

НАШЕ УСТАВНО ПИТАЊЕ
У XIX ВЕКУ

Као свугде, тако и код нас, уставно се питање јавило тек пошто је створена владалачка власт, коју је требало уставом ограничити. Стварање владалачке власти почело је још с Карађорђем, а завршено је тек 1830 кад је Милош Обреновић признат од Порте за наследног српског кнеза. Милош је био у нас творац владалачке власти.

Карађорђеви покушаји били су врло близу успеха, али катастрофа од 1813 спречила је у последњем часу „врховног војда“ да се начини владоцем. Сметње које је Карађорђе имао да савлађује, лежале су у нахијском карактеру првог устанка. Кад је 1804 устанак почео, ниједан од народних старешина није био чувен и ван свога краја, у целој земљи, и ниједан није био у стању подићи на оружје цео народ. У недостатку општег народног вођа, свака је нахија пошла за својим засебним вођима. Вук тврди да ни Карађорђе, испрва, није био ништа више него вођ своје нахије, признат за старешину само од „шумадијских четобаша“. Успех устанка захтевао је јединство војне управе, с једним врховним вођем над целом побуњеничком армијом; Карађорђе је убрзо постао тај вођ, али његово старешинство било је само војног а не и политичког карактера. Прави господар био је он само у својој Шумадији; ван ње, како у западној тако и у источној Србији, његова политичка власт није се признавала. Тамошње велике војводе нису пристајале да се сва политичка власт усредреди у рукама једног човека; они су хтели да свака нахија има свог засебног старешину, а над нахијским старешинама да буде један савет састављен од нахијских изабраника. Ма и несвесно, они су тежили да начине од Србије савез нахија, са колегиалном републиканском владом. Карађорђе је успео да сломи отпор великих војвода. Пред крај устанка, он укида велика војводства, разбија их на мање војне јединице, чије су старешине тако слабе да се не могу одупирати његовој власти. Раније, он је био један велики војвода поред других великих војвода, признат за „врховног војда“ само у војним стварима. Сада, он је био једини велики војвода међу мноштвом ситних војних старешина,

који су га у свему слушали као свога господара. „Правителствујући совет“, замишљен испрва као скуп нахијских изасланика који ће ограничавати Карађорђа, постао је сада Карађорђева канцеларија; његови чланови, постављени од Карађорђа уместо да буду изабрани од нахија, нису били ништа друго него „попечитељи“, — т. ј. министри „врховног вожда“. Истина, врховна политичка власт припадала је формално Савету; Карађорђе је био само његов председник, — али, да се није десила катастрофа од 1813, Карађорђе би се јамачно издвојио из Савета и узео титулу кнеза.

Имајући као и Карађорђе да се бори с осталим народним старешинама, Милош је ипак био у бољем положају од Карађорђа. Други устанак завршен је српско-турским примирјем, које се оснивало на усменом споразуму између Милоша и султановог везира, Марашли Али паше, — управо, на личном поверењу које су та два човека уливала један другоме. Милош је јамчио везиру да ће раја бити мирна; у накнаду за то, везир је допустио да непосредна управа над рајом пређе на народне старешине, а царским властима да остане само врховни надзор. Пошто је обећао Турцима да ће умирити земљу, Милош је имао уза се Марашлију са свим његовим ауторитетом. Верујући у његову лојалност, Марашлија је налазио рачуна да га подржава против осталих народних старешина, — и тако је Милош успео да уклони испред себе најопасније такмаце, и да се уздигне изнад свих других кнезова као „врховни кнез“.

Али, с другог једног гледишта, Милош је био у горем положају од Карађорђа. Карађорђе је био очистио земљу од Турака, и после тога остало је само да се реши питање између њега и великих војвода. Милош, међутим, био се погодио с Марашлијом да Турци остану и даље у земљи као врховна власт. Док је Карађорђе имао да натура своје старешинство осталим војводама, Милош је имао да постепено отима врховну власт од турског паше у Београду. Сва се његова политика састојала у томе, да врховну власт пренесе на себе, и да у београдском пашалуку он сам постане једна врста народног паше. Најзад, београдском паши остала је само титула; стварни господар био је Милош, — и кад је 1830 султан признао Милоша за наследнога кнеза Србије, он је дао легални вид једном стању ствари које је већ постојало.

II

Султанов бераг затекао је Милоша као неограниченог господара Србије: стварајући своју владалачку власт на место старе пашинске власти, он ју је начинио деспотском

као што је и пашинска власт била. Он није био везан законима, јер у то време писаних закона није било. У начелу, судска се власт одвајала од извршне, и свугде поред нахијских старешина постојале су засебне судске колегије; али ова деоба судске власти и извршне није вредила и за кнеза. Он је и даље упућивао судове како да суде; прегледао њихове пресуде; шта више, и сам изрицао правду. Централна управа није била подељена на разна министарства, него су се сви послови прикупљали у једну, кнежевину канцеларију, што значи да је кнез управљао непосредно а не преко министара. Једино ограничење за кнеза била је Народна скупштина, која се састајала два пута годишње ради распореда пореза по нахијама (од тог су се пореза покривали трошкови и турских и народних власти). Али ни ово ограничење није било од велике практичне вредности. Народна скупштина није се састојала од слободно изабраних посланика, већ од нахијских и кнежинских старешина, који су зависили од кнеза, јер их је он постављао. Што је главно, Милош је био узео на себе прикупљање царских прихода, закупио превозе и царине, скоро монополисао извозну трговину, — речју, створио себи јаке финансијске изворе и без Скупштине. У његово време Скупштина је више личила на један велики порески одбор, него на једно политичко тело које дели власт с кнезом.

Овакво стање ствари трпело се све до 1830. Све дотле Србија је била један пашалук као сваки други, с турским системом управе. Сва је добит била у томе што по турском начину нису управљале турске већ народне старешине. Али после хатишерифа од 1830 којим је Porta признала Србији право на самосталну унутрашњу управу, питање се морало поставити да ли ће се турски систем управе, који је у ствари значао апсолутизам Милошев, и у будуће задржати.

Као противници Милошевог апсолутизма јављају се, прво, руска дипломатија, па онда народне старешине, који постепено повлаче за собом и сељачку масу.

Овде би било сувишно говорити о разлозима због којих руска дипломатија није трпела Милошев апсолутизам. Довољно је поменути да су на њено настојавање унете у хатишериф од 1830 и ове две одредбе: (1) да кнез управља у договору с једним Саветом народних старешина; (2) да ће те старешине бити у својим достојанствима непокретни. Те исте, 1830 године, дакле, кад је довршено стварање Милошеве владалачке власти, бачена је и прва клица уставног питања.

Руску идеју о Савету народне су старешине одмах прихватили. Не треба мислити да су те старешине били војводе из првог и другог устанка, познати и чувени у народу као и сам Милош, и по томе његови природни такмаци. С такмацима те врсте Милош је, у главном, свршио рачуне до 1817. Народне старешине који 1830 траже Савет, јесу

људи који су се подигли у Милошевој служби, почињући као његове буљубаше, писари, татари, ортаци итд. То су старешине које доводе своје старешинство тек од Милоша, — скорашња господа његове владавине, његова — могло би се рећи — камарила. Апсолутизам Милошев под којим су се подигли, почео им је бивати тежак кад су се једном подигли. Кнез им је дао, истина, велика звања и почаста, пустио их да захвате многе земље и створе себи велика имања; али сва та њихова власт, част, богатство постајало је без довољно правна основа. У оскудици закона, кнез је био неограничени господар свих државних звања; давао их и одузимао по својој вољи, премештао с вишег звања на ниже итд. Његови љубимци нису се осећали ни мало сигурни на својим високим положајима, јер су сваког часа могли бити деградовани или отпуштени. Исто тако, нису били сигурни ни са својим имањем, јер на ту земљу коју су притисли више или мање силом своје власти, нису имали никакве тапије. Најзад, као врховни судија у земљи, кнез је могао своје љубимце, ако би у немилост пали, осудити на телесну казну, бацити у кврге, протерати из земље. Народне старешине осећали су тим јаче ову несигурност, што је Милош био човек несталан, ћудљив, напрасит, из чије се милости врло лако падало у немилост. Народне старешине покретала је потреба правне сигурности. Свој повлашћени положај који су добили по кнежевој милости, хтели су поставити на правну основу, и начинити независним од кнежеве воље. Један савет с непокретним члановима тачно је одговарао њиховим личним потребама: као непокретни саветници, они су били у свом достојанству неповредни и за самога кнеза.

