

Ратко Марковић*

ПОНОС СРПСКЕ УСТАВНОСТИ
125 година од доношења Устав Краљевине Србије
од 1888.

Откада их је, уставу су били резултанта политичких снага у једној земљи, њихов одсејај у правном облику. Изузетак од тога није био ни српски Устав од 1888. За његово доношење било је потребно да се сложи много неопходних ствари, без којих би се његов настањак и садржина тешко могли разумети. У Србији су се, по стицању формалне независности на Берлинском конгресу, временом основале две главне политичке снаге – владалац, са својим схватањем о личној власти у држави, и Радикална странка, са својим схватањем о власти народа у држави. Два непомирљива схватања заступала су два непомирљива политичка чиниоца. Владалац је тежио самодржављу и власти без народног представништва с којим би је делио, док су радикали тежили пуној народној суверености, без беспосленог и због тога сувишног владоца. Да се те две крајности сусретну и о нечему договоре било је потребно да њихови тврди ставови омекшају, да оштрица неслоге отупи и да међусобни договор постане услов њиховог преживљавања на политичкој позорници.

Такву улогу одиграла су два пораза, од којих је један погодио радикале, други владоца. Крајности у схватању радикала отупео је њихов пораз у Тимочкој буни (1883). Тимочка буна је била сељачки покрет и народна буна. Њу нису водили радикали, али су они за њу били окривљени пред преким судом. Радикали су били оптужени да су у народу створили расположење за буну, јер је вођство те странке подрило и убило ауторитет власти. Преки суд је обезглавио странку и створио у њој организациону пометњу. Крајности у схватању владоца отупео је пораз Србије у рату са Бугарском на Сливници (1885),

* Аутор је редовни професор у пензији Правног факултета Универзитета у Београду.

који је авантуристички повео краљ Милан. Тим поразом краљ је био озбиљно уздрман, чак пометен. Он је осећао да је Србија његовом кривицом стала да губи национални понос и самопоуздање. Иако су губици били више морални него територијални и политички, они су ипак били велики.

Без та два пораза Устав од 1888. тешко да би могао бити замислив. Радикали су схватили да владоца не могу уклонити буном, а краљ Милан је схватио да радикале не може победити на изборима. Излаз те непомирљивости био је у погађању и коначној погодби два чиниоца. Израз погодбе био је Устав од 1888, који је, у ствари, био *modus vivendi* два уставна чиниоца, једини начин њихова преживљавања.

Рад на изради устава убрзао је сукоб краља Милана с краљицом Наталијом, који је уз много великих јавних скандала (отмица престолонаследника Александра у Визбадену и краљев притисак на цркву и, посебно, митрополита Теодосија) завршио разводом брака. Свега два дана иза тога, краљ Милан издаје прокламацију, којом се за 20. новембар 1888. наређују избори за Велику народну скупштину (вршилац уставотворне власти).

Послом израде и усвајања устава руководио је краљ Милан. Њему је тај устав био потребан као искупљење због Сливнице и срамног развода брака с краљицом Наталијом. Уз то је, с обзиром на скован план о абдикацији, хтео да слободоумним уставом подмити радикале, да прихвате његовог малолетног сина као владоца и да престану с радом против династије. Радикали су као никада дотле добили прилику да у устав уграде многе своје програмске идеје, од којих неке вуку порекло још од Светозара Марковића. Ту спадају идеје о ограничењу владалачке власти, о народној самоуправи, о грађанским правима, о пуној законодавној власти народног представништва (и предлагање закона и одлучивање о законима), о самосталности Народне скупштине, непосредно биране од народа, о одговорности министара пред Скупштином, о судској независности зајемченој уставом...

Краљ јер имао замисао да устав буде израз споразума и страначког компромиса и да мора бити усвојен без страначког надгласавања. Брзомислен и лепорек, уз то и политички вешт, он је своју замисао и спровео. Захваљујући својој интелигенцији, брзини схватања суштине ствари, убедљивом говорништву, он је спретно проналазио средње решење око којег су се странке могле сложити и да их потом подстиче да то решење прихвате. Да би ток рада на уставу држао под својом контролом, формирао је један Уставотворни одбор (чији је шири састав имао 81 члана, а ужи 12, с тим што је предлог устава углавном дело ужег састава) који је имао да утврди предлог уста-

ва, а Велика народна скупштине, као коначна уставотворна власт, да га усвоји. Себе је учинио председником Уставотворног одбора, како би усмеравао и, по потреби, пресецао расправу, а прваке три једине политичке странке у Србији потпредседницима, како би обезбедио заступљеност свих политичких мишљења. Одлучношћу и енергичношћу краља Милана, претњом Великој народној скупштини да устав може или одбацити или примити „од корице до корице“, иначе га неће потврдити (пошто је имао уставно овлашћење уставотворне санкције), краљ Милан је спречио празне говорничке тираде које увек распаљују расправе о уставу.

Расправе у Уставотворном одбору обиловале су проницљивим расуђивањем, духовитим образложењима ставова, блиставим говорничким умећем и префињеним разумевањем ствари. У одбору су се нашле сасвим различите индивидуалности, у распону од академске, готово језуитске укочености једног Јована Ристића до простонародног шеретлука и враголанства, пуног бравурозних доскочица једног Ранка Тајсића. До данашњег дана ми сочнијег и уједно умнијег штива колектива аутора из уставног права нисмо имали.

