде обезбеђена већа заступљеност знања, спреме и искуства, потребних за ваљано законодавство и квалитетну контролу администрације. Овај предлог нису подржали радикали. Вођени партизанским менталитетом који зазире од самосталних личности у парламенту, у томе су били ближи погледима

---

устава Стојана Новаковића из 1896“, *Стојан Новаковић – личности и дело*, Зборник радова, САНУ, Београд 1995, стр. 93.

45 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738.

46 Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6.3.1901 – АС, СН – 1134; Љ. Каљевић, *Моје усјомене* стр. 61.

краља Александра. Каљевић се такође заложиио за смањивање броја именованих сенатора. Светозар Милосављевић је прихватио решење из нацрта устава да сенат буде састављен само од чланова које поставља владалац или које бира народ, али је тражио да у погледу броја буде успостављен паритетан однос између ових категорија. Ни ти предлози нису добили подршку већине учесника на конференцији.<sup>47</sup>

Извори не спомињу да је уопште била вођена расправа о дужини трајања мандата сенатора. У нацрту устава било је предвиђено да мандат и постављених чланова и сенатора бираних непосредним изборима траје шест година, док Устав од 1901, задржавајући ограничено трајање мандата изабраних сенатора, за именоване чланове сената прописује доживотно трајање мандата (чл. 70-71). Како је краљ Новаковићу послао препис нацрта устава дан уочи конференције страначких вођа, а доживотни мандат Маринковић помиње у писму написаном одмах по окончању расправе,<sup>48</sup> готово је извесно да је ова кључна измена усвојена у току конференције, вероватно залагањем напредњачких првака. Још је Стојан Новаковић у напредњачки уставни пројект, уз уставну забрану распуштања сената, уградио и доживотни мандат постављених сенатора као важно јемство њихове независности. Искуство минулих година, са смењивањем крајности необуздане партијске владавине и неомеђене аутократске власти, упутило га је да установу горњег дома постави не само као брану скупштинској превласти него и као уставу прохтевима личног режима. Разумевајући „да се лична владавина уз добар сенат никако не може вршити“, старао се да поуздано утврди упоришта његове отпорне моћи.<sup>49</sup> Непокретност сенатора Живојин Перић је сматрао чак важнијом гаранцијом отпорности горњег дома према прекорачењима краљевске власти изван уставом омеђене сфере него што је то немогућност распуштања сената. Привременог мандата, сенатори би били мање склони да се одупру неуставном утицају круне у покушају да потчини народно представништво, а краљ би пак могао њихову отпорност ломити новим постављењима по истеку мандата. Перић је такође држао да је непокретност

47 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738; Љ. Каљевић, *Моје усјомене*, стр. 61.

48 Вид. писма краља Александра и Д. Маринковића од 6.3.1901. и 10.3.1901 – АС, СН – 1134, 1738.

49 Вид. писмо С. Новаковића Ж. Перићу од 8.12.1907 – АС, СН – 932; С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје*, стр. 172.

постављених сенатора поузданије јемство независности сената него начело изборности, јер „једна влада без скрупула увек нађе начина да утиче на изборе и да изокрене израз воље народне“, док на непокретну већину у сенату извршна власт напросто нема средстава да утиче.<sup>50</sup>