Што се тиче сељачке масе, ту је постојало незадовољство не толико против Милоша колико против извесних остатака феудалног режима из турског времена. Сељак није имао потпуну привредну слободу; осећао се још једнако зависан човек, везан за земљу, господарима којима мора да робује. Он је тражио укидање кулука и слободу трговине. Кулук је јако притискивао сељака; кулучило се не само за „опште-народну ползу“ и Кнезу лично, него више или мање свима јавним службеницима од реда: капетанима и коџабашама, члановима суда и кметовима, свештеницима и калуђерима. Сељаку је, доиста, могло изгледати да није слободан човек већ слуга и измећар својих старешина. — Слобода трговине није постојала. Извозну трговину били су монополисали кнез и народне старешине. О унутрашњој трговини владало је мишљење да је то посао за варошчане, организоване у еснафима, а не за сељаке: сељаково је да ради земљу а не да тргује. Отуда низ мера којима се сељак одбија од трговине. На пр. забрана сеоских дућана, натеривање сељака да продаје само на крупно итд. Ако је кулук изазивао код њега осећање да робује својим старешинама, ове мере против слободе трговине изазивале су

код њега осећање да робује варошким дућанијама. Слобода коју је он тражио тридесетих година, није била слобода политичка већ слобода привредна.

Народним старешинама који су се подигли против Милоша, није било до сељака и његовог добра. Међу њима је било људи који су предлагали да се Србија подели на спихилуке, и да се привредна зависност сељака још већма појача. Али кад се једном отворила борба између њих и Милоша, старешине су гледали да пошто постоје привуку сељака на своју страну. Из тог узрока обећавали су му све што је тражио, а на првом месту привредну слободу с укидањем кулука и свих ограничења слободе трговине. Том демагошком политиком они су привукли народ на своју страну и обрнули га против Милоша.

Милошу је било морално немогућно да се погоди с народним старешинама. Апсолутном владоцу у опште је тешко преобразити се у уставног; Милошу је то било тим теже што су народне старешине били људи које је он створио и подигао. Он је гледао на њих мало боље него на своје ћирице и пандуре. Допустити да они његову власт ограниче, за њега је значило унизити се и изгубити свако достојанство.

Он се, дакле, чинио невешт одредбама хатишерифа од 1830 о Савету. Тако је трајало све до Милетине буне, у јануару 1835. Тада долазе у Крагујевац неке најважније старешине с више хиљада људи да траже од кнеза Устав. Ова иначе мирна представка толико личи на почетак буне, да Милош одмах идућег месеца издаје т.зв. Сретењски устав. Писац тог нашег првог Устава био је Димитрије Давидовић, велики љубитељ француских конституција. Од француских конституција он је узео спољашњи облик, што се нарочито види по глави о „опште народним правима Србина“, која својом редакцијом опомиње на француске декларације о правима човека и грађанина. Иначе Сретењски устав оснивао се на хатишерифу од 1830. Тим Уставом био је установљен један Савет народних старешина, на који су пренете готово све кнежеве атрибуције. Савет је био законодавно тело, и израђивао законодавне пројекте којима је кнез, како изгледа, могао само два пута одрећи потврду (суспензивно вето). Савет је био и врховна управна власт: министри су се узимали искључиво из реда саветника; министарства су се сматрала као саветски одсеци; чиновници су се постављали по предлогу Савета и стајали под његовом дисциплинском влашћу. Најзад, једно одељење саветско дејствовало је као суд трећег и највишег степена. Савет је сједињавао у себи све три власти, не остављајући скоро ништа кнезу.

У Сретењском уставу непокретност саветника није се помињала изречно, али се из појединих његових чланова дало извести, да саветник може бити лишен звања само

због какве кривице, коју је врх свега требало доказати пред Саветом.

Поред кнеза и Савета задржана је и Народна скупштина. Састављена од сто народом изабраних депутата, она се састајала сваке године да решава о данку, пошто се сваки данак одређивао „само за једну годину дана“. Њој се подносио годишњи рачун о државним приходима и расходима, и без њеног се одобрења земља није могла задужити. Као год раније Кнез, тако је сада Савет налазио извесног ограничења само код Народне скупштине, без које није могао ништа решавати о данку. Најзад, сваки други кулук осем за „опште народну ползу“ био је укинут, а народне старешине спречене у монополисању извесне трговине тиме што је трговање забрањено чиновницима.

Издан фебруара, овај Устав обустављен је већ марта. Против њега су протестовале Турска, Русија, Аустрија. Те су се Силе биле узбуниле због његовог облика, позајмљеног од француских конституција. Никола I у Русији и Метерних у Аустрији, — о Турској и да се не говори, — били су заклетни противници француског конституционализма. Русија нам је објаснила да она не жели за нас устав у европском смислу, устав који говори о народним правима, о народној скупштини итд., него жели само један „регуламент“, којим би „внутрена организација“, т.ј. управна власт, била регулисана, и какав је потребан у неуставној држави као и уставној. Овај протест Сила добро је дошао Милошу да се кратким путем ослободи једног устава на који је пристао само за невољу да би утишао једну буну у зачетку.

Ипак, да би задовољио Русију бар *pro forma*, Милош издаје у јулу 1835 један закон о устројству Савета, али тај Савет чији чланови нису били непокретни, и који је Милош попунио својим поузданим људима, није имао ни моћи ни воље да ограничи кнеза. По свему изгледа, то је била само једна канцеларија за регистровање кнежевих аката.

Међутим, Русија није престајала тражити да се изврши одредба хатишерифа од 1830 о непокретним саветницима. Због њеног непрестаног позивања на хатишериф од 1830 Милошу није остало ништа друго но да се обрати на Порту, која је хатишериф издала. Његов је план био да је наведе да потврди један пројект Устава који је он био спремио, и у коме није било ни помена о саветничкој непокретности. Из тога би се после дало извести да је Порта, посредним путем, опозвала одредбу хатишерифа од 1830 о непокретним саветницима. Али овај план покварила је руска дипломатија. На њено наваљивање, Порта је унеда у Милошев пројект бац ту одредбу из хатишерифа за коју је Милош желео да буде укинута, — и тек тако промењени пројект потврдила је у облику једног новог хатишерифа.

Тако је постао Устав од 1838, познат под именом „Турског устава“. Народне старешине, којима је, у целом ус-

тавном питању, било стало само до непокретног саветништва, примили су одушевљено „Турски устав“. У будуће нису се називали друкчије него „уставобранитељима“. Што се тиче Милоша, он је сматрао Устав од 1838 као свој лични пораз и срамоту, и кад није успео да га обори помоћу војске, он је одступио с престола. Династијска криза која је за тим настала, и која се завршила 1842 избором Александра Карађорђевића за кнеза, значила је потпун успех уставобранитеља, јер нови кнез, који је њима дуговао свој долазак на престо, био је вољан да се да ограничити њиховим Уставом, на шта Милош, који њима није дуговао ништа а коме су они дуговали све, није хтео пристати.

III

По свом облику, Устав од 1838 био је далеко од француских конституција. По жељи Русије, у њему се говорило само о устројству „внутреног правленија у провинцији Србији“. Народна скупштина није се помињала (премда су, на протест Милошев, Порта и Русија накнадно изјавиле да немају ништа против тога, да се она „ако и није уметнута у Устав, по старом обичају, кадгод потреба ова призната буде, сазивље“). О правима српских грађана говорило се много дискретније него у Уставу од 1835. У Уставу од 1835, сви чланови који су се њих тицали, били су спојени у нарочиту главу о „опште народним правима Србина“; у Уставу од 1838, ти су чланови, поред тога што их је много мање, растурени по целом Уставу, и редиговани без икакве помпе, која би опомињала на француске декларације о правима човека и грађанина. — Саветничка непокретност изречно је предвиђена, и не само то, него још стављена под Портину гаранцију. У доцније тако чувеном члану 17 писало је да саветници „неће моћи бити збачени без узрока, докле не би било доказано код моје високе Порте, да су се они учинили повини због каквог преступленија, или због нарушенија закона и уредаба“. Саветници су, дакле, били непокретни осем у случају какве кривице, која се морала доказати прво код земаљских судова, па онда и код Порте, која је, изгледа, имала права да разгледа акте њиховог суђења. Султаном заштићени од кнеза, чија се власт такође оснивала на султановом берату, саветници су стајали поред кнеза као једно тело које је било с њиме равноправно, и с тога могло његову власт ограничити. Савет је делио законодавну власт с кнезом, али кнез је имао апсолутно вето, а не само суспензивно као по Уставу од 1835. Пошто Народна скупштина није била предвиђена, Савет је решавао о данку. Њему је такође припадало буџетско право. Поред законодавних атрибуција, он је имао и

административне, и као врховна управна власт водио надзор над министрима. Министри су заседавали у Савету, и подносили му годишње извештаје. За разлику од Устава од 1835, министарства се нису сматрала као саветски одсеци већ као засебне канцеларије. Савет није имао судских атрибуција: као врховни суд није фунгирано једно његово одељење као по Уставу од 1835, већ један нарочито установљени апелациони суд. — Кулук сваке врсте био је укинут, и проглашена потпуна слобода трговине. То је било много више но по Уставу од 1835, који је задржао кулук за „опште народну ползу“, а слободу трговине није помињао.