Из такве уставне лабораторије изишао је Устав од 1888, ремек-дело двовековне српске уставности. У Србији се више никада није десило да се ангажује толико и тако мудрих глава око израде устава као тада (Кардељеве брионске бирократске регименте ангажоване у изради Устава СФРЈ од 1963. и безлични и досадни „елaborати“ произишли из тог уставотворног туризма изгледају карикатурално према записницима са седница Уставотворног одбора од 1888). Краљ Милан, који је сијао својим расним беседништвом (Слободан Јовановић оправдано примећује: „Да није био краљ, Милан Обреновић могао је постати један од наших најбољих политичких беседника“), Јован Ристић мудрошћу и политичком спретношћу, Гига Гершић виртуозном аргументацијом, Ранко Тајсић и Димитрије Катић непатвореном оданошћу интересима широких маса народа дали су тон раду читавог Уставотворног одбора. У коначној редакцији устава Милован Миловановић је био тај који је допринео одређености појмова и складу целине, док је Ристић био заслужан за језичку и стилску чистоту устава.

Ударно поглавље устава су права српских грађана (држављана), за оно време, кад је реч о личним и политичким правима, изузетно потпуна. Евентуална ограничења проглашених права набројана су у уставу, тако да их законодавац не би могао проширивати. Ни краљ, ни законодавна власт нису могли обуставити ниједно од грађанских права.

Избор и надлежности Народне скупштине одговарају њеном својству народног представништва – све њене чланове бирају бирачи

на непосредним изборима, а Скупштина је носилац највиших власти у држави. Она је добила пуну законодавну власт (ипак су, с обзиром на монархијски облик владавине, „краљ и Скупштина стављени на исту ногу“). Скупштина предлаже и усваја законе, док краљ усвојене законе потврђује (законодавна санкција). Тек је потврђени закон прâви закон. Скупштина је још добила и пуну буџетску власт, пошто је једино она надлежна за усвајање новог, али и за продужење важности старог буџета. Потпуности буџетске власти Скупштине доприноси њено право надзора над извршењем буџета, обавезивањем владе да уз предлог новог буџета подноси Скупштини завршни рачун за прошлу годину.

У Уставотворном одбору преовладао је став да Скупштина треба да буде једнодомна, али да у Скупштину не би дошли „сами сељаци и трговци и нешто попова“, установљени су тзв. квалификовани посланици – у сваком округу од укупног броја посланика два су се морала бирати с факултетском дипломом или вишом стручном спремом. Тако се интелигенција није одвајала од „обичног“ народа у посебан скупштински дом, чиме би се расцеп између ње и народа продубљивао уместо да се ублажава.

Однос Скупштине као законодавне власти и владе (Министарског савета) као извршне власти постављен је на начелу парламентарног система. Да то постану и буду, министри морају уживати поверење Скупштине, а чим га изгубе, престају бити министри. Скупштина надзор над радом министара врши низом права – правом питања влади или министру и правом интерпелације, правом анкете и истраге, правом примања петиције. По угледу на вестминстерски парламентарни модел, министарски положај више није неспојив с посланичким. Краљ је могао Скупштину распустити, али без ње није могао владати. Акт о распуштању Скупштине „мора садржавати наредбу за нове изборе у најдаљем року од два месеца и наредбу за сазив Народне скупштине најдаље за три месеца од дана распуштања“ (члан 54).

Судска власт је, као посебна државна власт, самостална и независна. Самостална, јер „никаква државна власт, ни законодавна ни управна, не може вршити судске послове“, а независна јер „у изрицању правде судови не стоје ни под каквом влашћу, но суде и решавају само по закону“. Судије су „у својим звањима сталне“ (начело сталности), а „судија може бити премештен само новим постављањем по својем писменом пристанку“ (начело непокретности судије).

Ово су до данас остале тековине либерално-демократске уставности. Краљевина Србија је, штавише, била међу првим земљама у Европи која је Уставом од 1888. завела пропорционални (сразмерни)

систем расподеле посланичких мандата. Њему се, као највећа у то доба, жестоко супротстављала Радикална странка. Пропорционални систем је онемогућавао највећу странку да она покупи све мандате, а омогућавао је мањини да и она буде представљена у народном представништву, сразмерно добијеним гласовима. Тај изборни систем био је брана тиранији страначке већине. Велику заслугу за усвајање тог система којим се обезбеђује изборна правда имао је Јован Ристић.

Но, Устав од 1888. имао је и ограничења и мане, управо са становишта либералне демократије. Тако, бирачко право није било опште, а то значи без икаквих цензуса. Установа „квалификованих“ посланика сужавала је слободу избора бирача. Постојала је државна вера (источно православна), што је повреда начела једнакости грађана. Краљ је имао велика спољнополитичка овлашћења, која се у либералним демократијама поверавају народном представништву, као и овлашћење да „поставља све државне чиновнике“ (члан 45). Али све су то била више ограничења времена у којем је устав донесен, од којих нису биле поштеђене ни узорне европске демократије тога доба, него недостаци Устава од 1888.

Већ правних аката, па тако и устава, најчешће се везује само за време њиховог правног важења. Они живе док у њима има живота, а живот правног акта је његова правна снага, његово важење. Правни акти умиру када престану да важе, када престану да правно обавезују. Устав од 1888. је надживео своју правну смрт. Он живи и пошто је престао да важи. Живи у нашој историји, нашој правној свести и националном поносу, као непресушни извор националног самопоуздања. Он је дело великих идеја и великих људи и због тога је бесмртан, без обзира на свеопшту пролазност.