Према традиционалном гледишту напредне странке важна улога горњег дома била би да у законодавни рад унесе врлине квалитета и одмерености. Као представништво интелигенције и имућнијих слојева, одликујући се вишим образовањем и конзервативнијим схватањима, сенат је позван да у законодавству отклања погрешке и умерава једностраности и претераности скупштине. Решење у погледу сукоба домова, преузето у уставном пројекту из Новаковићевог нацрта устава, даје зато другом дому и право амандмана и право одбацивања законских предлога које би скупштина усвојила, обезбеђујући тако горњем дому и овлашћење исправљања и моћ спречавања. После неуспелог покушаја усаглашавања домова у поновљеном претресу и одлучивању у скупштини и сенату у истом сазиву, сукоб домова остаје нерешен и спорни законски предлог се сматра одбаченим (чл. 64). Изгледа да је на конференцији било залагања да се за коначно решавање сукоба домова у законодавству усвоји поступак одлучивања у заједничкој седници. Карактеристичан аргумент који сликовито казује о разлозима неприхватања овог предлога забележио је Димитрије Маринковић у писму Новаковићу – да се хтело онемогућити „да маса у заједничкој седници подави мишљења интелигентнијег дела народног представништва“.<sup>51</sup> У погледу буџетског сукоба, међутим, усвојено је решење да коначно одлучује скупштина. Била је то новина која ће у уставном праву тек имати да крчи пут. У пројекту устава преузета је из напредњачког уставног нацрта из 1896. Стојан Новаковић је, наиме, у случају сукоба домова на питању буџета начинио смели раскид са упоредном уставном традицијом и напустио оба класична решења, да у области финансијских закона горњи дом има право амандмана или бар право одбацивања. Буџетско право сената сведено је само на право примедби које скупштина једино мора да размотри у другом претресу и тада коначно решава о буџету (чл. 91). Био је то доследни изражај принципа да о буџету одлучује онај дом чија парламентарна већина један кабинет држи или обара.

50 Ж. Перић, *О српском сенату*, Дело, књ. LXIII, 1912, стр. 216-219.

51 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10.3.1901 – АС, СН – 1738.

Доследно је у духу парламентаризма и једна новина уграђена у уставни пројект по енглеском обрасцу – да народно представништво нема право да чини предлоге скопчане са издацима (чл. 92). У коначној редакцији уставног текста ускраћивање парламенту права иницијативе у погледу финансијских издатака формулисано је рестриктивније, само за повећање позиција расхода у поднесеном буџету (чл. 91). Како питање наметања издатака задире у сферу политичке одговорности министара, Стојан Протић ће се потом заложити за строго поштовање овог начела у изворном, пространом опсегу.<sup>52</sup> Општинска самоуправа, једно од најважнијих програмских начела радикалне странке, била је и главно упориште њене снаге у народу. Отуда је карактеристично да су у уставном пројекту биле изостављене не само развијене норме о самоуправним окружним органима и општинским властима из Устава од 1888, него и одредбе о општинској самоуправи из Новаковићевог нацрта устава. На конференцији страначких првака то остављање материје локалне самоуправе законском регулисању наишло је на оштро негодовање радикала. Већина учесника се најзад сложила да буде утврђено уставно јемство самоуправности општина, постављањем принципа као одређења правца и граница законодавног нормирања.<sup>53</sup>

У расправи о дводомном систему коју је написао још априла 1899. за објављивање у „Делу“ Милован Миловановић је најавио да би радикали могли начинити уступак и пристати на увођење горњег дома, али да постоји пресудан услов од којег никако неће одустати – слободно изабрана скупштина.<sup>54</sup> Уставно јемство слободе избора обезбеђивало је радикалима надмоћ у парламенту и контролу владе, а онда би свакако и сама примена устава и читав корпус политичког законодавства носили изразити печат назора скупштинске већине. Као услов радикалне странке у уставни пројект уграђен је изборни систем из Устава од 1888, са непосредним изборима и тајним гласањем, окрузима као изборним јединицама и избором по листама. Веће изборне јединице повлашћивале су радикале као најјачу странку, док су кандидатске листе погодовале партијској контроли избора. Из Устава од 1888. преузета је и установа квалификованих посланика, али је изостављен пропорционални изборни систем, а нормирање начина избора, по већинском систему или по

52 С. Протић, *Законодавна иницијатива и државне финансије*, Дело, 1902, књ. 23, св. 2, стр. 217-224.

53 Љ. Каљевић, *Моје усјомене*, стр. 61.

54 М. Миловановић, *Један или два дома*, Београд 1901, стр. 33.