Устав од 1838 допуњен је једним законом о Савету (1839), који је пројектовао Јован Хаџић, главни законописац уставобранитељске странке. Тим законом, саветске атрибуције проширене су противно тексту Устава. Устав је давао кнезу искључиво право да поставља саветнике и ministre. Закон о Савету прописивао је да само саветници могу бити министри, и да за новог саветника може бити постављен само онај кога би Савет предложио кнезу. На тај начин, Савет се обнављао сам собом, и управљао преко својих чланова министарствима. По Уставу, управна је власт, у главном, остављена кнезу, поред кога је Савет дејствовао само као надзорно тело. По закону о Савету, који је од министара начинио један саветски одбор, управна власт прешла је с кнеза на Савет.

С Уставом од 1838 настаје код нас модерно уређење државне власти. Под Милошем, судство и управа нису се строго одвајали једно од другог. Централна управа била је усредсређена у кнежевој канцеларији. Писаних закона није било, него су кнез и старешине управљали по здравом разуму. Све се то мења после Устава од 1838. Судска и управна власт одвајају се једна од друге. Централна управа дели се на министарства, којима управљају одговорни министри. Писани закони издају се у све већем броју, и с њима продире у јавни живот идеја законитости: као највиша воља у држави не сматра се више лична воља кнежева, него апстрактна воља закона. Положај чиновника мења се из основа. Под Милошем, чиновници су били слуге кнежеве; њихова плата, унапређење, пензија, све је то зависило од кнежеве милости. Под Уставом од 1838, чиновници су државни органи, чији је положај строго утврђен законом. Њима се дају сталне плате и обезбеђује пензија; постављају се правила за њихово унапређење; чак им се даје непокретност, да би били сачувани од кнежеве самовоље.

Ово модерно уређење државне власти није се дало замислити без писмених и школованих чиновника. Како је таквих чиновника било мало међу Шумадинцима, канцеларије су се стале пунити аустријским Србима, који су по образованости знатно измицали испред Шумадинаца. Јед-

ног тренутка изгледало је да ће ти дошљаци загосподарити нашем администрацијом и судством. На место старих народних старешина, који нису знали читати и писати, али су знали шта народ мисли и осећа, јавља се нов тип властодержаца — човек школован, вешт законотумачењу и канцеларијским формама, али крут и неспретан у понашању с народом. Као што је наше прво чиновништво преисађено са стране, тако су и наши први закони били преводи туђинских закона, а наше прве административне и судске форме позајмљене из туђинских канцеларија; све то учинило је да се народ споро и мучно прилагођавао новом уређењу власти, које му је дуго времена изгледало формалистички празно и бездушно педантно.

Готово све време од 1842 до 1858 употребљено је на ово модерно уређивање власти, на разграђивање администрације и судства, на стварање потребног чиновничког кадра. На сељака се готово сасвим заборавило. У његовом животу, међутим, вршиле су се велике мене. Задруга је пропадала, — и с њоме стари привредни живот који је био организован на основи породичних заједница. Починала је нова фаза у нашем привредном развоју, — фаза слободног привредног саобраћаја. Појединац није више био члан једне заједнице којој је, истина, имао да служи, али која се зато старала о њему. Он је стајао сам за се; био сам свој господар и уједно сам себи једини старатељ. То ново доба, доба привредног индивидуализма, изискивало је друге способности него оне које су се биле развиле у задрузи. У задрузи, производило се за властиту потрошњу; новац је био слабо познат; штедни и трговачко рачуну није се могло научити. У новом добу, где се производило за пијацу, главни напор појединца морао је бити управљен на што већу зараду, — следствено, требало је знати значај новца, моћи штедети, умети купити и продати, имати у свем свом раду рачуна. Одгајен у задрузи, наш сељак је ушао у ново доба без труни економског рационализма; неизбежно је, дакле, било да падне у руке зеленашима, који су се свирепо користили његовом наивношћу и неискуством. Педесетих година говори се увелико о презадужењу сељака, о томе како су зеленаши притисли читава села, и како су на место турских спахија дошли приватни зајмодавци да експлоатишу сељака. Да презадужењу сељака Влада није обраћала никакве пажње, било би сувише рећи; али она се показала немоћна да против тог зла предузме енергичније мере. Као пред пад Милошев, тако и пред пад Карађорђевића осећа се велико незадовољство у народу, и то економске природе: пред пад Милошев, сељак се жали на чиновнике, којима мора да кулучи, и варошке дућанције, који му не дају да тргује; пред пад Карађорђевића, сељак се жали на зеленаше, који прете да му све имање продаду за дут.

Од Кримског рата, ни горе на врху, у државној управи, ствари нису ишле добро. Карађорђевић је био дошао у сукоб са Саветом. Устав од 1838, допуњен законом о Савету од 1839, пренео је сву власт с кнеза на Савет, који је владао земљом као једна олигархија. Кнез је трпео то стање ствари, докле се на његовом двору није образовала једна камарила, — састављена махом од чланова његове разгранате породице, — која га је стала потстицати на борбу са Саветом. Камарила је желела саветничка и министарска места, а како, по закону о Савету, кнез није могао давати та места без Савета, камарила је тврдила да је закон о Савету донет противно Уставу, и да кнез не треба да о њему води рачуна. Под њеним утицајем кнез је стао постављати саветнике без пристанка Савета, и стао узимати за ministre и таква лица која нису били саветници. Отуда његов сукоб са Саветом, који је хтео да одржи свој закон у важности. Иако изазвана камарилом, борба између кнеза и Савета имала је један начелни значај, јер најзад она се водила око тога, ко ће постављати ministre, кнез или Савет, т. ј. ко ће земљом управљати, кнез или Савет.

Године 1857, поводом Тенкине завере, у коју су били умешани и неки саветници, Карађорђевић се одлучио на једну енергичну меру против Савета, којом је повредио не само закон о Савету него и сам Устав. Он је отпустио из службе све компромитоване саветнике, неке на основу судске пресуде, неке и без ње, али и једне и друге без претходног одобрења Порте, код које је по члану 17 Устава требало доказати њихову кривицу. Ова повреда члана 17 изазвала је Портину интервенцију, која се завршила Карађорђевићевим поразом. Осуђени саветници били су помиловани, а збачени враћени на своја места. Што је главно, донет је нов закон о устројству Савета (1858), који је спорна питања између кнеза и Савета решио у корист Савета.

По новом закону, кнез је постављао саветнике између кандидата које му је Савет предлагао, и које је, кад би их Савет и по трећи пут предложио, морао примити. Министри су се узимали само из реда саветника. Да би се члан 17 обезбедио од нових повреда, прописан је нарочити поступак за стављање саветника под суд и за њихово суђење: (1) за стављање саветника под суд тражило се претходно решење Савета (као што се и данас за издавање посланика суду тражи претходно одобрење Скупштине); (2) пресуде изречене над саветницима спроводиле су се на оснажење прво Савету, па онда Порти. Власт Савета знатно је појачана новим законом. Кнежево вето начињено је од апсолутнога суспензивно: оне предлоге које би му Савет три пута једно за другим поднео, кнез је морао одобрити. Министри су доведени у још већу зависност

од Савета него дотле, јер је сада Савет имао право да их и кривично оптужи.

По Уставу од 1838, кнез и Совет делили су само законодавну власт; управна власт остављена је кнезу. По закону о Савету од 1839, Савет је присвојио себи поред законодавне власти и управну; али и по том закону кнез се, како у законодавству, тако и у управи, могао одупирати саветским предлозима. По закону о Савету од 1858, Савет је постао и у законодавству и у управи јачи чинилац од кнеза, коме је остало мање власти него једном председнику републике. Савет није више стајао поред кнеза него над кнезом; он је био највиша власт у земљи.

Савет се није задовољио ни овако потпуним успехом. Он је желео још да збаци Карађорђевића. Да ли само из личне мржње, или у намери да после тога заснује чисто колегиалну владу (кајмакамију?), не може се рећи. Испрва план Савета био је да кнеза збаци помоћу Порте; кад је Порта одрекла своју помоћ, Савет се одлучио да за збацивање кнеза употреби Народну скупштину. Из тог разлога, 1858, издаје се један закон о Народној скупштини, важан као наш први закон о Народној скупштини, која се дотле сазивала и држала искључиво на основу обичаја.