начелу сразмерног представништва, препуштено је изборном закону (чл. 65-66). Против сразмерног представништва радикали су били и приликом израде уставног нацрта из 1888. Њихови представници у уставном одбору Глигорије Гершић и Михаило Вујић истицали су да би пропорционални изборни систем пречио пут добијању солидних партијских већина у парламенту и тиме нагонио на образовање слабих коалиционих влада. Јован Ристић и Илија Гарашанин, вође либералне и напредне странке, инсистирали су на томе да је усвајање начела сразмерног представништва био услов њиховог пристајања на једнодомни систем, како би се одговарајућом представљеношћу мањине у парламенту надоместило непостојање горњег дома, да би најзад краљ Милан тај компромис поставио као услов уставне промене. Додао је још и да је битна разлика између солидне и одвише премоћне скупштинске већине, опомињући радикале да је од влада које се ослањају на одмереније или чак слабије већине у скупштини већа опасност тиранија претерано јаке парламентарне већине.<sup>55</sup> На конференцији страначких првака у марту 1901, према Каљевићевом штуром казивању, било је расправе о количнику, али је на крају остало решење из уставног пројекта.<sup>56</sup> Како би гласање по окрузима по већинском систему значило претерано повлашћивање већине, свакако су напредњаци тражили да се унесе уставно јемство начела сразмерног представништва, али то није било усвојено због противљења радикала, који су се сада вероватно позивали на то да је заступљеност мањине у народном представништву већ довољно обезбеђена установом сената. То је, наравно, неспорно када је у питању законодавство, али тиме се не решава и проблем недовољне парламентарне контроле и умеровања управе једне партијске владе коју подржава одвећ јака скупштинска већина.

Стојан Новаковић је у писмима краљу Александру и Димитрију Маринковићу упутио критику на поједина решења уставног пројекта. Највећом, управо фаталном грешком, сматрао је усвајање система окружних изборних листа. Гласање по листама значило је препуштање избора вољи партијских одбора, искључиво страначко кандидовање и сврставање бирача под партијске барјаке. Партијска организација и клубови, страначка вођства и локални одбори, ту потпуно потискују

55 Видети расправу у пленуму уставотворног одбора поводом члана 93. нацрта устава из 1888 – *Ошацибина* књ. XVIII, стр. 422-448.

56 Љ. Каљевић, *Моје усйомене*, стр. 61.

личности и кандидата и бирача. Ту се, по Новаковићу, губи свака слобода избора, спутана партијском стегом, с једне, и угушена притиском гомиле, с друге стране. Враћањем изборних листа – писао је – уметнут је „црв који ће изести нови устав“.<sup>57</sup> Новаковић је врло оштро критиковао и решење да пуномоћства народних посланика и сенатора оверава општа седница касационог суда (чл. 45). Одузимање скупштини права верификације мандата било је крупна новина која се први пут јавља у уставном пројекту из 1901. Језгровито, Новаковић је истакао и битне аргументе који оспоравају ваљаност тог решења: да је такво одређење противно начелу поделе власти; да увлачи суд у политику, а политику у суд; да се њиме вређа достојанство народног представништва. Претпостављајући да је побуда била да се тим начином онемогуће злоупотребе парламентарног права верификације мандата које би могла да почини партијска већина, он је подвукао да сама околност да се једно право може злоупотребити не значи и да га треба поништити: „Хоћете ли да искључите из употребе воду за то што хоће да удави и потопа и ватру за то што хоће да опржи и сагори?“<sup>58</sup> Новаковић је још изразио неслагање са пројектованим саставом сената, ограничавањем поствљања државних саветника само из реда сенатора и одредбом о женском престолонаследству.<sup>59</sup>

Димитрије Маринковић је у опсежном писму одговорио на примедбе најугледнијег првака напредне странке. Проблем слободе избора – напоменуо је – није скопчан само са системом изборних листа, јер су злоупотребе такође могуће и приликом појединачних избора. У питању је дубљи проблем оскудице политичке културе и јавног морала, која се не може надоместити никаквим нормативним решењима. Нарочито је заслепљено странчарење, које не преза ни од чега зарад постизања изборне победе, болест која дуго траје и која се не да брзо излечити. Изборни систем из радикалног Устава напредњаци су прихватили поглавито због тога што би и по систему појединачних избора са срезовима као мањим изборним јединицама радикална странка свакако добила довољну већину у скупштини да захтева своју партијску владу. Овим пак начином, путем изборне коалиције са заједничким листама, коју су радикали морали да приме уз устав,

57 Писмо С. Новаковића Д. Маринковићу од 16.3.1901 – објављено у: *Успомене и доживљаји Димитрија Маринковића 1846-1869*, пр. Д. Страњаковић, Београд 1939, стр. 234-236.

58 *Исто*.

59 *Исто*; С. Новаковић, *Двадесет година уставне политике*, стр. 234.

већом заступљеношћу напредне странке у парламенту и њеним уласком у кабинет предупредује се искључива партијска владавина радикала. У погледу поверавања верификације мандата касационом суду Маринковић је разлагао да је управо околност да су познати случајеви озбиљних злоупотреба права верификације у нашим скупштинама упутила да оверу посланичких мандата треба препустити суду као самосталном телу, које је дужно да приликом решавања искључи сваки политички интерес и држи се једино закона. Ако би верификација мандата била остављена скупштини, могло би се десити, као што је то већ бивало, да партијски чланови уђу у скупштину са неправилним пуномоћствима и са тако намештеном већином образују верификациони одбор, да би онда потврдом својих мандата и искључењем опозиционих посланика себи исфалсификовали парламентарну већину. Додао је још да је усвојено решење предложио Стојан Протић и да га је прво прихватила влада залагањем Милована Миловановића. Маринковићево објашњење одређења да за државног саветника могу бити именовани само чланови сената било је доста бизарно. Како ће на основу новог устава ранији непокретни саветници изгубити звања уколико немају статус сенатора, био је то згодан начин да се државни савет ослободи оних својих чланова који су под ранијим режимима стекли то звање без ваљаних квалификација.<sup>60</sup> Писци устава држали су да је мања незгода давање политичког лика једном високом државном телу које као највиши административни суд мора да буде изван политике.

Стојан Новаковић је остао доследан убеђењу да је систем изборних листа „жива рана“ која може бити кобна за нови устав и одбио је да потпише радикалско-напредњачки споразум. Састављање заједничких листа сматрао је недопуштеном погодбом о мандатима која заправо значи намештање избора и одбацивао је такве замисли турсорисања политичком животу.<sup>61</sup> Споразум двеју странака одбио је да потпише и један од најугледнијих радикалских првака Сава Грујић. Његова главна замерка уставном пројекту била је што се уводи установа горњег дома. Налазио је да би ваљаније решење било да се нормира законодавни поступак у којем би обавезно саветодавно мишљење државног савета имало већи значај.<sup>62</sup> Иако су и Новаковић и Грујић саветовали краљу да у посао око израде

60 Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 25.3.1901 – АС, СН – 1737.

61 Писмо С. Новаковића Д. Маринковићу од 21.4.1901 – објављено у: *Успомене и доживљаји Димитрија Маринковића*, стр. 236-238.

62 Писмо С. Грујића С. Новаковићу од 1.5.1901 – АС, СН – 1277.

новог устава треба да буде укључена и либерална странка, он је био одлучно против тога. Међу политичарима који су имали искуства са изненадним политичким обртима краља Александра и добро знали његову непостојаност у делима и превртљивост у намерама, ово грубо игнорисање једне странке схваћено је као срачунат план. Либерали, навлаш отурени на страну, требало је да ојачају снагу опозиције у скупштини да буде контрола и задршка радикаско-напредњачком кабинету. Уједно, за случај да се доцније реши на заокрет у правцу личног режима, краљ би у либералима имао политичку групу на коју би могао да рачуна у растројавању парламентарне већине и рушењу коалиционе владе које спремао за увођење новог устава у живот.<sup>63</sup>