Та Скупштина која се састала крајем 1858, — „Светоандрејевска Скупштина“, — збацила је Карађорђевића, као што је Савет желео, али је одмах затим успоставила Обреновиће, чему се Савет није надао. У историји наше уставности настаје тада нова епоха, у којој се поред кнеза и Савета јавља и Народна скупштина као трећи уставни чинилац, и то чинилац пун будућности, који ће прво оборити Савет, па онда и са владоцем почети борбу за надмоћност. Народна скупштина постојала је још за време устанка, али тадашње скупштине нису одговарале ни из далека овом телу које данас носи име Народне скупштине. Тадашње Скупштине биле су састављене од старешина нахија и кнежина, уз које је, неки пут, ишло и више свештенство. У Скупштину се долазило по положају а не по избору: то није била Народна скупштина у правом смислу речи, већ Скупштина главарска. Под Милошем, у Скупштину почињу долазити још и кметови, који дуго времена представљају њен изборни елемент. О томе како се саставља Скупштина, није било никаквих законских прописа; кнез је позивао на Скупштину кога је хтео; ипак зато његово право позивања није било неограничено, јер, по ондашњим патриархалним појмовима, народне старешине важиле су као природни представници оног народа којим су управљали. Али, с друге стране, кнез није морао позивати само народне старешине; поред њих могао је позивати и све друге које би хтео. И на пр. у свечаним приликама, кад је требало прочитати Скупштини султанове хатишерифе, позивани су поред старешина нахија и кнежина и поред кметова, још и великодостојници цркве,

све више чиновништво, представници трговачког реда итд. Што је нарочито важно, у тим свечаним приликама, Кнез је наређивао народним старешинама да сваки из свог краја поведе најугледније људе: у тим великим Скупштинама где су били заступљени сви сталежи, ови људи из народа имали су да представљају сељачки ред. Доцније, улази у обичај да људе из народа не бира власт него народ: тако постају први народни „депутати“, који су стално само један део, и то не најважнији, у тој Скупштини састављеној махом од чланова по положају. Закон о Народној скупштини од 1858, такође, разликује две врсте посланика: посланике које бирају вароши и срезови, и посланике који улазе у Скупштину по свом положају, као што су председници судова, окружни начелници, окружни протојереји. По закону од 1858, Народна скупштина још није чисто народна; то је Скупштина народа и његових старешина заједно, али већ по том закону народних посланика има више него посланика по положају: народни елемент постао је претежан.

Светоандрејска скупштина, сазвана поглавито ради збачења Карађорђевића, није сматрала да је тим актом свршила свој посао. Хтела је још да обезбеди своје редовно сазивање, јер за последњих десет година Карађорђевићеве владе Скупштина није сазивана никако, — и да прошири своју власт, јер, по закону од 1858, она је имала само саветодавни глас у државним пословима. Светоандрејска скупштина израдила је нов пројект скупштинског закона, у коме су ове три тачке најважније. (1) скупштина се састаје редовно сваке године, а не само онда кад је кнез позове. (2) Она се састоји искључиво од народних посланика, који се бирају по варошима и срезовима сразмерно броју пореских глава. (3) Она се не саслушава, већ решава о установљењу данка и приреза, и о законима о кнезу, Савету, Скупштини, министрима. Савет није усвоји овај скупштински пројект: у дефинитивном закону о Народној скупштини, који је издан почетком 1859, само је друга тачка скупштинског пројекта остала неизмењена. Прва је тачка измењена у толико, што се Скупштина није сазивала сваке године него сваке треће, — а трећа тачка у толико, што се Скупштина само саслушавала о оним предметима о којима је по пројекту Светоандрејске скупштине имала да решава. Успркос томе, Народна скупштина добила је доста. Од једног тела које је Влада сазивала кад је хтела, а помоћу посланика по положају, у неколико и састављала како је хтела, Скупштина је постала једно тело које се састоји само од народом изабраних посланика, и чије је редовно сазивање ујемчено законом.

Овај успех Народне скупштине не објашњује се само тиме, што се Скупштини морала дати награда за њену улогу у рестаурисању династије Обреновића. Њен успех био је историјска нужност. Пред крај Карађорђевићеве владе,

Скупштина је постала неопходно потребна с тога што се Савет стао претварати у чисто бирократску установу. По Уставу од 1838, саветника је било управо седамнаест колико и нахија; за саветнике су се могли постављати само „старешине и најважнији између Срба“; сваки је саветник морао „притјажавати добара недвижими“. Требало је да Савет буде скуп народних старешина, великих земљовласника, и иначе популарних људи из свих нахија, једно тело које ће према Кнезу представљати народ. Међу првим саветницима преоблађивали су људи из народа, који се нису умели честито ни потписати, али од којих је сваки био чувен у свом крају, као стари војвода из устанка или као први газда у својој нахији. Али, у току времена, Савет је променио физиономију, изгубио представнички карактер, постао од једног народног одбора једна чиновничка колегија. То се објашњује модерним уређењем власти које је настало после Устава од 1838, и коме се, по степени, и Савет морао прилагодити. Модерно уређење власти изискивало је у Савету, као и у другим надлештвима, људе писмене, с извесним правним знањем, ма иначе непознате ван четири зида своје канцеларије. При крају Карађорђевићеве владе, Савет је постао без мало једно надлештво као свако друго, управљајући народом и без велике локалне популарности својих чланова, силом извршене централизације власти, безимено, готово механички. И поглавито с тога што се Савет одвојио од народа, Народна скупштина стала је добијати у важности. Ако је народ хтео доћи до учешћа у државној управи, то је могло бити само још кроз Скупштину, — и то је главни разлог што се од 1858 Скупштина јавља као стални чинилац у нашем државном животу.

Заједно с Народном скупштином, јавља се и наша прва политичка странка, странка либерална. Правих политичких странака пре ње није било. Борба између Карађорђевића и Обреновића поделила је народ на Карађорђевиће и Обреновићевце, али то нису биле политичке већ династијске странке. За владе Карађорђевића, два три важнија политичара имала су доста разгранату клиентелу; знало се на пр. за људе Вучићеве, Книћанинове, Гарашанинове, али све су то били њихове личне присталице; то још нису биле праве странке. Либерална странка била је наша прва политичка странка, али баш због тога што прва, она није била чисто политичка странка. На прелазу између старих, династијских, и нових, политичких странака, она је била полу династијска а полу политичка; у њој су се налазили помешани присталице Обреновића и присталице либералних идеја.

У колико политичка странка, либерали су се борили против бирократског система, разумејући под тим именом политичку превласт чиновника, која се развила под Уставом од 1838. Кнез је био пасиван; Народна скупштина није

се сазивала; сва је власт била код Савета, — и следствено, кад се Савет бирократисао, бирократија је постала свемоћна у држави. У том тренутку доиста је изгледало да су чиновници отели власт од кнеза и народа, и начинили се од државних слугу државним господарима. Поступак је у Савету био тајан; слободне штампе није било да радњу тога тела обелодани и критикује; чиновници су управљали државом као једна аристократија, без икаква додира с народом, као да би политика била једна тајанствена вештина, коју обични грађани не знају. Либерална странка тражила је народни надзор над чиновничком владом; тражила је слободну штампу, која ће претресати чиновничке радње, и Народну скупштину, која ће обелоданити народне жеље и потребе, и натерати чиновнички Савет да о њима води рачуна.

Бирократски систем осуђивала су оба крила либералне странке, не само начелни либерали, него и чисти Обреновићевци. Али ови последњи држали су да превласт чиновника долази отуда, што је Карађорђевић, само из личне слабости, пустио да се чиновници осиле. По њиховом мишљењу, нису биле потребне никакве велике реформе; довољно је било повратити на престо Милоша, који је био један јак кнез, кадар да чиновнике стегне и доведе у ред. У суштини, између два крила либералне странке било је знатних разлика, али како су оба подједнако мрзила саветску олигархију, оба су могла радити заједно, бар док њу не сруше.

IV

Одмах после повратка на престо, Милош је хтео укинути Устав од 1838, због кога је своју прву владу завршио оставком. Али он је наишао на тешкоће код Порте, која је тај Устав била октроисала. Она није била противна да се тај Устав укине; шта више, давала је Милошу бео лист да напише какав хоће Устав, али је тражила да нови Устав опет октроише она. Порта је хтела да спасе форму и одржи своје право на октроисање Устава. Милош није попустио ни у питању форме, — и тако је уставна промена одгођена.

Она је извршена кад је Михаило дошао на владу. Да би избегао Портино мешање у уставну промену, Михаило је променио Устав од 1838 обичним законодавним путем. Устав је био у ствари укинут, и на место њега издано неколико закона, — о наследству престола, Савету, Скупштини. Пошто ти закони нису носили облик Устава, Порта није могла протестовати што су они без њеног пристанка издани.

Михаилова уставна промена учинила је крај саветској олигархији. Саветници су стављени у исти ред с осталим чиновницима: Кнез их је могао постављати „у стање покоја“ и без судски доказане кривице, па следствено и без

одобрења Портиног. Врховна управна власт прешла је поново од Савета на кнеза; министри, који се нису више морали узимати из реда саветника, били су кнежеви органи а не саветски. Савету су остале његове законодавне функције; он је решавао о законима и одобравао буџет. Поред кнеза и Савета постојала је и Народна скупштина као саветодавни чинилац у законодавству, више или мање с оном истом надлежношћу коју је имала по закону од 1859. Под Михаилом, Скупштина се редовно сазивала сваке треће године, и њено мишљење тражило о свима важнијим предметима. У његовом уставном систему она је била потребан састојак. Састављен од обичних чиновника које је Кнез могао пензионисати, Савет није имао довољно ауторитета за вршење законодавне власти. Зато се о свима важнијим предметима морала саслушавати Народна скупштина, која је имала тај политички престиж који је Савету оскудевао.

Михаило је тежио да оживи владалачку власт, која је под Карађорђевићем изгубила скоро сав свој значај. Али Михаило је претерао: ако је под Карађорђевићем владалачка власт била одвећ слаба, сада је била одвећ јака. Сада, Кнез је био ограничен само једним Саветом чији је лични састав зависио од њега самога, и једном Скупштином чије одлуке нису биле за њега обавезне. Поред такве Скупштине и таквог Савета, кнез је био скоро апсолутни владалац.

Ово претерано појачавање владалачке власти стајало је у вези с Михаиловим идејама о владалачкој улози у земљи као што је Србија. Он је био уверен да наш народ, масом сељак, с нешто мало интелигенције у Београду, није у стању уздићи се сам собом на виши културни ниво. На тај виши ниво могао га је подићи само један владалац, један добар деспот, један крунисани просветитељ, који би организовао све интелигентне снаге у земљи као своје добро дисциплиновано чиновништво. Речју, Михаило је тражио да установи „полицијску државу“, и да после патриархалног деспотизма свог оца учини покушај с просвећеним деспотизмом.

Михаило је изазвао опозицију либералне странке, чија се интелигенција није хтела ставити у службу његовог просвећеног деспотизма. Ту интелигенцију чинили су махом млађи људи, школовани на страни, и уверени да је за Србију најпреча потреба добити политичке установе либералног Запада, његов парламентаризам и његову слободу штампе. Михаило се није могао сложити с тим људима. Он је држао да народ не осећа потребе за тим политичким слободама које либерали траже. Кнез би погрешно, ако би политичке установе променио од дна до врха само за љубав либералне интелигенције, која је чинила незнатну мањину у нашем још сељачком народу. Михаило је позивао либерале да се оставе јалове политичке борбе, и да на народном добру раде под управом свога кнеза као његови чиновници. Либерали се нису одазвали Михаилу. Михаило није био

испунио њихове наде. Они су очекивали од рестаурисаних Обреновића да сруше бирократски систем и даду народу учешћа у државним пословима. Михаило је, међутим, свео народно учешће у државним пословима на најмању меру; уверен да народ није политички зрео, он је владао и даље са чиновницима. Сва је разлика између Карађорђевића и њега била у томе, што су под Карађорђевићем чиновници владали преко кнеза, док је под Михаилом кнез владао преко чиновника. Михаило није уништио бирократију; он ју је само савладао и обуздао, — учинио безбавном за кнеза. Она тиме још није постала безбавна и за народ.

Михаилов систем држао се о личном угледу Михаиловом, који је био врло велики. После његова убиства (1868), одмах је и његов систем дошао под питање. Нови кнез, Милан Обреновић, био је малолетан, и уз то последњи представник своје династије. Увиђајући све тешкоће његовог положаја, његово Намесништво држало је да он не сме владати онако аутократски као Михаило, већ мора чинити уступке народу. Из тог разлога, Намесништво је издало нови Устав, називан у своје време „намесничким Уставом“, али данас боље познат по датуму свога постања, као Устав од 1869.

У том тренутку Порта се већ била одрекла претензија да издаје Србији уставе, — и стога је Намесништво било у стању да нове уставне законе изда у облику правог Устава, а не како је Михаило морао чинити, у облику обичних закона. Устав од 1869 јесте први Устав који је Србија сама себи дала; од свих наших Устава у XIX веку, Устав тај трајао је најдуже.

Устав од 1869 постао је путем компромиса између Намесништва и либералне странке. Либерална странка борила се за учешће народа у државним пословима, — у првом реду, за Народну скупштину и за слободу штампе. У уставном питању Намесништво је водио други намесник Јован Ристић. Васпитан у старој бирократској школи, Ристић, као ни Михаило, није веровао у политичку зрелост народа; није се одушевљавао ни за Народну скупштину ни за слободну штампу. Али осећајући се на несигурном земљишту као намесник једне династије у опасности; уз то опортунист по природи, он је више волео да се са либералном странком погађа, но да се с њоме бори. Устав од 1869, који је био резултат његових преговора са либералном странком, имао је тежак задатак да одговори либералним захтевима, а опет зато да не разори бирократски систем. Бирократски систем требало је на неки начин сложити и измирити са Народном скупштином, за коју се либерална странка борила.

Устав од 1869 пренео је законодавну власт са Савета на Народну скупштину. Под Михаилом, о законима је решавао Савет, а Скупштина се само саслушавала. По Уставу од 1869 било је обрнуто: Скупштина је решавала, а Савет се саслушавао. Законодавна моћ Народне скупштине није била потпуна. Скупштина није имала законодавне иницијативе;

у место формалних законодавних предлога, она је могла подносити кнезу само жеље да његова влада такве предлоге спреми. Над владиним предлозима није имала потпуно право поправке (амандмана), јер је влада могла у свако доба захтевати да Скупштина решава о њеном предлогу као о целини, т. ј. да га у целини одбаци или да га у целини, без икаквих измена и допуна, прими. У критичним тренуцима, кнез је могао узети законодавну власт у своје руке, издајући сам, без Скупштине, привремене законе, који су се подносили Скупштини на накнадно одобрење. Из свега овога изилази да кнез и Скупштина нису били равноправни чиниоци у законодавству: кнез је био јачи чинилац.

Буџетско право Скупштине, такође, није било потпуно. Скупштина није смела одбацити буџет у целини. Ако буџет који би Скупштина решила, не би задовољио Владу, она је могла тражити од Скупштине да поново решава о буџету. На случај да се ни тада не би дошло до споразума, Влада је имала права да без Скупштине продужи стари буџет. На тај начин, стари се буџет могао продужавати бесконачно, све док Влада не би успела добити онакав буџет какав је желела. Скупштина није имала начина да остави Владу без буџета и примора на одступање. Њено буџетско право подведено је под такве услове и ограничења, да није имало више никаквог политичког значаја. Најмање је могло послужити као полазна тачка за оснивање парламентарног режима.

Будући законодавна власт, Народна скупштина сазивала се сваке године. Али датум њеног сазивања није био утврђен Уставом. Затим, било је нејасно да ли се Скупштина сазива сваке године или за сваку годину. (У овом другом случају, Скупштина се могла не сазивати никако једне године, па онда идуће године сазвати једно за другим у два сазива, један за прошлу, а други за текућу годину). Најзад, није било предвиђено колико ће сазив најмање трајати: Влада га је смела закључити тек што би га отворила.

Састав Народне скупштине био је у неколико измењен. Она се није састајала само из народних посланика; биле су две врсте посланика: посланици које народ бира, и посланици које Влада поставља. Први су чинили три четвртине, а други једну четвртину Скупштине. Чиновници и адвокати нису могли бити народни, а могли су бити владини посланици; као да се хтело да народ бира само сељацима за посланике, а да од интелигенције уђу у Скупштину само Владици људи. Пошто су сељачки посланици стајали под утицајем посланика из интелигенције, Влада је преко ових последњих руководила целом Скупштином.

Посланици су се бирали по варошима и срезовима; по варошима непосредно, а по срезовима посредно, преко повереника. Гласање је било јавно. Овај систем није давао довољно јемства за слободу избора. Полиција се могла

мешати у изборе, нарочито по срезовима, где су се они вршили преко повереника.

Пошто је законодавна власт пренета са Савета на Скупштину, било је очекивати да ће се у вези с тиме дати општинама самоуправа, а појединцима она политичка права која карактеришу слободног грађанина. Али Намесништво је желело да задржи управну власт онако јаком и онако централисаном каква је била у „полицијској држави“ Михаиловој. Општинска самоуправа није призната уставом од 1869; напротив, Михаилов закон о општинама, који је поништио општинску самоуправу, остао је и даље у важности. Од политичких права грађана поменута је у Уставу само слобода штампе, на коју је либерална странка нарочито полагала. Али и слобода штампе призната је само у најопштијим изразима; осем цензуре, све друге мере против штампе могле су се завести законом. Ипак и овако непотпуна слобода штампе имала је свог значаја. По ранијим бирократским појмовима, грађани су дуговали власти не само покорност већ и поштовање, као од прилике ђаци учитељу или деца родитељу. Из тог разлога, није им се никако допуштало да у новинама претресају и критикују поступке власти. С тим бирократским појмовима стало се кидати, кад се једном, ма у најужем обиму, признала слобода штампе. Као што грађанима нису дана сва потребна политичка права, тако им нису дана ни довољна јемства против злоупотреба управних органа. Чиновника који би га повредио у његовим правима, грађанин није могао тужити без одобрења надлежног министра. Што је главно, судска независност није постојала; притисак управне власти на судове био је могућан, и с њиме сва насиља управне власти над појединцима. Према Народној скупштини, која је решавала о законима, стајала је, дакле, једна деспотска администрација; на тај начин, Намесништво је мислило, да у исто време и задовољи либералну странку, и спасе бирократски систем.

Савету, који је изгубио своје законодавне атрибуције, морала се наћи нека друга надлежност, ако се то тело није хтело сасвим укинути. Устав од 1869 начинио је од Савета једну врсту административног суда, давши му право да разматра министарска решења у административним споровима. Истина, једним каснијим законом, његове одлуке начињене су необавезнима за министре; ипак зато може се рећи да је административно-судској власти Савета основ постављен Уставом од 1869.

Карактеристика Устава од 1869 састоји се у томе, што је њиме законодавна власт пренета са Савета на Скупштину, а парламентарни режим није установљен. Скупштина је решавала о законима, али министри нису од ње зависили. У немачким државама тога доба, парламент је био ограничен на чисто законодавне функције; министри нису одговарали пред њиме, и Круна их је постављала и смењивала по

својој вољи. Код нас се хтело исто тако, да државом управља кнез са својом бирократијом, а Скупштина само да поставља његовој управи законске границе. Да би се Влади обезбедила независност према Скупштини, Скупштина је доведена према Влади у зависан положај. По одредбама Устава од 1869, једна нескрупулозна Влада могла је врло лако начинити од Скупштине своје оруђе. У том случају, надзор Народне скупштине над бирократијом био би чисто фиктиван. Народна скупштина не би била никаква права власт, и служила би само као заклон иза кога би бирократија са што мање одговорности могла владати.

V

Испрва је изгледало да ће се Уставом од 1869 постићи извесна хармонија између бирократије и народа, јер прве Скупштине под тим Уставом нису задавале велике тешкоће Влади. То стање ствари објашњавало се тиме што је народ још осећао ону бојазан и оно поштовање према власти у коме је васпитаван под бирократским системом. Полиција није морала чинити велики притисак па да народ бира кога власт хоће, као што ни Влада није морала чинити велики притисак па да Скупштина гласа како Влада хоће. У прво време бирачи су се још снебивали пред полицијом, а скупштинари пред министрима (на пр. скупштинари су устајали кад је министар Ристић улазио у Скупштину; подношење интерпелација сматрало се као акт велике куражи итд.). Врх свега тога, либерална странка, која је, у прво време, једина могла створити озбиљну опозицију, постала је владина странка, држећи свом снагом мешовити бирократско-либерални режим установљен Уставом од 1869.

Али, у току времена, стварају се две нове странке, напредњаци и радикали. И једни и други узимају за прву тачку свога програма промену Устава. Радикали уз то сматрају као свој нарочити задатак, да подбуњују народ против бирократије и кваре њихову међусобну сагласност на којој се држао Устав од 1869.

Обе те странке стварају се почетком седамдесетих година, али се формално организују тек 1881. Напредну странку састављали су либерални одметници, који су замерали Ристићу, да покушава претворити либералну странку у бирократску странку, — и присталице старог бирократског система, који су замерали Ристићу, што је покушао да на тај систем накалеми сељачку Скупштину. Заједничка опозиција против Ристића спојила је те две различите групе у једну исту странку, чије су се политичке тенденције најбоље огледале у њеном пројекту новог Устава.

По том пројекту, слобода појединаца према управној власти боље је обезбеђена него Уставом од 1869: судска неза-

висност установљена; штампа заштићена не само од цензуре него и од осталих превентивних мера; поред штампе призната и остала политичка права, као што су слобода удружења и слобода зборова. — Народна је скупштина добила право законодавне иницијативе, а владалац изгубио право да издаје привремене законе; Скупштина и владалац постали су дакле равноправни чиниоци у законодавству. Али буџетско право Скупштине није много проширено. Што је главно, ако Скупштина не би решила на време нови буџет, Влада је могла и без ње продужити стари буџет, — истина не бесконачно као по Уставу од 1869, већ само на годину дана. — Место посредних избора уведени су непосредни; владини посланици укинута; редовно сазивање Скупштине обезбеђено; речју, Скупштини дана она независност према Влади која јој је оскудевала по Уставу од 1869.

Довде напредњачки је пројект либералнији од Устава од 1869, али, у својим даљим одредбама, он је конзервативнији. На место једнаког права гласа са ниским цензом, какво је постојало по Уставу од 1869, напредњачки пројект завео је неједнако гласање с високим цензом. Бирачи су се делили на две групе: они који плаћају тридесет динара, и они који плаћају педесет динара непосредног пореза. Ова друга група бирала је два пута толико посланика колико она прва (чиновници и либералне професије улазили су у другу групу без обзира на износ свога пореза). Законодавно тело подељено је на два дома: Сенат и Скупштину. Сенат је имао две врсте чланова: чланове које народ бира, и оне које краљ поставља. Овакв Сенат и оваква Скупштина нису представљали цео народ већ само његов највећма порезани део, заједно с његовом бирократијом и његовом интелигенцијом. За разлику од Скупштине од 1869, која је била сељачка Скупштина, оба ова дома били су господске Скупштине.

Разлика између напредњака и либерала била је у овоме. Либерали су установили једну сељачку Скупштину, изабрану скоро општим правом гласа, али тој Скупштини нису дали ону моћ коју она има у земљама парламентарног режима. Напредњаци, на против, дали су парламенту ону моћ коју он има у земљама парламентарног режима, али њихов парламент састојао се из два дома, оба на основи високог ценза. Либерали су покушали да на демократској основи подигну бирократску владу; напредњаци су намеравали да установе парламентарну владу, али на недемократској основи. Напредњаци су били либералнији од либерала, али либерали су били већи демократи.

Радикална странка почела је као социјалистичка странка. Интересујући се више за социјална питања но за политичка, проучавајући, нарочито, стање сељака, радикали су стекли уверење да се наш сељак „пролетарише“, и то услед државних намета, који премашују његову привредну моћ, и који су узроковани великим чиновничким платама. Кад је крајем педесетих година устала против бирократског систе-

ма, либерална странка критиковала га је с чисто политичког гледишта, нападајући чиновнике што су сву власт при својили себи. Кад се почетком седамдесетих година јавила радикална странка, она је критиковала бирократски систем с економског гледишта, нападајући чиновнике да експлоатишу сељака, као што су га некада спахије експлоатисали. Либерали нису мислили да укину чиновнике, већ само да их лише политичке превласти, преносећи законодавну власт са Савета на Народну скупштину. Радикали, који су означавали чиновнике као виновнике сељачког осиромашења, били су самим тим принуђени захтевати да се тај ред укине. Они су предлагали преустројство целокупне државне администрације: централна управа с њеним небројеним чиновницима имала је да се укине, и њене функције пренесу на самоуправна тела, — општине и срезове, — која би их вршила преко својих неплаћених часника. Док су државни послови прикупљени у централној управи, они изискују толико времена да се чиновницима који их раде, мора дати плата. Али, ако се ти послови разделе на самоуправне локалне власти, они неће ни једној од њих одузимати много времена, и следствено, органима који их буду радили, неће се морати нарочито плаћати. Они ће их радити без плате, из почасти, као што се врше обична општинска звања. Ово преустројство државне администрације значило је, у крајњем резултату, укидање централне државне управе и претварање државе у савез слободних срезова и општина. Радикална је странка то признавала: кроз чиновнике и бирократски систем, она је критиковала саму државну идеју; истицала на супрот држави самоуправна локална тела, срез и општину, као савршеније политичке организације, којима припада будућност.

Осамдесетих година, кад су се формално организовали као политичка странка, радикали не обраћају више главну пажњу на однос између државне власти и локалне, већ на однос између Владе и Скупштине. Они су уочили да је по Уставу од 1869 Скупштина потчињена Влади, — и траже нов Устав који ће из основе променити однос између та два чиниоца, који ће Скупштину начинити врховном влашћу, а министре њеним потчињеним органима. У том правцу они су терали даље од напредњака, излазили из граница парламентарног режима и прелазили у конвентовски режим. Њима није било доста да министри одговарају за свој рад пред Скупштином, него су хтели да министри буду прости агенти преко којих ће Скупштина управљати. Они су замишљали једну Скупштину свемоћну, која би сјединила у себи обе власти, и законодавну и управну, као некада Савет, и поред које краљ не би значио ништа више. Та свемоћна Скупштина била би једнодомна и изабрана општим правом гласа, што значи да би у њој био искључиво представљен сеоски ред. Поставши врховна власт у земљи, та сељачка Скупштина потпуно би обезбеђивала сељака

од чиновничке експлоатације. Чиновничка експлоатација била је могућна само стога што Скупштина није имала никакве власти над министрима; она би морала престати, чим би Скупштина постала тако јака да може заповедати министрима, и преко њих држати у стези цело чиновништво. Као што се види, радикали нису више говорили о укидању бирократског система. Они су продужавали либерално дело: либерали су пренели законодавну власт са Савета на Народну скупштину; радикали су тражили да се учини један корак даље, па да се и управна власт стави под надзор Народне скупштине. На тај начин, бирократија би постала безопасном за народ, и у неку руку „понародила се“.

То су биле странке с којима је Милан имао да рачуна. До 1880 он је у главном владао с либералима, стојећи под великим утицајем Ристићевим. Од 1880 он се везује с напредњацима, желећи да, наслоњен на њих, буде један краљ реформатор, који ће Србију начинити модерном државом. Он се враћао на Михаилове идеје, али с овом разликом. Михаило је вршио своју културну мисију на деспотски начин, помоћу једног добро дисциплинованог чиновништва. Милан је хтео ту исту мисију да врши као уставни владалац, помоћу једне странке са слободоумним идејама. Напредњаци на које се Милан наслањао, држали су да Србија не може бити модерна држава, ако не добије модерне политичке слободе. Њихов први посао био је да даду слободу штампе, слободу збора и удружења. Али ове слободе користиле су, на првом месту, радикалној странки, која је помоћу њих толико ојачала да се с успехом могла одупрети краљу Милану и напредњацима.

До напредњачких закона, ниједна странка није могла продрети дубоко у народ. Без слободе удружења, ниједна странка није се могла јавно организовати, — и на пр. опозиција је више имала изглед тајног политичког друштва него праве странке. Без слободе штампе и слободе зборована, опозиција није могла агитовати друкчије но кришом од полиције, више или мање кријумчарским начином. Тек после напредњачких закона постаје могућна јавна организација странака и јавна агитација по народу. Радикали су први то осетили; они су одмах израдили статуте своје странке, потврдили их код власти, и организовали по целој земљи одборе који ће уписивати сељаке у њихову странку. Представљајући се као странка која има задатак да заштити сељака од чиновника; захтевајући и у Скупштини и у новинама да се порески терети олакшају народу, и да се стане на пут чиновничким злоупотребама, радикална странка брзо је добила народно поверење. Радикали су говорили народу да држава постоји због сељачке масе а не због чиновништва, али да је чиновништво злоупотребом државне власти учинило да сељачка маса њему робује, у место да оно на њеном благостању ради, и да сељацима не остаје ништа друго него да се орга-

низују у једну странку која ће се борити против чиновника и њихових злоупотреба. Ове проповеди пробудиле су политичку самосвест код сељачке масе; то није више била пасивна гомила с којом је полиција радила шта је хтела; то је био народ фанатизован за извесна начела, готов да се свакој, чак и краљевој, власти одупре.

Милан је сматрао радикалну странку као анархистички елемент који подрива основе државног живота, и с којим се не треба погађати него борити. Кад је народ стао прилазити радикалима, Милан се побојао за „државну идеју“; по његовом мишљењу, само је још владалац могао њу спасти, — и зато је требало његову власт појачавати. Постепено и напредњаци су ушли у Миланове погледе; они су опозвали своје властите законе о штампи, зборовима, удружењима; одустали од уставне промене, и постали странка која се бори за владаочеве прерогативе а не за унутрашње слободе и парламентарни режим. Радикали, који су испрва ударали на бирократију и на министре, стали су све више ударати на краља, кад се краљ обелоданио као њихов главни противник. Он им је изгледао стојер целог бирократског система: док се његова власт не сломи, не може се ни тај систем заљуљати. Борба која се осамдесетих година водила између радикала и напредњака, претворила се у борбу између краља и народа, која је имала да реши да ли ће се краљеве прерогативе или народна права проширити.

Најзад, 1888, Милан је дао оставку. Из бојазни да се његов наследник Александар неће одржати на престоу, ако не буде имао потпору радикалне странке, Милан је пре своје оставке закључио погодбу с радикалима. Пристао је на нов Устав — Устав од 1888 — начињен по радикалним идејама, а у накнаду за то радикали су се обавезали да ће бранити престо малолетног краља. Као год Устав од 1869, тако и Устав од 1888 издан је ради спаса династије Обреновића.

VI

Устав од 1888 дао је Скупштини исто онако потпуно учешће у законодавству као и краљу; она је добила право формалне законодавне иницијативе, које јој је недостајало по старом Уставу, а краљ је изгубио право да издаје привремене законе. Буџетско право Скупштине потпуно је ујемчено. Буџет је важио само годину дана; није се смео продужавати без одобрења Скупштине, и она га је могла и у целини одрећи Влади која не би уживала њено поверење. Скупштина је добила још и право питања, интерпелације, анкете, истраге (сва та права била су под Уставом од 1869 врло непотпуно, или никако, призната).

У опште, по новом Уставу, Скупштина је могла водити надзор на целом Владином радњом, и евентуално оборити сваку Владу чијом радњом не би била задовољна. За разлику од Устава од 1869, Устав од 1888 омогућио је парламентарни режим.

Скупштина се састојала само од народних посланика. Владини су посланици укинута, али, да се услед тога не би добила чисто сељачка Скупштина, уведени су „квалификовани посланици“, т. ј. посланици с факултетском спремом, које је народ бирао по окрузима, уз обичне посланике. Ценз је задржан, али низак: петнаест динара непосредног пореза годишње (толико се рачунало и под Уставом од 1869, после закона о непосредном порезу од 1884). Изборни систем удешен је тако како ће се што боље спречити мешање полиције: на место посредних избора у окрузима дошли су непосредни; на место јавног гласања, тајно.

Пошто је нови Устав омогућио парламентарни режим, требало је да се од партијске владе скупштинске већине заштити на неки начин мањина. Горњи дом, најподесније средство за сузбијање скупштинске већине, није усвојен, него је у изборни систем унето начело сразмерног представништва. Мањини је ујемчено да ће у Скупштини бити представљена тачно према својој бројној снази у земљи; та гаранција није се показала у пракси сасвим довољна.

Управна власт изгубила је много од своје моћи. Општинама и окрузима дана је самоуправа. Грађанин је добио право да непосредно, без одобрења надлежног министра, тужи суду чиновника који би га повредио у његовим правима. Сва политичка права грађана, — не само слобода штампе него такође слобода збора и удружења, — призната су, и то са свом потребном прецизношћу. Слободан живот општина и грађана обезбеђен је као битан услов новог демократског режима, који се хтео увести у Србији.

Савет је задржан, и његова власт проширена. То је сада био прави административни суд, чија су решења имала обавезну снагу за министре. Саветницима је повраћена непокретност, коју су изгубили под Михаилом, а која им је због њихових административно-судских функција поново постала потребна.

Устав од 1888 оснивао се на компромису између Милана и радикала, као што се Устав од 1869 оснивао на компромису између Ристића и либерала. Али Милан није био успео да радикална начела разблажи онако као Ристић либерална. Радикали су, у главном, постигли што су хтели: начинили су Скупштину врховном влашћу, која не само издаје законе, него још поставља и министре. Поред такве Скупштине која је прописивала министрима какву ће политику водити, краљ није имао скоро никакве

власти. Што је главно, та свемоћна Скупштина била је једна сељачка Скупштина. Главна тачка радикалног програма: начинити од министара потчињене органе Скупштине и ставити бирократију у службу народа, била је остварена.

Са парламентарним режимом, који је нови Устав омогућио, одмах се претерало у пракси. У Енглеској, где је парламентаризам постао, скупштинска већина, као таква, сматра се неспособном за владу; државна управа оставља се министрима каогод и у непарламентарној држави; сав значај парламентаризма лежи у томе, што се министри не постављају по краљевој вољи већ по вољи скупштинске већине. Код нас, међутим, влада скупштинске већине схваћена је буквално, и узело се да сама та већина треба да влада. Она се организовала као један клуб без чијег знања и одобрења министри нису смели ништа важније предузети. Било је прилика кад је изгледало да је клуб већине права влада, а министри његови извршни органи; више дакле конвентовски него парламентарни режим. Ова надмоћност клуба над Владом проистацала је из неповољних сељачких посланика према бирократији. Иако узети из њихове властите странке, министри су били господа; сељачки посланици нису веровали да је њима стало до народа и његових невоља, и зато су тражили да буду у току свих њихових планова, и да заједно с њима одлучују о свима важнијим државним пословима.

Услед партијске владе која је настала под Уставом од 1888, министарско звање променило је карактер. Под Уставом од 1838, министарски је положај важио као највиши чин у државној служби, до кога само чиновник може доћи, и то тек пошто кроз све ниже чинове прође (отуда та идеја да само саветник, а никако мањи чиновник, може постати министар). Та бирократска концепција министра одржала се и под Михаилом. Под Уставом од 1869, услед већ развијене страначке борбе јавља се нов тип министарског кандидата. То је политичар професионални, коме је политика ако не искључиво а оно главно занимање, који се одликује новинарским, говорничким, агитаторским, партијско-организаторским даром, и кога његова странка доводи за министра, без обзира на то да ли он поред политичких има још и административне способности. Под Уставом од 1869, министар бирократ почиње ишчезавати пред министром политичарем, и на пр. осамдесетих година, од три партијска вођа само је још Ристић прави бирократ. Под Уставом од 1888, министар политичар коначно побеђује; за министре се узимају само народни посланици, и као што су се некада министри врбовали из Савета, највише државне канцеларије, тако се сада врбују из Скупштине, највеће политичке арене.

Остала места у државној служби почињу се такође сматрати као политичка места, која ваља попунити сигурним партијским људима. И раније, поједине партијске

влдае тражиле су, мада скривено, да уведу у администрацију и судство што већи број својих присталица. Али од Устава од 1888 партијске владе теже томе отворено, без скрупула, систематски, као да је то нешто што лежи у духу новог Устава. Већина треба да влада, — дакле, људи из већине треба да, по могућности, испуне цео чиновнички кадар, тако да цела држава буде организована као влада већине над мањином.

Због тога што је био тако апсолутно схваћен, партијски режим је изазвао незадовољство. Незадовољници су тврдили да се с тим режимом не би тако отерало у крајност, да Милан није одмах дао оставку после Устава од 1888. Како је његов наследник био још малолетан, прва примена новог Устава учињена је под Намесништвом, дакле, у одсуству правог краља, — и само стога што није било краља који ће држати скупштинску већину у извесним границама, она је могла засновати тако безобзирну партијску владавину. Насупрот партијској влади стала се преузносити краљевска влада као влада непристрасна, према свима једнака, једина корисна за земљу узету у целини.

Ступивши на владу (1893), Александар се користио овим незадовољством против партијског режима, да на место њега заснује свој лични режим. Велике политичке амбиције Михаилове и Миланове Александар није имао, али је имао јако развијено осећање својих владалачких права. Он је укинуо Устав од 1888, успоставио Устав од 1869, — и после тог државног удара почео да влада без странака, са тзв. неутралним министарствима. Та неутрална министарства нису била чиновничка него опет партијска министарства, али не више једноставна но мешовита партијска министарства (махом либерално-напредњачка). Комбинујући разне странке једну с другом, он је мислио да их држи једну другом у равнотежи, — и да опет он буде господар ситуације. Говорио је да жели лични режим на бирократској основи, какав постоји у Пруској. Али стара Михаилова бирократија била је већ разривена новим партијским духом, а Александар није био административни геније да је новим животом задахне. С друге стране, имао је природног дара за политичке интриге и комбинације, — и успео је да напредну и либералну странку, које је највећма употребљавао за своја неутрална министарства, готово сасвим растури, и да од њихових елемената склопи једну своју, „четврту странку“, на коју је у свакој прилици могао рачунати. Земљом је опет владала једна странка, само то није била странка народна већ дворска.

Пред крај своје владе, Александар је покушао да у своје комбинације увуче и радикалну странку. Он се с њоме погодио о једном новом Уставу: то је био Устав од 1901, октроисан краљевом прокламацијом, и израђен

нешто по угледу, на радикални Устав од 1888, а нешто по угледу на напредњачки уставни пројект из осамдесетих година. Из тог пројекта узет је дводомни систем. Поред Скупштине постојао је и један Сенат, са близу две трећине постављених чланова и једном трећином изабраних. Скупштина је организована по начелима Устава од 1888: низак ценз, непосредни избори, тајно гласање. У таквој Скупштини било је сигурно да ће радикали имати већину, — зато су они и пристали на Устав од 1901, — али да њихова већина не би постала свемоћна, установљен је Сенат да је обуздава. Сенат је био услов под којим је Александар дао Устав од 1901. Њему није било доста што су радикали примили Сенат, него је тражио од њих да закључе савез с напредњацима. Ни у новом уставном стању није се хтео одрећи неутралних министарстава; раније је владао с напредњачко-либералним министарствима, сада је желео учинити оглед с једном серијом напредњачко-радикалних министарстава. Дајући Устав од 1901, он је наглашавао да то не значи његово враћање на парламентарни режим. Он није пристајао дати владу којој било скупштинској већини, — и напредњачко-радикални савез начињен је стога да би се у Скупштини створила једна мешовита већина по његовом личном укусу.

Опозиција која се јавила под Уставом од 1901, истигала је непрестано, да се новим Уставом није добила права скупштинска већина, него једна већина удешена према краљевим жељама и потребама. Она је захтевала да се влада преда оној већини која би се сама од себе, без краљевог мешања, образовала. Требало је да се краљ остави сваке „закулисне радње“, и да буде краљ који „влада, а не управља“. Устав од 1901 био је створио лажну ситуацију; радикали, који су имали у Скупштини већину и без напредњака, и који су били присталице чистог партијског режима, морали су да деле власт с напредњацима, и да раде с једним краљем који је био отворени противник партијског режима. Тој лажној ситуацији учинио је крај сам Александар државним ударом од 1903: Устав од 1901 био је поштеђен, али на место дотадашњег изборног закона октроисан је други један, с много мање јемстава за слободу избора. Избори извршени на основу тог закона, дали су једну Скупштину састављену искључиво од људи четврте странке.

Одмах затим Александар је убијен од својих официра, и с њиме династија Обреновића угашена. На упражњени престо изабран је Петар, син Александра Карађорђевића, — али не пре него што је успостављен Устав од 1888, који је нови краљ имао да прими као услов свога избора.

У новом стању краљевска је власт готово сасвим ишчезла. У уставној монархији могућна су два система: или краљ влада под надзором Скупштине, или Скупштина влада под надзором краља. У оба система краљ има из-

весну улогу: у првом, он је тај који узима иницијативу и даје правац; у другом систему, он је тај који се одупире влади скупштинске већине и умерава је. Први систем био је немогућан по Уставу од 1888, али и тај устав остављао је краљу толико власти да је скупштинској већини могао бити брана и устава. Али радикална странка сматрала је да краљ не треба ни ту надзорну улогу да врши, јер прави уставни владалац мора бити пасиван. После личног режима Александровог, који је трајао десет година, и који су они само по злу запамтили, радикали нису хтели чути ни за какву врсту владаоачевог мешања у државне послове. У новом стању, краљевска је власт престала функционисати, иако је формално, по тексту Устава, још увек постојала.

Ипак зато, скупштинска већина није постала тако свемоћна, као што је то био случај после Миланове оставке. Радикали нису као пре двадесет година били једна чврсто сједињена странка с неоспорном бројном надмоћности. Они су се поцепали на две фракције, између којих није било тако велике разлике по бројној снази, — и те две фракције нису давале једна другој да постане апсолутни господар државе. Њихове међусобне свађе растројиле су Скупштину; у њој је избила опструкција, и њена радна способност дошла је под питање. У оном тренутку кад Скупштини ништа више није сметало да буде врховна власт у земљи, она је сама себе довела у једно стање које ју је онеспособљавало за вршење те врховне власти.

Најзад, у новом стању, поред краља и Скупштине био је још један чинилац који се морао узети у обзир. То је војска. Чим је под Михаилом настао озбиљнији рад на стварању војске, видело се да ће та војска бити од утицаја и на нашу унутрашњу политику. После Михаилове смрти, министар војни обара својим ауторитетом једну одлуку привременог Намесништва. Намесништво је сматрало да је иза Михаила престо остао упражњен, и да треба сазвати велику Скупштину ради избора новог кнеза. Министар војни сматрао је да Михаило има законитог наследника у Милану Обреновићу, — и тог законитог наследника дао је извикати за кнеза од београдског гарнизона. Намесништво је морало пристати на ово што је војска одлучила. За све време своје владе, Милан је настојавао да привеже војску за себе и своју династију, и да начини од официра нарочити друштвени ред, добро плаћен и повлашћен, — једно ново ритерство с романтичним идејама о верности према краљу. Он је био „официрски краљ“, прво краљ своје војске, па онда свога народа. Његов син Александар збацио је своје намеснике помоћу једне официрске завере, а после десет година друга једна официрска завера стала је њега самога не само престола већ и главе. Под Миланом, војска је била само оруђе у владаоачевим рукама: зато се њен политички значај није јасно ни опа-

жао. Али ова официрска завера против Александра показала је једну војску неверну и недисциплиновану, која води политику за свој рачун, по потреби чак и против владаоца. У ново стање војска је ушла као самосталан политички чинилац. Једна војска заражена политичким духом могла је бити врло опасна за Скупштину. Али официри су се поделили на оне који су учествовали у завери против Александра Обреновића и на оне који су ту заверу осуђивали. Завереници, да би одржали господарски положај у војсци, морали су тражити наслона у политичких странака које су владале Скупштином. Због своје међусобне заваде, официри нису били у стању да се користе поцепаношћу и раздором радикалне странке.

Један краљ који је осуђен да буде пасиван; једна скупштина подривана опструкцијом, једна војска без унутрашњег јединства, — све су то могли изгледати знаци унутрашњег растројства. Лек од овог растројства нашао се у тешкоћама и опасностима спољашње ситуације, које су се, за време анексионе кризе (1908—9), обелоданиле са страховитом јасноћом. Пред Аустријом, која је изгледала да снује уништење наше државне независности, наше странке, и војне и грађанске, морале су заборавити своје разлике и удружити снаге ради одбране земље. У светски рат ми смо, поред све наше страначке завађености, ушли с довољно моралног јединства: патриотизам се показао јачи од странчарства. После светског рата, дошло је уједињење Срба, Хрвата и Словенаца у једну државу. У тој држави уставно питање узело је сасвим други вид, и изискује нарочиту студију.