Уочи проглашења Устава краљ је, више протоколарно, позвао у двор и представнике либерала, да их обавести о садржини уставног нацрта и чује њихова мишљења. Либерали су – казује Живан Живановић, један од позваних – „личили на сватове, који су почаствовани позивом, али не и на ручак, да и не говоримо о ‘бошчалуцима’“, те су тако и схватили свој положај. Већина је прихватила свршен чин. С доста суревњивости Живановић бележи да се Стојан Рибарац наглашено издвојио и, обазирјући се пре свега на то како ће његов наступ одјекнути у јавности, говорио против октроисања устава. Већина се изјаснила и да прихвата увођење сената, да би Рибарац и том приликом иступио против, понављајући популарне аргументе против установе горњег дома који су уобичајено истицани у нашој публицистици. Пројект устава испрва је био читан, али тако брзо да не само да се није могло ући у иоле озбиљније разматрање, него готово да није било времена ни за мање примедбе, да би после одредби о сенату преостали део уставне материје био само сумарно представљен. Једна од врло ретких примедби која је била прихваћена односила се на то што је право одржавања политичких зборова у свему препуштено законодавном регулисању.<sup>64</sup> У уставном одређењу потом је начињена разлика између зборова у затвореном простору, за које је

63 Вид. С. Новаковић, *Двадесет година уставне историје*, стр. 218-220; Ж. Живановић, *Политичка историја*, IV, стр. 236; С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, II стр. 209.

64 Ж. Живановић, *Политичка историја*, IV, стр. 236-242; приказ консултација са либералима употпуњен је забелешком коју је Живановић касније написао: Ј. Продановић, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд 1936, стр. 377-379.



довољна само пријава власти, и зборова на отвореном, који се не могу држати без претходног одобрења (чл. 36).

Краљ Александар био је врло одлучан у захтеву да у новом уставу буду утврђени механизми који обезбеђују битан утицај круне на састав и политику владе. Његовим помним старањем у уставни пројект била су уграђена нормативна решења која су представљала битна одступања од класичних правила парламентарног режима. То су уставне одредбе о праву указног продужења буџета најдуже за годину дана у случају распуштања или одлагања скупштине (чл. 94), о немогућности одбацивања буџета у начелу (чл. 93) и о неспојивости министарског и посланичког положаја (чл. 77). Извори не бележе да је о овим важним одређењима, која су имала значење готово декларативног отклона од парламентаризма, уопште била вођена расправа приликом разматрања нацрта устава. Разлог што су она била прихваћена без оспоравања открива Миловановић, пишући доцније да су представници радикала, зарад стварања солидне уставне основе за миран развитак, пристали да жртвују важне елементе свог уставног програма, како би краљу Александру дали сва она јемства која је он сматрао неопходним за обезбеђивање ауторитета круне против закорачења надмоћне парламентарне већине радикалне странке.<sup>65</sup>

Иако су се страначки прваци пре израде нацрта устава у начелу већ били сагласили у погледу садржине ових одређења, измене које су потом унесене у коначни уставни текст упућују да су на конференцији ипак била разматрана и унеколико преиначена нормативна решења из уставног пројекта. Одредба о указном продужењу буџета на највише годину дана била је преузета из Новаковићевог нацрта устава, у који је на инсистирање краља Александра била унета као резервно, крајње уставно средство, да круна и државна власт не би, како је то краљ представио, остајући без конституционалног упоришта за њихово уздржавање или устављање, били потпуно препуштени свим струјама народних избора.<sup>66</sup> Могућност указног продужења буџета на годину дана вође радикалне странке су, према дневничким белешкама Јована Мишковића, прихватиле још у преговорима о уставној реформи и саставу владе крајем 1896. године.<sup>67</sup>

65 М. Миловановић, *Уставности Србијина*, Српски књижевни гласник, 1907, бр. 152-153, стр. 837.

66 Вид. С. Новаковић, *Двадесет година уставне политике*, стр. 171-172.

67 *Дневник Јована Мишковића, Друго министровање – А-САНУ*, 7214, књ. IV, стр. 96-99.

У нацрту устава из 1901. краљево право продужења буџета указом условљено је одобрењем државног савета, да би после разматрања на конференцији био додат и услов да тај указ мора бити снабдевен премапотписом свих министара. Такође је важење указног продужења буџета ограничено на период до састанка народног представништва, уз остављање крајњег рока од годину дана као изузетне солуције (чл. 93). Услед уставне забране поновљеног одлагања у истом сазиву без пристанка народног представништва, испљивање тог крајњег рока може се претпоставити само за случај узастопног распуштања скупштине.

Решење уставног пројекта које допушта могућност да скупштина буде распуштена читавих пола године, изузетну по дужини трајања у поређењу са другим европским уставима, било је преузето из Намесничког устава од 1869. Свакако залагањем страначких представника оно је потом било измењено, па је у коначном уставном тексту утврђен крајњи рок од четири месеца у којем новоизабрана скупштина мора бити сазвана (чл. 15). Немогућност одбацивања буџета у начелу такође је решење преузето из Устава од 1869, као и принцип неспојивости министарског и посланичког положаја, који је касније само допуњен одређењем да министри не могу имати ни положај изабраних сенатора (чл. 78). Вероватно схватајући га више декларативним изражајем представе о министрима као органима круне а не вођама парламентарне већине, страначки прваци учинили су уступак краљу Александру и примили овај вербални отклон од идеје о министарском кабинету потеклом из средине народног представништва. Тим пре што уставне одредбе о праву парламентарне истраге и, нарочито, праву интерпелације (чл. 57) претпостављају политичку одговорност министара пред парламентом, те се у укупности решења и узајамној вези прописа парламентарни режим заправо подразумева. Међу новим решењима која су уведена уставном реформом из 1901. ваља још истаћи поверавање сенату да суди у поступку кривичне одговорности министара уместо ранијег државног суда (чл. 81), као и оне новине којима се даље утврђује начело законитости: проширивање надлежности државног савета да одлучује не више само по жалбама против министарских решења него по жалбама против краљевих указа (чл. 85), увођење двостепености жалбеног поступка против решења о притвору (чл. 26) и нормирање права жалбе у случају ћутања администрације у управном поступку (чл. 39).

\* \* \*

На Цвети 6. априла 1901, на празник дана када су 1867. турски гарнизони напустили и последња утврђења у градовима, у репрезентативној сали новог двора, пред окупљеним званичницима, угледницима и виђенијим личностима из целе земље, читањем и краљевим потписивањем рукописног оригинала Прокламације, одржан је свечани чин проглашења Устава.<sup>68</sup> Ступио је тако на снагу устав који ће бити трајањем незаслужено најкраћи међу кратковеким уставима који су се смењивали у нашој бурној уставној повести.

Prof. dr Mirjana Stefanovski\*

## OUTSET OF THE CONSTITUTION OF 1901

### Summary

This article examines the incentives of King Aleksandar to decree (F. octroyer) a new Constitution and the reasons which led the party leaders to accept the constitutional alternation by royal decree. The subject matter is the origin of more important constitutional provisions and the analysis of views expressed during the negotiations concerning different solutions: construction of the Second Chamber, range of royal prerogatives and the measure of aberration from classic parliamentary regime. In this article are used letters of the participants of the conference which considered the constitutional project and their memoirs for the examination of the genesis of the Constitution. The constitutional draft made by ministers Milovan Milovanović and Pavle Marinković is of particular importance for the reconstruction of framing constitutional solutions. This constitutional project was not up to now analyzed in our legal and historical literature.

*Key words:* Constitutional draft of 1901. – Senat. – Parliamentarism.

68 *Дневник*, 15.април 1901; Б. Маршићанин, *Тајне двора Обреновића. Ујравнотељеве белешке (од веридбе до смрти краља Александра)*, Београд 1907, књ. I, стр. 135-136; Ж. Живановић, *Политичка историја*, IV, стр. 243-244. Вид. С. Рајић, *Александар Обреновић*, стр. 313-314.

\* Mirjana Stefanovski, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia..