

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ

ПОЛИТИЧКЕ И ПРАВНЕ

РАСПРАВЕ

Уведено у нови инвентар бр. 1338  
јануара 1942 год.  
Београд.

ДРУГА СВЕСКА

О ДВОДОМНОМ СИСТЕМУ  
МИЛАН ПИРОГАНАЦ

ВЛАДАН ЂОРЂЕВИЋ О СРПСКО БУГАРСКОМ РАТУ

БЕОГРАД

КЊИЖАР ИЗДАВАЧ ГЕЦА КОН

34, Инез Михаилова улица. 34.

1910.

Цена 3,50 дин.



*Ив. М.*  
*35294*

БЕОГРАД  
ШТАМПARIЈА „ШТАМПЕ“ СТЕВЕ М. ИВКОВИЋА И КОМП.  
ПОЗОРИШНА УЛ. БР. 2.  
1909.

## НАПОМЕНА.

Од расправа у овој свесци, „Дводомни систем“ објављен је први пут у правном часопису „Браничу“, 1898, али је сада написан сасвим изнова. Било би излишно означавати изближе све разлике између ове нове и оне старе расправе; ипак, дужан сам рећи да, у основним идејама, између њих нема разлике. „Милан Пироћанац“ и „Владан Ђорђевић о српско-бугарском рату“ објављују се први пут овде.

Новембар 1909 год.  
Београд.

С. Ј.

## ERRATA.

- Стр. 19 врста 3 озго место *1800* треба *1799*  
стр. 41 врста 4 оздо место *пада* треба *него*  
стр. 50 врста 8 оздо место *законом* треба *закона*  
стр. 197 врста 12 оздо место *не* треба *влада*  
стр. 214 врста 4 озго и врста 5 оздо место *1903*  
треба *1901*  
стр. 217 врста 10 оздо место *1903* треба *1901*  
стр. 222 врста 2 озго место *Словена* треба *народа*.
- 

## О ДВОДОМНОМ СИСТЕМУ

### I. — Историја дводомног система у Енглеској и у Француској.<sup>1)</sup>

Енглеска је прва европска држава у којој се јавио дводомни систем, као што је и прва европска држава у којој се јавила представничка влада. Два дома која данас видимо у Енглеској, дом лордова (House of Lords) и дом комунâ (House of Commons<sup>2)</sup>), — једно, племићка, а друго, грађанска скупштина, постоје у тој

<sup>1)</sup> За Енглеску, видети Stubbs, Constitutional History of England; Pike, Constitutional History of the House of Lords; Freeman, Growth of the English Constitution; Maitland, Constitutional History of England; Anson, Law and Custom of the Constitution, свеска I, глава II; Erskine May, Parliament, у Британској Енциклопедији. — За Француску, видети Esmein, Éléments de Droit Constitutionnel, део I, одељак I, глава III; Duguit, Droit Constitutionnel, § 56; Gomel, Essai historique sur les Chambres Hautes; Desplaces, Sénats et Chambres Hautes, књига V.

<sup>2)</sup> Commons значи двоје: (1) просте људе, неплемиће; (2) организоване заједнице слободних људи, какве су у Енглеској, у феудално доба, биле графовине и градови. Од ова два значења, друго је изгледа старије. Maitland, op. cit. стр. 85.

земљи још од средњег века. Дом лордова претходио је дому комунâ: у прво време, парламент је сачињавало само племство, духовно и световно. Кад су, затим, позвани у парламент и представници грађанства, они су заседавали неко време заједно с лордовима. Тек постепено, тај парламент три сталежа — свештенства, племства, и грађанства — поделио се на два дома: један свештенства и племства, а други грађанства. Ево, најкраће, како је то било.

Владачка власт, која је, после норманског освојења, била апсолутна, постала је ограничена почетком тринаестог века (1215), кад су се противу краља Јована „без земље“ побунили његови барони, и натерали га да потпише Велику Повељу (Magna Charta, Great Charter). Том повељом владалац је свечано признао још једну власт поред себе, — један сабор архиепископа, епископа, опата, графова, великих барона, и свих непосредних вазала круне који су држали земљу непосредно од њега (omnes illos qui de nobis tenent in capite). У чему се састојала надлежност тога сабора? Састојала се у томе, што је он имао да одобрава све ванредне намете које би владалац хтео ударити на своје вазале,

преко онога што су му они по феудалном праву дуговали. Пре Велике Повеље, владалац је покушавао да сâм својим ауторитетом удара нове намете. Његови барони стајали су на гледишту да му они не дугују ништа више преко уобичајених феудалних намета, и да се с тога никакав нов намет не може на њих ударити без њиховог пристанка. У борби која се тим поводом отворила између њих и краља, они су се показали јачи, — и зато је у Великој Повељи био предвиђен овај сабор свештенства и племства, чији је пристанак краљ морао тражити за све нове намете. Такви скупови вазала круне постојали су и пре Велике Повеље, али без одређене политичке моћи; тек с Великом Повељом, духовни и световни лордови постају једна власт поред краља, кадра да га у извесном погледу ограничи.

Сабор предвиђен Великом Повељом био је једна племићка скупштина: по свом саставу, он је одговарао данашњем дому лордова. Како је поред тога дома лордова постао и данашњи дом комунâ?

Обичај да се у парламент позивају и представници грађанства, утврдио се тек после Велике Повеље, крајем тринаестог века (1295). Али и тај обичај стоји у вези с оним начелом из кога је про-

изашла Велика Повеља, и по коме владалац не може ударати никакве нове намете без пристанка оних који имају да их носе. То је било једно опште начело, које је важило не само за свештенство и племство, него за све друштвене редове, дакле и за грађанство. Владаоцу се није признавало никакво право порезивања; данашња идеја пореза била је у опште непозната; на против, сматрало се да ниједан слободан човек не дугује владаоцу ништа сем убичајених феудалних намета и откупа од војне обвезе, и да према томе сваки нов намет може бити само један драговољни дар који се чини владаоцу. Тешкоћа је сада била у томе, што се пристанак на нове намете давао преко парламента, у коме је било заступљено само свештенство и племство а не и грађанство. Шта више, у току времена парламент је био постао орган само вишега свештенства и племства, једна, у правом смислу речи, магнатска скупштина. Одлуке такве једне скупштине нису могле обвезивати све друштвене редове без разлике, важити за целу земљу. Отуда обичај да се, у случају нових намета, пристанак оних редова који нису били заступљени у парламенту, тражи непарламентарним путем,

— путем засебних преговора који су се с тим редовима водили. Тако има примера да је краљ водио засебне преговоре са градовима, локалним властима по графовинама, јеврејима, нижим свештенством.

Али, у колико је потреба нових намета постајала све чешћа, а значај неплемићких редова све већи, то се све више морало тражити начина да се у парламент уведе и грађанство, како би одлуке парламента биле обвезне за све друштвене редове без разлике. Али ту се јавила једна нова тешкоћа. Више свештенство и више племство долазило је у парламент по личном позиву; парламент је био скуп свију прелата и свију великих барона. Разуме се по себи, да није било ни мислити да се сви слободни сопственици који нису припадали племству, позову такође у парламент. Из њихове масе ваљало је издвојити један огрничен број лица која ће за цео свој ред решавати, — и тешкоћа је била управо у томе, на који начин да се та лица са представничким карактером издвоје.

Најзад се нашао овај начин. Слободни сопственици били су груписани по локалним заједницама, графовинама и гра-

довима; те заједнице биле су као нека врста корпорација; имале своје скупове који су могли пуноважно решавати за све становнике те графовине и тога града. Специјално, у графовинама, такав један скуп био је графовински суд, на који су имали право доћи сви земљовласници графовине, који је решавао поротски, и за који се узимало да представља целу графовину. Према томе, кад је требало увести у парламент представнике грађанског реда, нашло се да је најприличније позвати графовине и градове да они изберу те представнике: пошто су ове локалне заједнице могле пуноважно решавати за своје становнике, то су и њихови избраници могли имати потребан представнички карактер. Као пуномоћници графовина и градова, они су посредним начином били пуномоћници и грађанског реда, који се у графовинама и градовима налазио организован.

Тако се крајем тринаестог века утврдио обичај да се, поред духовних и световних магната, узимају у парламент још и по два властеличића из сваке графовине и по два грађанина из свакога града. За разлику од магната, који су долазили у парламент по личном позиву, властеличићи и грађани долазили су по

избору својих графовина и градова, као њихови представници. Док су прелати и барони били сами собом чланови парламента, властеличићи и грађани заступали су у парламенту извесне корпорације које нису могле саме собом учествовати у његовом раду. На тај начин, парламент, који је првобитно био магнатска скупштина, претворило се у скупштину полу племићку а полу грађанску. У њему се заседавали, с једне стране, лордови — духовни и световни —; с друге стране, представници локалних заједница, представници комунâ. Испрва, ти разнородни елементи чинили су само једно тело. Али то није дуго трајало: лордови су се одвојили на једну страну, а представници комунâ на другу, — и тако постала два данашња дома, дом лордова и дом комуна.

Ова је подела била неизбежна. Још и онда кад су сви сталези чинили једно исто тело, они нису гласали заједно. Кад би им се саопштило ради чега су сазвани, они би се одвојили један од другог, већали сваки за себе, и само свој одговор давали заједнички. Док су њихова већа била кратка, није било сметње да сви сталези већају у истој соби, сваки у другом куту. Ну, касније, кад су се њи-

хова већа претворила у праве дебате, постало је потребно да се разни сталежи оделе један од другог и по собама. Изгледа да је око половине четрнаестог века сваки од данашњих домова добио своју засебну собу.

Али колико је год разумљиво да се парламент морао поделити на више домова, толико је на први поглед чудновато да се поделио само на два дома. Логично је било да се подели на онолико домова, колико је разних сталежа садржавао. Међутим он није садржавао само два сталежа него три: на име, свештенство, племство, и грађанство.

Ако се ипак тај парламент од три сталежа није поделио на три него на два дома, то се објашњује поглавито тиме, што је свештенство, изузимајући његове великодостојнике, изобичајило долазити у парламент. Као што је речено, сталежи су позивани ради новчане помоћи коју је требало одобрити владаоцу, — и пошто је сваки сталеж за себе, и у другој мери, ту помоћ одобравао, то је свештенство више марило да о њој решава на својим засебним саборима, уз остале црквене послове. Од свештенства су остали у парламенту само његови великодостојници, црквени кнезови, духовни

лордови, који су заједно са световним лордовима образовали дом лордова.

При деоби парламента на два дома, врло је важно да су власточићи остали заједно с грађанима у дому комуна. Племство се, дакле, поделило на више и ниже, — и ово друго удружило с грађанством. По Великој Повељи, у парламент се имало позивати како више племство тако и ниже: ипак између њих је чињена ова разлика. „Велики барони,“ позивани су лично; „мали барони,“ као многобројнији, и уз то лично мање важни, позивани су једним заједничким позивом. У току времена мали барони престали су одзивати се том заједничком позиву; парламент је постао скупштина вишег племства; ниже племство није било у њему заступљено као ни грађанство. Оно се поново јавља у парламенту тек кад је графовинама и градовима признато право избора; али сада представници нижег племства, власточићи, не долазе више у парламент по краљевом позиву него по народном избору. Из тог разлога они су се осећали ближи представницима грађанства него лордовима. Дом комуна, који су власточићи образовали заједно с представницима грађанства, разликовао се, дакле, од дома лордова не толико као гра-

ђанска скупштина од племићке, него као изабрана скупштина од постављене. У прво време, док је социјални значај племства био већи него социјални значај грађанства, дом комуна могао је само бити тим јачи, што је његова права бранио поред грађанског реда још и један део племства. Обично се узима да за своју велику улогу у историји дом комуна има, на првом месту, да захвали тој потпори коју је налазио код нижег племства.

Енглески дводомни систем, створен око средине четрнаестог века, одржао се све до данашњег дана. У његовој дугој историји има само један мали прекид, и то у седамнаестом веку, кад је, после укидања монархије, и горњи дом био укинут. Може изгледати чудновато да је енглески дводомни систем тако дуго истрајати, нарочито кад се узме да је он, по свом саставу, остао исти онакав какав је био и у средњем веку. Дом комуна променио се у току времена; цео његов изборни систем доведен је у склад с начелима демократије; али дом лордова остао је и даље чисто сталешка скупштина, остатак феудализма усред демократског друштва.

Ова непроменљивост дома лордова долази јамачно отуда што, и поред свог

изгледа, дом лордова није био племићко тело у правом смислу, Познати енглески историчар Фриман показао је да племство, онакво какво на Континенту, није постојало никада у Енглеској. У Енглеској племство су чинили и чине наследни пирови, тј. они чланови горњег дома у чијим је породицама то достојанство наследно (јер поред тих наследних чланова горњег дома има и других, који су само доживотни). Све повластице наследних пинова свде се на њихово право заседавања у парламенту. Докле један обичан грађанин може ући у парламент само ако га народ избере, или ако га краљ претходно начини пиром, дотле један рођени пир улази у парламент по свом породичном праву, независно од краља и народа. Иначе пиrowима нису дароване никакве друге повластице, — нарочито, никакве економске повластице. Једна јавна служба, истина врло почасна, њима је додељена изузетно од општих правила, — и то је све. Што је такође карактеристично, пиrowске повластице не припадају подједнако свима члановима пиrowске породице. Пирство прелази само на најстаријега сина, као једна врста политичког мајората, из кога се сви остали наследници сем тога једнога



искључују. Тј. на место умрлога пира долази у горњи дом само један од његових наследника, а не сви колико их год има; његово место у горњем дому не може се, као имање, делити на више делова. Наследно право заседавања у парламенту јесте једини знак којим се пир разликује од обичних грађана; следствено, они његови наследници на које то његово право не би прешло, не разликују се ничим више од обичних грађана; у законском погледу, ако не у социалном, они припадају грађанству. Због тога што је у пирским породицама само један члан пир, слободно је рећи да у Енглеској има племића, али нема племићких породица, чији би сви чланови били повлашћени над грађанством. Другим речима, у Енглеској има племића, а нема племства, јер племство претпоставља породичне повластице а не само личне.

Исто је тако важно, да енглески племићи нису једна затворена класа. Пирско достојанство није ограничено на неколико великих историјских породица. Краљ има право стварати нове широве, и он их ствара једнако. Нема тога грађанина енглеског кога он не би могао начинити преко ноћ племићем; могао би начинити племићем, као што је тврдио у једној

прилици Фредерик Харисон, чак и једног чистача улица. С једне стране, сви наследници једнога пира сем његовог најстаријег сина враћају се у грађански ред; с друге стране, пирство се једнако попуњава новим дошљацима из грађанског реда; између пирства и грађанства, дакле, веза се никада не прекида. По енергичној изреци Фримановој, пирство је убило племство. Због тога што у Енглеској племства у правом смислу није никада ни било, дом лордова није постао аристократска установа, и могао је истрајати све до данашњег дана.

Из овог кратког историјског прегледа изилази, да у Енглеској подела законодавног тела није била извршена ни по каквом напред утврђеном плану. Она је испала више или мање случајно. Пре него су се установила два дома, није се водила никаква теоријска дискусија о томе да ли је боље имати два дома или само један. До два се дома дошло историјским путем, благодарећи стицају прилика. На основу енглеског примера не би се могло ништа закључити ни за ни против дводомног система. Могло би се рећи само то, да је дводомни систем добар у свакој оној земљи где постоји на историјској основи.

Пример Француске много је поучнији. У тој земљи, дводомни систем није као у Енглеској постао још у средњем веку. Он је модерног порекла, јавља се тек крајем осамнаестог века, с осталим установама представничке владе које је донела собом Велика Револуција. Али, за разлику од других установа представничке владе, дводомни систем није био усвојен одмах, него тек после извесног спора и двоумљења. Због тога баш, историја француског дводомног система и јесте поучна.

Уставотворна скупштина од 1789, која је били прегла да претвори Француску од апсолутне монархије у уставну, није се обзирала ни мало на прошлост и традиције. Историјским путем, у Француској се било дошло не до представничке владе као у Енглеској, него до владалачког апсолутизма. Присталице уставне монархије нису се могли позивати на историјске разлоге већ само на теоријске, — и скупштина од 1789, спремајући први француски устав, морала се руководити поглавито идејама тадашње политичке философије. Француски устав имао је да буде дело чистог разума, непомућеног никаквим предрасудама прошлости.

Али баш због тог философског гледишта на које се стављала уставотворна

скупштина, било је очекивати да ће она усвојити дводомни систем. Тај систем је постојао у Енглеској, чије су установе француски философи осамнаестог века особито ценили, сматрали скоро као врхунац политичке мудрости. Онај од тих философа који је уживао највећи кредит код уставотворне скупштине, Монтескије, покушао је у свом „Духу законâ“ дати рационално објашњење дводомног система, доказивао да је тај систем неопходно потребан састојак сваке „умерене владе,“ тј. сваке владе где не влада једна деспотска воља него влада закон. Дводомни систем имао је за себе оно што је код уставотворне скупштине највише вредело, препоруку философа.

Ипак зато уставотворна скупштина није усвојила дводомни систем. По уставу од 1791 који је она решила, народно се представништво састоји само из једног дома. Уставотворна скупштина претпоставила је једнодомни систем искључиво из разлога практичне политике. Она која је иначе лебдела у апстракцијама, морала је овога пута водити рачуна о специјалним околностима у којима се налазила, и које су изискивале усредсређивање законодавне власти.

Ствар је била у овоме. Скупштина

од 1789 била је сазвана не као једноставна народна скупштина, него као скупштина три сталежа, — племства, свештенства, грађанства, — који су имали да већају сваки за себе. Скупштина од 1789 имала је да буде једна тродомна скупштина, у којој би племство и свештенство имали право одбацивања према одлукама грађанства. Грађанство је одмах увидело да не може никада продрети са својим реформама, у једној таквој скупштини где се не гласа по главама него по сталежима. Оно је навалило, и најзад успело, да се сви сталежи сједине у једну једноставну скупштину, где би се решавало већином гласова, и где би грађанство, као најмногбројнији сталеж, могло надгласати и племство и свештенство узете заједно. Тек што се с тешком муком успела створити једна таква скупштина, у којој су све сталешке разлике биле укинуте, дошло је на ред питање о дводомном систему. У то време, племство је још било тако моћно да се горњи дом дао замислити само као једна племићка скупштина; то је у осталом био и у Енглеској, одакле је дошла идеја о дводомном систему. Из тог разлога, представници грађанског реда бојали су се да се увођењем дво-

домног система не поквари тек постигнуто јединство народне скупштине: посредством горњег дома племство би се опет одвојило од грађанства, — и тиме оживеле у законодавном телу старе сталешке разлике. Из непријатељства према сталешком принципу уставотворна је скупштина одбацила горњи дом, за који је држала да већ по својој дефиницији мора бити сталешка скупштина.

Нема сумње да је једнодомна скупштина много боље него дводомна одговарала тадашњој политичкој ситуацији. Француска се налазила у једној револуционарној периоди. Старе политичке установе требало је потпуно срушити, — и пошто би се тако начинила *tabula rasa*, имало је да се почне зидати сасвим из нова. Овакву корениту реформу била је у стању извршити само једна скупштина са диктаторском влашћу; усредсређивање законодавне власти у једном телу било је услов без кога се велико дело Револуције није дало извршити.

Али оваква свемоћна скупштина, потребна у тренуцима великих криза и преображаја, није исто тако подесна и у нормалним приликама. Диктатура је једна прека мера која се подноси само за време, и у изузетним приликама; она не може



бити стални режим једнога народа. Једнодомне скупштине из Револуције, а, нарочито, познати Конвент, показале су да у том погледу нема никакве разлике између диктатуре једног човека и диктатуре једне скупштине. Скупштински деспотизам постаје временом исто тако тежак као и деспотизам владалачки, — и после искуства с Конвентом, Француска се стала враћати идејама дводомног система, које је у првим данима Револуције била одбацила. Колико је струја противу једне свемоћне скупштине била јака, види се по томе што је сам Конвент донео нов устав, којим се установљавало дводомни систем. То је био устав од године III (1795), т. зв. „директорски устав.“ По њему су постојала два законодавна већа: веће стараца и веће пет стотина. Само је веће пет стотина имало право иницијативе: веће стараца решавало је о предлозима већа пет стотина као о целини; могло их одбацити или примити, али не и мењати. Ово још није био потпуни дводомни систем, који претпоставља много већу равноправност између домова; али основна идеја дводомног система налазила се, ма колико непотпуно, ипак изражена у директорском уставу, и зато се обично узима да, први пут с тим уста-

вом, дводомни систем прелази из Енглеске на Континент.

Устав од године VIII (1800), који је следовао директорском уставу, није се задовољио дводомним системом. На место два законодавна тела, он их је створио три, према једној идеји опата Сјејеса, да за разне фазе законодавног поступка треба створити разне органе. После претераног усредсређивања законодавне власти у Конвенту, прешло се у другу крајност, у претерано распарчавање. Тродомни систем није се могао одржати као ни једнодомни. Већ под Царством васпоставља се дводомни систем, и овај траје све до револуције од 1848, преживљујући рестаурацију од 1814, Наполеонову другу владу, рестаурацију од 1815, револуцију од 1830. Под свима тим режимима подједнако, признавала се потреба горњег дома. Дискусија је вођена само о његовом саставу, тј. о томе да ли ће горњи дом бити састављен од наследних или од доживотних чланова. Присталице наследног горњег дома тврдили су да се монархија не може одржати без наслона на племство, и да с тога горњи дом мора бити једна племићка скупштина. Противници наследног горњег дома тврдили су да се наследним горњим домом само про-

дужују политичке привилегије племства, којима у једном демократском друштву никако нема места. Под Реставрацијом и под другом владом Наполеоновом, чланство у горњем дому, или, како се оно тада звало, „перство“, било је наследно. После револуције од 1830 оно је опет постало доживотно. Револуција од 1830 коначно је поставила горњи дом на грађанску основу, и од тог времена питање о горњем дому сасвим је одвојено од питања о политичким привилегијама племства.

Револуција од 1848 уништила је монархију и васпоставила републику. По новом републиканском уставу, на челу републике стајао је један председник изабран непосредно од народа. Да један председник с тако јаким ослоном код народа, не би претегао над парламентом, парламент се морао начинити што јачим, — и због тога се устав од 1848 вратио једнодомном систему. Према једном председнику, који је, тако рећи, оличавао у себи бирачко тело, била је стављена једна скупштина, која је усредсређивала у себи сву законодавну власт. Ова претпоставка да ће се један председник кога је цео народ именовоао као неког свог диктатора, моћи држати у равнотежи једним новим Конвентом, ова претпоставка по-

казала се убрзо нетачна. Председник је ипак претегао над парламентом, — и већ 1852 република је била уништена услед тога што се њен председник прогласио за цара.

Друго Царство било је у ствари лична владавина, — и зато се ни о тадашњем сенату не може говорити као о горњем дому. Сенат је тај постао горњим домом тек пред пад Царства, 1870, кад је био учињен покушај да се на место личне владавине заведе представничка.

Република, која је следовала Царству, задржала је дводомни систем. Народна скупштина, која се састала после француско-пруског рата, и која је дала републици њен устав, бројала је више монархиста него републиканаца: та монархијска већина натурила је сенат републиканској мањини. Примајући републику само као нужно зло, монархијска већина сматрала је за потребно да је стави под надзор једног конзервативног тела, какво је, по њеном плану, имао да буде сенат. Али, и поред свог начина постанка, сенат је задржан и доцније кад се република коначно утврдила; шта више, дошао до велике моћи и угледа. Он је неоспорно јачи него енглески дом лордова. Овај нема права да обара

владу; сенат држи да му то право припада исто тако као и скупштини. Дом лордова нема право амандмана у области финансијског законодавства; сенат га има бар у извесној мери. Између француског сената и француске скупштине постигнута је већа равноправност него између енглеског дома лордова и дома комунâ. С тога би се могло рећи да је у Француској дводомни систем остварен потпуније, логичније него у Енглеској.

Као што се види, те две земље које стоје на челу сувременог политичког развојка, Енглеска и Француска, дошле су обе до дводомног система, али свака другим путем.

У Енглеској, од првих дана представничке владе, имао се и дводомни систем; изузимајући један кратак тренутак у седамнаестом веку, без дводомног система није се било никада. У Енглеској није било двоумљења и борбе између једнодомног и дводомног система. Дводомни систем сматрао се оправдан самим тим што тако дуго постоји. Као год што се парламент поделио на два дома, пре него се имала икаква јасна идеја о дводомном систему, тако се ни после, кад се дводомни систем развио

у пракси, његова теоријска вредност није озбиљно претресала. Дводомни се систем тако рећи имао, а није познавао.

У Француској, на против, дводомни је систем дошао тек пошто се прво покушало са једнодомним системом. Ту су се оба система огледала у пракси, и између њих чинила упоређења. Питање који је од њих бољи, поставило се отворено, — и, у неколико прилика, о горњем дому вођене су дуге дискусије, у којима су исцрпени сви разлози *за и против*. У Француској, дводомни је систем много свесније и намерније усвојен него у Енглеској, ту је његова рационална вредност много више изведена на чисто. Енглеска је створила дводомни систем; Француска је дала његову теорију.

Дводомни систем, који је у Енглеској постојао као једна локална установа, добио је тек у Француској један општи значај, ушао у ред оних установа, као представничка влада, слобода штампе, независност судска, за које се држи да могу и заслужују да се одомаће код свих цивилизованих народа. Судаћи по пракси, он одишта спада у те установе. Он постоји скоро у свима државама западне цивилизације. Изузетак чине, с једне стране, балканске државе (Грчка, Србија, Бугарска,

Црна Гора); с друге стране, републике Централне Америке (Хондурас, Костарика, Никарагуа, Салвадор, Панама). Овом списку могло би се још додати велико војводство Луксенбург и швајцарски кантони. Државе с једнодомним системом далеко заостају и по броју и по важности иза држава с дводомним системом. Швајцарски кантони јесу више области него државе; републике Централне Америке јесу на гласу са својих несређених политичких прилика; балканске државе јесу младе државе, чије је политичко васпитање тек почело. Пример тих држава не може доказивати ништа противу дводомног система.

Гледајући на праксу, дводомни систем био би подједнако добар у најразновренијим државама, како у државама савезним, за које изгледа нарочито подесан због њихове две државне власти, тако и у државама простим; како у старим аристократским државама, где се горњи дом јавља као племићка скупштина, тако и у новим скроз демократским државама; како у монархијама тако и у републикама. Дводомни систем не изгледа везан ни за један нарочити облик владе, ни за једну нарочиту социалну структуру; он

показује исту онакву моћ прилагођавања као и сама представничка влада.

С практичног гледишта, питање између дводомног и једнодомног система било би решено у корист дводомног система, и то на несумњив начин. Остаје само да се види да ли се оно и с теоријског гледишта решава у његову корист.

## II. — Теорија о подели законодавног тела.<sup>1)</sup>

У теорији, дводомни систем много је више оспорен, но што би се то могло прет-

<sup>1)</sup> Montesquieu, *Esprit des lois*, књига XI, глава VI; Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, свеска I, стр. 39; Tocqueville, *Démocratie en Amérique*, свеска I, глава V; Prevost-Paradol, *La France nouvelle*, глава IV; Laboulaye, *Questions Constitutionnelles*, стр. 333 и даље; Esmein, *Elements de Droit Constitutionnel*, § 56; Laveleye, *Gouvernement dans la Démocratie*, књига VIII, глава III; H. de Ferron, *Division du pouvoir législatif*. — Bentham, *An Essay on Political Tactics*, стр. 307 и даље (*Works*, свеска II); Delolme, *Constitution of England*, свеска I, глава III; J. S. Mill, *Representative Government*, глава XIII; The *Federalist*, № LI, LXII; Bagehot, *English Constitution*, № IV; Maine, *Popular Government*, стр. 178 и даље; Sidgwick, *Elements of Politics*, глава XXIII; Burgess, *Political Science and Constitutional Law*, свеска II, стр. 106 и даље; Lecky, *Democracy and Liberty*, свеска I, глава IV; — Rotteck, *Ideen über Landstände*, глава IV; Zachariae, *Vierzig Bücher vom Staate*, свеска II, стр. 266; Mohl, *Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, свеска I, стр. 540 и даље; Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, књига II, глава IV; Hatschek, *Allgemeines Staatsrecht*, део I, § 8; део II, § 5.

поставити по његовом успеху у пракси. Он има исто тако својих начелних противника, као и својих начелних присталица. У Француској, где се о њему највише дискутовало с начелног гледишта, њега је бранила либерална школа, школа Монтескијева, а нападала радикална школа, школа Русовљева, и то свака у име свог основног начела: прва, у име поделе власти; друга, у име народне суверености.

Начело поделе власти, које служи као основа целокупном политичком систему Монтескијевом, стоји у вези с његовим идејама о томе, каква је влада најбоља. По Монтескију, најбоља од свих влада јесте „умерена влада,“ разумејући под овим називом ону владу која није неограничена и деспотска, и где поданици не служе ничијој личности већ само закону, тј. једном апстрактном правилу, у коме је изражен општи интерес, и које сужава слободу поданика само у толико, у колико је за њих сâме, као чланове једне заједнице, корисно.

Умереност владе не зависи од броја оних који врше власт, него зависи од тога да ли је вршење власти, па ма коликом се броју људи поверило, подведено под извесне границе, или не. Кома

се год да неограничена власт, склон је да је злоупотреби; од тог правила не чини изузетак ни влада већине, или, као што се она још зове, влада народна. Влада већине, ако неограничена, постаје исто тако себична кад и влада једног човека, — и било је народних влада које су исто тако мало поштовале личну слободу, као какав источни деспот.

Питање је само, како да се власт ограничи да би престала бити опасна за личну слободу. Власт је неограничена, докле год прикупљена, усредсређена на једном месту. Значи, треба је распарчати, поделити, да би се начинила ограниченом. Умерена влада није она где се власт усредредила код народа, онако као што се код једног апсолутног владаоца усредсређује; умерена је влада она где је власт подељена на три своје главне функције, законодавну, извршну, судску, — и за сваку од тих функција створени нарочити органи. На тај начин, на место једне свемоћне власти постају три власти од којих је свака затворена у круг своје надлежности, и тиме уједно и ограничена. Ниједна од њих не може све; јер чим би хтела све, она би изашла из круга своје надлежности, закорачила у надлежност друге две вла-



сти, изазвала ове противу себе, и од њих била одмах враћена на своје место. Са поделом власти, ствара се неколико ривалних власти, које се узајамно ограничавају, узајамно заустављају на путу деспотизма.

За личну је слободу, од нарочите важности да извршна власт буде одвојена од законодавне. Ако једна иста власт и ствара и извршује законе, она, у свом извршном својству, неће никада бити ограничена законима које, у законодавном својству, буде издала. Кад год би хтела урадити нешто противно закону, она би имала само да претходно промени тај закон који јој смета, и њој би одмах било допуштено све што хоће. У место да извршна власт прилагођава своју радњу законским прописима, било би обрнуто: законски би се прописи подешавали тако како ће служити за оправдање свима каприцима извршне власти, Извршна власт биће ограничена законима само онда, ако не буде сама стварала те законе који треба да је ограниче. Само онда биће она принуђена да влада по таквим правилима која су срачуната да задовоље опште интересе, а не њену властиту жудњу за господарством; у место једна деспотска моћ, она ће бити само једно оруђе у

служби општих интереса, — и у држави неће владати људи којима је она поверена, него ће владати они виши друштвени циљеви ради којих је та власт установљена.

Али као што је већ и сâм Монтескије наслућивао, умерена влада није обезбеђена самим тим, што ће се три власти, законодавна, извршна, и судска, одвојити једна од друге. Поделом власти постижава се, у ствари, само ограничавање извршне и судске власти; те две власти нису више у стању делати произвољно; оне се стављају под правни поредак који ни у колико не зависи од њихове воље. Што се тиче законодавне власти, она и даље остаје неограничена. Она не може бити ограничена законима као друге две власти, пошто су закони њено дело; из саме њене природе изилази да она не може стајати под него над правним поретком. Претпоставка да ће се власти, једном подељене, ограничавати узајамно, не важи за законодавну власт. Њу друге власти не могу заустављати. Њихове надлежности нису за њу неповредне; њихове надлежности могу се у свако доба сузити законодавним путем; с формалног гледишта, не би било никакве сметње да законодавна власт прошири своју над-

лежност на штету надлежности друге две власти, и ако су њихове самосталне надлежности требале да буду нека устава њеној тежњи за свемоћи. Поделом власти не могу се, дакле, добити три координоване, равноправне власти. Извршна и судска власт биће увек субординоване законодавној власти, већ по томе што су дужне држати се закона које она издаје. Одвајањем од законодавне власти, извршна и судска власт лишавају се оне свемоћи коју су морале делити с њоме докле с њоме спојене; што се тиче ње саме, она и после те деобе остаје свемоћна, јер, код ње, свемоћ није само последица њеног споја с другим властима, него се налази у њој самој.

Укратко, подела власти обезбеђује нас само од самовоље извршних органа, али не и од самовоље законодавних. Извршни органи не могу више владати тирански, јер су везани законима, али шта спречава законодавне органе да не издају тиранске законе, тј. законе који нису срачунати на добро целе државне заједнице, него на добро једне њене веће или мање групе... Монтескије, који је писао у осамнаестом веку, и познавао демократију само из списка грчких и латинских писаца, није предвиђао модерни партијски

систем, нити могућност да парламентом завлада једна странка, која ће употребити законодавну власт у свом искључивом интересу. Али већ је и Монтескије предвиђао да се законодавно дело лако може претворити у једну пучку скупштину, која ће угњетавати више редове на исти онај начин на који и виши редови, кад дођу до власти, угњетавају ниже редове. Из тог разлога већ је и Монтескије размишљао о нарочитим средствима за спречавање и ублажавање парламентарне тиранија, која остаје могућна и после поделе власти...

Противу парламентарне тираније препоручују се у главном ова средства:

(1) Писани устав. Извесни прописи, у којима се налазе јемства за личну слободу, и за самосталност извршне и судске власти проглашавају се за законне вишег ранга, и стављају ван надлежности обичних законодавних органа, који су њима везани као извршни органи обичним законима. Хтело нехтело, законодавно тело мора поштовати личну слободу и самосталност друге две власти, због уставних закона који их заштићују, и које оно није власно да измени. На тај начин, моћ законодавнога тела огра-

ничена је баш у оном погледу у коме би њена свемоћ била најопаснија.

(2) Учешће шефа извршне власти у законодавству, које може бити веће или мање према томе, да ли он има право потврђивања, као што је случај у монархијама, или само право одбацивања, као што је случај у републикама. У првом случају ниједна одлука законодавног тела не може постати законом, докле на њу не пристане и шеф извршне власти; у другом случају, ниједна одлука законодавног тела, којој се шеф извршне власти противи, не може постати законом, ако је законодавно тело не изгласа још један пут, обичном или изузетном већином. У оба случаја, шефу извршне власти даје се право надзора над законодавном власти; он је тај који има да сузбије њене тежње за свемоћи, и да је држи у извесним границама. Ово право надзора постоји на првом месту у интересу саме извршне власти, ради одржавања потребне равнотеже између ње и законодавне власти. Али оно се може такође употребити и ради одбране мањине противу тиранских закона већине, нарочито у монархијама, где се у монарху има један орган слободан од партијских страсти.

(3) Двodomни систем. По оном истом

начелу, по коме се државна власт дели на три власти, тј. три њене основне функције организују као самосталне власти, — по том истом начелу, законодавна се власт дели даље на два дома. Чим има два законодавна тела, ниједно од њих не може бити свемоћно: она се ограничавају узајамно. Истом том методом послужили су се и Римљани противу личног деспотизма, кад су место једнога краља установили два консула. То што се назива тиранијом једне власти, није у ствари ништа друго него злоупотреба коју с том влашћу чине њени органи. Тамо где опасност постоји да ће власт злоупотребити један човек у свом личном интересу, њено се вршење не поверава једном човеку него једној колегији. Али кад опасност постоји, као што је случај код законодавне власти, од злоупотреба једне партије која би у колегији добила већину, ту се мора учинити још један корак даље. Ту се место једне колегије морају узети две, у нади да неће у обема господарити једна иста партијска већина. Као год што је колегијална организација јемство противу личних злоупотреба власти, тако је комбиновање више колегија у вршењу исте власти јемство противу партијских злоупотреба.



После овога, види се јасно теоријски значај дводомног система. Због тога што у неким земљама, а нарочито у Енглеској, где је и постао, горњи дом јесте племићка скупштина, цео дводомни систем сматран је од недовољно обавештеног света као једна недемократска установа, измишљена у интересу повлашћених класа, чији се политички утицај на тај вештачки начин подржава. У ствари дводомни је систем једна модерна, либерална установа. То је само једна од последица начела подела власти, на коме почива модерна државна организација. Дводомни се систем брани истим оним разлозима којима се брани, с једне стране, писани устав, а, с друге, учешће шефа извршне власти у законодавству. Противници дводомног система, ако би хтели остати доследни, требали би, такође, да одбаце, прво, начело поделе власти, па онда сва она ограничења која би се за законодавно тело могла налазити било у уставу, било код шефа извршне власти; законодавно би тело требало ставити изнад устава, и изван надзора шефа извршне власти; требало би га начинити онако неограниченим и свемоћним, као што је од прилике био Конвент у Француској Револуцији.

Писани устав, законодавне атрибуције шефа извршне власти, дводомни систем, јесу, дакле, разна средства којима се један исти циљ постизава, — на име, ограничење законодавне власти. Та се средства не искључују узајамно већ допуњују: ограничење законодавне власти јесте један тежак проблем, чије решење изискује употребу комбинованих средстава. Ипак зато, између тих средстава могу се учинити разлике у погледу њихове успешности. Од свих њих, дводомни систем изгледа, за цело, најуспешнији.

Уставна ограничења не показују се у пракси сасвим довољна. Тиме што ће се извесни правни прописи огласити неповредним за законодавну власт као виши, уставни закони, тиме још није све учињено. Треба такође предвидети мере за тај случај, да извесни закони буду ипак донети на супрот уставу. Другим речима, да би законодавна власт одиста била принуђена држати се устава, њу би требало ставити под надзор друге једне власти, која би имала право да цени уставност закона. Тако, на пр. у Сједињеним Државама, судска власт има право да одрече примену свима оним законима који би, по њеном мишљењу, били противни уставу. Овде није место пре-

тресати практичну и теоријску вредност америчког система. Довољно је рећи да он има својих незгода, и да га због тога европске државе нису хтеле усвојити. У европским државама нису предвиђена никаква правна средства противу неуставних закона: повреде устава које би извршила законодавна власт, остављају се без санкције. То још не значи да се уставна ограничења, бар у погледу законодавне власти, могу сматрати као савршено излишна; али значи да та ограничења нису онолико успешна колико би било желети.

Шеф управне власти, са својим законодавним атрибуцијама, у стању је много успешније ограничити законодавно тело. Својим отпором он може, тако рећи, убити у клици законе које не одобрава, може спречити да они у опште и постану. Али да би могао тако успешно ограничавати законодавно тело, њему ваља дати право потврђивања а не само право одбацивања. Са правом одбацивања, он је у стању само саветовати и опомињати законодавно тело да извесне законе не доноси; ако у том телу постоји једна јака већина којој је стало до тих закона, он не може спречити њихово доношење. Другим речима, шеф извршне власти у стању

је довољно успешно ограничавати законодавно тело само у монархији а не и у републици, јер му право потврђивања само у монархији припада. Али, и код монархија, треба разликовати између монархија парламентарних и монархија непарламентарних. И ако, формално, монархово право потврђивања постоји у монархијама оба типа, монарху је под парламентарним режимом врло тешко да то право употреби. Јер чим би монарх одрекао потврду једном закону који му је скупштина поднела, једна парламентарна влада морала би одступити због оне солидарности која постоји између ње и скупштине већине. После овога, монарху не би остало ништа друго него да из дотадашње мањине састави нову владу, што би неминовно повукло собом распуштање скупштине. Ако би нови избори испали противу дотадашње већине, непотврђени закон пропао би коначно. Али ако би та већина успела и на новим изборима, њен би први посао био да поново изгласа непотврђени закон, и монарх би га овога пута морао потврдити. Из овога изилази да у парламентарним монархијама, монарх не може одрећи законодавну потврду у сваком случају, него само онда кад има наде да ће се на

новим изборима дотадашња већина претворити у мањину. Због тих тешкоћа с којима је одрицање законодавне потврде скопчано у парламентарним монархијама, у Енглеској, која је колевка парламентаризма, владалац не одриче више потврду ниједном закону; његово се право потврђивања претворило у просту формалност.

Остаје, дакле, да монархово право потврђивања има сву своју вредност само у непарламентарним монархијама, у оним монархијама, дакле, где монарх већ и иначе има претежнији утицај него парламент, где је, другим речима, законодавно тело политички тако слабо, да нарочите предохране противу његових тежњи за свемоћи нису ни потребне.

Али, претпостављајући баш да шеф извршне власти може сасвим успешно ограничити законодавно тело, тај начин ограничавања имао би иначе својих незгода. Извршна власт и законодавна власт јесу ривалне власти. Свака од њих тежи да потчини себи ону другу. Своје право надзора над извршном власти, законодавно је тело склоно да злоупотреби, мешајући се активно у послове администрације. У место да надзирава владу, оно само влада преко министара, које је начинило својим оруђима. Исто тако

и шеф извршне власти склон је да злоупотреби оно право надзора које би добио над законодавним телом. Њему није доста да ограничава законодавно тело, хтео би још да га подвласти, да начини од њега једно тело које ће одобравати све његове поступке, и сносити место њега одговорност пред народом. Из тих разлога покушаји шефа извршне власти да ограничи законодавно тело, врло лако изазивају уставне сукобе, који доводе у питање цео однос између извршне и законодавне власти. Законодавно тело сматра да ће изгубити у свом престижу, ако не одржи своју вољу насупрот шефу извршне власти, који, такође због свог престижа, сматра да мора савладати отпор законодавног тела. Законодавни предлог који шеф извршне власти није хтео потврдити, добија један симболичан значај, постаје само један повод за две ривалне власти да своје снаге огледају; коначни успех, одн. пропаст тога предлога има да значи победу једне, а пораз друге власти, — и с тим у вези већи или мањи поремећај њихове равнотеже. Овакви уставни сукоби могући су нарочито у монархији, јер је ту и иначе равнотежа између законодавне и извршне власти несигурна и колебљива.

Али, специјално у монархијама, ограничавање законодавног тела шефом извршне власти има и једну другу незгоду. Ма колико такта имао, монарх не може одрећи потврду једном закону, а да не изазове противу себе ону партијску већину која је тај закон изгласала. Ако је још тај закон, поред све нецелисходности, популаран, што није немогућно, монарх се још и јавном мњењу замера. На тај начин, његова се личност увлачи у партијске дискусије, његов се ауторитет почиње оспоравати, — и постепено монарх се свлачи са оне висине на којој, у интересу своје мисије, треба да остане.

Ако се сада пређе на дводомни систем, као на последње средство за ограничавање законодавне власти, онда се види да је дводомни систем исто тако успешно средство као и монархово право надзора, и, у исто време, да није скопчан с оним незгодама с којима монархово право надзора. Суштина дводомног система јесте у томе, да без потпуне сагласности оба дома ниједан законодавни предлог не може постати законом. Из тога изилази да се један дом може одупрети законодавним предлозима другога, исто онако енергично као што то може учинити монарх благодарећи своје право потврђивања. Шта више,

у земљама парламентарног режима, отпор горњег дома законодавним предлозима доњег дома може бити још енергичнији него и сам владаочев отпор. Владалац је парализован страхом од министарске кризе коју би његов отпор могао изазвати. Горњи је дом слободан од тога страха, јер на њему не лежи дужност да у случају министарске кризе брине о новим министрима.

Што је главно, сукоби између два дома нису онако незгодни као сукоби између две власти, извршне и законодавне. Престиж законодавне власти као целине не пати ништа од тога, што ће у једној прилици једна њена половина натерати другу на одступање. Борба између два дома јесте унутрашња ствар законодавног тела, једна његова „породична свађа“, без важности за његове односе према другим властима. И не само да је ово боље за само законодавно тело, него је боље и за монарха. Партијске страсти, и евентуалне експлозије јавног мњења које би отпор извесним законодавним предлозима могао изазвати, не обрћу се више на монарха, пада на онај дом од кога отпор долази.

Преимућства дводомног система над осталим средствима за ограничавање законодавне власти, јесу неоспорна. Сва

уставна ограничења своде се на извесне апстрактне прописе, који сами собом не могу никада ограничити законодавну власт онако успешно као што то може друга једна власт. Ако се, пак, противу законодавне власти стави шеф извршне власти, онда се, истина, законодавна власт ограничава много успешније, али то бива по цену честих уставних криза, са непрестаним поремећајима равнотеже између законодавне и извршне власти. Двodomни систем, који ствара два законодавна тела, да би их, после, противставио једно другоме, најбоље решава постављани проблем. По том систему, законодавна власт не ограничава се само апстрактним прописима, него се ограничава једном влашћу, али та је власт опет законодавна власт само у другом виду, тако да извршено ограничавање законодавне власти не садржи у себи могућност никаквог сукоба власти. Због тих својих преимућстава, двodomни систем важи као класично средство противу парламентарне тираније, и тиме без сумње треба објашњавати велики успех који је у пракси имао.

Али двodomни систем не препоручује се само као средство противу парламентарне тираније. Он се још препоручује

као средство противу пренагљености законодавног тела. Са тог гледишта, двodomни систем изгледа битан састојак у законодавном поступку, онај састојак без кога се не би имало довољно јемства за „зрелост“ парламентарних претреса.

Поступак законодавне власти мора бити из основа друкчији него поступак извршне власти. Извршна власт стара се о државним интересима у конкретним случајима, кад је присебност, одлучност, брзина извођења потребнија од свега другога. Због тога што извршна власт има да дела, и то под околностима кад се делање не сме дуго одлагати, она се поверава појединцима а не телима. Један се човек брже одлучује него више њих. И не само да се извршна власт поверава појединцима, него се још њен поступак упрошћава до крајњих граница; то је један кратак поступак у пуном смислу речи. И зато што се јемства за добро функционисање извршне власти не могу тражити ни у колегијалној организацији ни у компликованом поступку, она се траже у одговорности њених органа, која је, неоспорно, организована потпуније него одговорност законодавних органа.

За разлику од извршне власти, законодавна се власт не бави конкретним слу-



## 44 ПОЛИТИЧКЕ И ПРАВНЕ РАСПРАВЕ

чајима, који су се већ појавили. Њен је задатак да постави правила, по којима ће се ти случаји решавати, кад се буду појавили. Пошто се та правила не постављају за један одређени случај, него за све случаје исте врсте, то се законодавна власт бави у ствари са апстрактним случајима, којима треба наћи једно теоријско решење. До једног теоријског решења не може се доћи без много проучавања и размишљања. То је једна студија, и то студија за коју је једна памет ретко кад довољна. И зато, док се извршна власт поверава појединцима, законодавна власт организована је колегијално; то је једно тело које своје одлуке доноси тек после дугих дискусија у којима су се чула разна мишљења. Поступак законодавног тела исто се толико компликује и успорава, колико се поступак извршних органа упрошћава и убрзава. Цео парламентарни словник удешен је тако, да би се парламент натерао на миран, методски рад, на пажљивост и смишљеност. На пр. ниједан законодавни предлог не може бити усвојен, док се о њему не саслуша један одбор, који га је нарочито проучавао. За тим, ниједан законодавни предлог не сме се усвојити од ока, по укупном утиску; парламент мора ући у појединости, мора

претрести и решити сваки члан посебице. Шта више, тај посебан претрес води се два пута, што значи, да се парламент мора враћати на своје већ донете одлуке, и истраживати у њима погрешке које су му се могле поткрасти. Цео овај начин рада има у себи нечег приметног, али то стоји у вези са природом законодавних послова. Као год што у судству није главно да се пресуди брзо, него да се пресуди праведно, тако и у законодавству није главно да се што пре дође до закона, него да се, ма и спорије, дође до добрих закона. Оне скупштине које би о законима решавале кратким путем, без саслушања одбора, без посебног претреса, може бити чак и без претреса уопште, те би скупштине биле исто тако рђаве као што су рђави и преки судови. И то је толико тачно, да у пракси, чим једна скупштина стане да жури, њу нападају да је постала „машина за гласање“, да не врши свој посао како треба, јер њено није само да један закон изгласа, него да га изгласа пошто га је претходно претресла и проучила.

Та идеја да парламент није једна власт која дела него студира, достиже свој врхунац у дводомном систему. Са тим системом, установа два претреса појачава-

се још за један степен. Код два претреса једна иста скупштина испитује један предмет два пута. Код дводомног система један предмет испитује се у две разне скупштине. Два претреса почивају на искуству, да је о једној ствари корисно размислити и два пута. Дводомни систем почива на искуству, да четири ока виде боље но два. Ма колико једна скупштина прегледала своје одлуке, она не може тако јасно уочити њихове махне као што то може једна друга скупштина: ова ће бити критичнија већ због тога што те одлуке нису њене. Два претреса обезбеђују нас од случајних погрешака једне скупштине, управо од њене тренутне непажљивости. Тек дводомни систем обезбеђује нас од оних њених погрешака које нису случајне него фаталне, јер не долазе од непажљивости, него од оне једностраности које се ниједно тело као ниједан човек не може ослободити. Са дводомним системом начело вишестепености, по коме је организована судска власт, уноси се и у организацију законодавне власти. Али, за разлику од судске вишестепености, горњи дом не стоји према доњем дому као виши суд према нижем; оба су дома равноправна, из чега изилази да доњи дом исто тако надзирава и исправља горњи

дом, као и овај њега, и да с тога као коначна одлука законодавног тела важи само оно на шта се оба дома сагласе. С формалног гледишта, вишестепеност законодавног поступка јесте једино сигурно јемство противу брзог законодавства. Она друга јемства која се налазе у пословнику сваког дома посебице, не сигурна су због тога што, у великој већини држава, парламентарни пословник није закон него једна уредба коју сваки дом сам себи прописује, — и од чијих прописа, следствено, може одступити кад год за потребно нађе. У таквим случајима, кад један дом реши један закон кратким путем, изузетно од општих прописа свог властитог пословника, овај убрзани ток законодавног поступка може бити успорен само још отпором оног другог дома. Ограничења која један дом налази у другоме, јесу једна спољашња сметња, коју ниједан дом не може онако лако отклонити као ограничења свог властитог пословника.

То су два главна разлога која се наводе у корист дводомног система. Због тога што свака власт тежи тиранији, и због тога што свака власт може погрешити, законодавна се власт не сме оставити без ограничења и надзора, као ни

друге две власти, извршна и судска. Али због тога што та власт стоји над свима другим властима, и што је њу немогућно везати законом као остале власти, њено је ограничавање и надзиравање један нарочито тежак проблем, који се још најбоље решава тако, ако се законодавно тело подели на два дома који ће сузбијати тиранске тежње и исправљати погрешке један другога. Тим резонавањем долази се до закључка да је дводомни систем неопходно потребно јемство противу рђавог функционисања законодавне власти, као што је на пр. министарска одговорност неопходно потребно јемство противу рђавог функционисања извршне власти. Другим речима, дводомни систем постаје једна аксиома модерне политичке науке (Токвил).

Ови закључци до којих се долази резонавањем о законодавној власти у опште, налазе потврде у искуству које се имало са модерним парламентарима. Модерни парламенти, који се бирају општим гласањем, одиста се не смеју оставити без икаква ограничења и надзора. Благодарети општем гласању, пресудан утицај на лични састав парламента добили су нижи друштвени редови као најмногобројнији. Наравно, ти редови, као кул-

турно најмање развијени и политички најнезрелији, не дају никаква јемства за добар избор народних представника; парламенти из општег гласања све су пре него одабрана тела; због свог популарног порекла, они нису у стању да се много уздигну изнад моралног и интелектуалног нивоа масе. У великој зависности од јавног мњења, ти парламенти више воде рачуна о тренутним жељама публике него о сталним државним интересима, и често доносе законе који су, поред све своје популарности, штетни за државу. Под владом општег гласања, партијски систем све више маха узима, и то је са свим природно, јер су партије једини начин да се разноврсне и супротне тежње бирачке масе сведу на неколико основних мотива, и да се у њихов хаос унесе колико толико реда и јединства. Али, с друге стране, партијски систем не може узети маха, а да парламент не падне у руке најјаче партије, не постане једна врста партијског клуба. Партијска скупштина има, неоспорно, својих великих незгода. Она је склона да своје партијске интересе стави испред општих државних, да буде крајње нетрпељива према другим странкама, да, неки пут, влада исто тако непатриотски и исто тако тиран-

ски као једна затворена аристократија. У једној партијској скупштини, претрес законодавних предлога губи знатно од своје озбиљности и непристрасности. Скоро сви важнији законодавни предлози јесу предмет спора између партија; једна их заступа, а друга напада; једна превеличава њихове добре, а друга њихове рђаве стране, — и та хвала и покуда, подједнако заинтересоване и претеране, тако су далеко од савесне објективне оцене, да скупштински претрес личи на један судски претрес у коме би били сами адвокати, а ниједан судија. С тим пристрасним претресом иде заједно и пристрасно гласање. О законодавним предлозима не гласа се по слободном уверењу, с погледом на њихову унутрашњу вредност, него се поводом њих гласа за или против оне партије која је своју судбину везала за њихову, гласа се, дакле, из чисто политичких разлога, који с унутрашњом вредношћу законом не морају имати никакве везе. Али не само да партијска борба може изопачити законодавни претрес: она је у стању да га сасвим онемогући. У оним земљама где се опозиција почела изметати у опструкцију, већина је била принуђена да изменама пословника сузи слободу претреса. У самој Енглеској, чији

се парламентаризам поштовао као општи образац, слобода се претреса морала толико сузити због опструкције, да није више никаква реткост да и најважнији законодавни предлози изађу из доњег дома недовољно претресени. Не читави параграфи, него читаве стране законодавних предлога стављају се на гласање без *икаког* претреса,<sup>1)</sup> као да би парламент био машина за гласање, као да претрес не би био исто тако његова основна функција као и само гласање...

Кад се све ово покупи уједно, онда се природно поставља питање, да ли се такав један парламент који се не налази на врло високом моралном и интелектуалном нивоу, који није у стању бранити државне интересе од заблуда јавног мњења; који има јаке склоности ка партијској тиранији; који не само није способан за објективан претрес, него неки пут није способан за претрес у опште, — питање се природно поставља да ли се такав један парламент сме начинити свемоћним. Такав један парламент далеко је од сваке непогрешности, и ништа не изгледа тако оправдано, него ставити га под надзор једног другог тела, које,

<sup>1)</sup> Hugh Cecil, *Diseases of the House of Commons*, Dublin Review, July 1909.

ма и не било боље од њега, самим тим што од њега друкчије, може служити као предохрана од његових погрешака.

Немогућно је спорити да је дводомни систем надахнут извесним неповерењем и скептицизмом према парламентима из општег гласања. Ипак зато, било би погрешно ставити дводомни систем у ред антидемократских установа. Демократски режим, као у опште сви режими, има две врсте присталица. Једни, одушевљенији, сматрају демократију као савршен режим, коме нема шта да се замери; свако опажање њених махна изгледа им почетак неверства према њој; не хотећи да виде њене махне, они, следствено, и не размишљају о томе како би се оне отклониле. Поред тих присталица демократије има и других, који, критичнији, и не верујући у могућност једног савреног режима, полазе од тога да демократија мора имати својих слабости као и сви ранији режими, и да ће се као сви ранији режими срушити под теретом својих властитих погрешака, ако се не буду лечила од тих слабости које је наводе на погрешке. Заступници дводомног система спадају у ову другу врсту присталица демократије. Они се не боре противу представничке владе у опште; они само узи-

мају предохране противу њених рђавих склоности, што је нешто сасвим друго.

Противници дводомног система позивају се, као што је већ речено, на начело народне суверености. Ово су њихове основне поставке: (1) државна је власт по својој природи највиша, суверена, и с тога недељива; (2) државна власт није оправдана у сваком случају већ само онда кад је сам народ врши над собом; (3) неспособан да непосредно врши суверену државну власт, народ именује представнике преко којих ће је вршити, али, због тога што је сувереност недељива, народни представници не могу се поделити у два тела: народно представништво мора остати једно, као што је једна и народна сувереност коју врши.

Ова аргументација противу дводомног система највише се популарисала у оној формули коју је нашао Сјејес за време Француске Револуције: Закон је воља једнога народа, а један народ не може у исто време и о истом предмету имати две разне воље (узима се да код дводомног система тај случај наступа онда, кад се два дома не буду могла сложити о једном законодавном предлогу: један исти

народ кроз један дом хоће тај предлог, а кроз други неће га).

Укратко, дводомни се систем сматра као противан јединству народне воље и недељивости народне суверености. Он се осуђује као једна нелогична и противуречна организација те суверености.

Овај аргумент који се из начела народне суверености изводи противу дводомног система, нарочито су истицали Русовљеви следбеници у француској уставотворној скупштини од 1789 (од свих њих, најјасније и најкатегоричније, Рабо Сент-Етиен). Али интересантно је да ти противници дводомног система нису извели све последице из начела народне суверености, на које су се позивали. По Русоу, начело народне суверености не искључује само дводомни систем, него представничку владу у опште. Народ не може пренети законодавну власт на своје представнике; то би значило да су његови представници власни имати место њега ту суверену вољу која њему припада, а нико не може имати место другога његову вољу: воља се не представља. Чим народ пренесе законодавну власт на своје представнике, њихова воља постаје место његове суверена, што значи, да се народна сувереност уништава. Потпуно

доследан, Русо је одбацивао представничку владу; тврдио да се само непосредна демократија слаже с начелом народне суверености. Међутим, противници дводомног система у скупштини од 1789 осуђивали су, у име начела народне суверености, само дводомни систем, али не и представничку владу у опште. Ову су примали, под условом да буде организована само у једном дому. И на тај начин долазили су и сами у противуречност с начелом суверености, по коме није требало претпостављати једнодомни систем дводомном, него их је требало оба два одбацити.

Али, баш и када би се узело да је њихова аргументација доследно изведена у духу народне суверености, имало би да се примети да је сама та идеја народне суверености јако оспорена. Народна воља не може бити суверена, јер народна воља не постоји, — не постоји с тога што народ није ни физичка ни правна личност да би могао имати воље. Народ није ништа друго него заједнички назив за све грађане једне државе. Да грађанима једне државе треба дати учешћа у њеним пословима, то не спори нико; али то још не значи да они имају једну заједничку вољу која треба да буде суверена. О њи-

ховој заједничкој вољи могло би бити говора само онда кад би се они међу собом слагали. Међутим, њихова сагласност постоји само у изузетним приликама, пред каквом великом опасношћу од спољашњег непријатеља. Иначе, они су подељени својим социјалним разликама у ривалне групе. На пр. у једној модерној држави, какве сагласности има између послодаваца и радника, између пољопривредника и индустријалаца, између религиозних духова и лаичких? Посматран изнутра, један народ пре представља сукоб разних воља него једну заједничку вољу. И зато, чим се народној маси дало учешће у државним пословима, добиле су се многобројне партије, које су тумачиле народну вољу свака друкчије; услед тога и парламентарни избори, на којима се народна воља имала обелоданити, постали су праве битке, при којима се, по једној познатој изреци, „главе само зато пребројавају да се не би морале разбијати“. <sup>1)</sup> На основу тога, дакле, што сви грађани једне државе имају једно заједничко име: „народ“, неможе се још закључити да они имају и једну заједничку вољу.

Ипак, није доста одбацити начело на-

<sup>1)</sup> Fitzjames Stephen, Liberty, Equality, Fraternity, стр. 27.

родне суверености, па да с њиме буде одбачен и онај начелни разлог противу дводомног система, који је био изнет у скупштини од 1789. Јер, тај се разлог може одвојити од начела народне суверености, као један разлог који, тако рећи, сам за себе постоји. Одиста, кад се каже да подела законодавне власти стоји у противуречности са недељивошћу народне суверености, то се не мисли само на народну сувереност него на сувереност у опште. Недељивост је особина сваке суверене власти, па ма коме она припадала, — и ако се у скупштини од 1789 нарочито наглашавала недељивост народне суверености, то је само стога што се у тој скупштини суверена власт признавала само народу. Према томе, сасвим је свеједно да ли је законодавно тело одиста представник народне суверености. Довољно је то, да је законодавна власт истоветна са сувереном влашћу. На основу саме те истоветности, без икаквих обзира на народну сувереност, питање се поставља, да ли се законодавна власт, будући недељива, јер суверена, може поделити на два дома.

Али ни овако постављено питање не може се решити у корист противника дводомног система. Каже се, закон је израз

једне суверене воље; са дводомним системом добијају се у исто време, и о истом предмету две воље (претпостављајући да оба дома не буду истог мишљења); како се то слаже са недељивошћу суверене воље? — У овој аргументацији крије се један софизам. Из недељивости суверене воље излази само то, да закон, у коме се та воља изражава, мора остати у сваком случају један. Закон је заповест суверенова; следствено, један суверен, — једна и заповест. Али закон остаје један, био један дом или два. Дводомни систем не значи то, да сваки дом може за себе издавати законе, и да су с тога могућна два разна закона о истом предмету. Сукоб између два дома није то исто што и сукоб две суверене воље; докле у сукобу, домови нису у стању издати никакав закон; у том случају, тачније је рећи да не постоји никаква суверена воља, него да их постоје две супротне. У Сјесеновој формули, оне несугласице које се могу изродити између домова пре него се дође до закона, узете су као доказ о неком противуречном изражавању суверене воље, и ако се суверена воља изражава тек у тренутку издавања закона.

Ако су несугласице између домова противне јединству суверене воље, онда

му морају бити противне и оне несугласице које су у једном истом дому могу јавити између његове већине и мањине. Мишљење већине претпоставља се мишљењу мањине из тог чисто практичног разлога, што је једногласност скоро немогућно постићи. Иначе, с формалног гледишта, чланови мањине потпуно су равноправни са члановима већине; нису ништа мање од њих органима суверене власти. Према томе, кад год би се парламент поделио у једном питању на већину и мањину, требало би узети да је у том питању суверена воља изражена на два разна начина, — и да је један од та два начина претпостављен оном другом само из практичних разлога. На крају крајева би изашло да се јединство суверене воље може сачувати само тако, ако се остави само једном човеку да је он изрази: разне воље, један човек може о једном предмету имати само сукцесивно, а не једновремено; следствено, у даном тренутку, он је, тако рећи, природном нужношћу приморан да суверену вољу изрази без икаквих несугласица и противуречности...

Главни, начелни разлог противника дводомног система не може се, дакле, усвојити. Остају да се виде њихови други



разлози, који су више практичне природе. Од тих практичних разлога, најважнија су ова два.

(1) Потребне реформе много је теже остварити кад на њих треба да се сагласе два дома. Нашто пак отежавати реформе? За разлику од судске и извршне власти, које су конзервативне власти, имајући да примењују законе такве какви су, законодавна је власт једна реформаторска власт, чији се разлог састоји у томе, што је сваки закон потребно после извесног времена променити. Сувишним отежавањем законодавних рефорама, убија се вера код људи да се реформе у опште и даду извести законодавним путем. Услед тога, наравно, они неће престати да желе реформе, али могу доћи у искушење да их покушају остварити револуционарним средствима. Сувишним успоравањем законодавног поступка иде се на супрот ономе што треба да буде циљ модерне државне организације, — а то је да се свима популарним струјама створе законске одушке, тако да се и највеће друштвене обнове могу извршити мирно, без револуционарних потреса, у границама правног поретка. Да се дводомним системом не добија ништа друго сем што се ра-

спаљују револуционарне страсти, види се по томе што горњи дом, и ако свугде организован као једно конзервативно тело, нигде није био у стању спречити ниједну велику реформу. Он се одупирао докле својим отпором није изазвао револуционарно врење у земљи; после је попустио, — и тиме најбоље показао да је сав његов дотадашњи отпор био и неоправдан и нецелисходан.

На ово се може одговорити да с реформама, и онда кад су теоријски потпуно оправдане, не треба у пракси одвећ брзати. Коначно успевају само лагане, постепене реформе. Преухитрене реформе изазивају убрзо реакцију, готово увек гору него стање пре реформе. Нове установе претпостављају ново духовно расположење код знатног броја грађана, — а духовне обнове не врше се с оном брзином с којом се нове установе могу узаконити. Ако се нове установе узаконе пре него се духови припреме, оне ће проузроковати извесну моралну нелагодност, која ће после омогућити реакцију. Према томе, нетачно је рећи да горњи дом доказује нецелисходност и неоправданост свог отпора у свакој оној прилици, кад пристане на једну реформу којој се претходно противио. Може бити,

та је реформа сазрела тек за време његовог отпора, — и онда је његов отпор у толико целисходан и оправдан што је ту реформу одложио до њеног психолошког тренутка. У опште, задатак горњег дома није да бесконачно спречава реформе, него да им послужи као „пробни камен.“ Ако један реформаторски покрет не потиче из стварних друштвених потреба него из пролазних заблуда јавног мњења, тај покрет не може толико трајати нити се толико раширити, да најзад и сам горњи дом мора пред њим попустити. Благодарећи горњем дому и његовом отпору, постаје могућно распознати који су покрети привремени и површни, а који опет имају дубљег узрока, и морају на неки начин бити задовољени, јер их време није у стању победити.

(2) Двodomни систем у стању је парализовати законодавну власт. Да би се могао један закон донети, потребно је да се оба дома сагласе; међутим, по општој људској природи већа је вероватноћа да се неће моћи него да ће се моћи сагласити. Сваки дом зна да онај други нема законског начина да га натера на попуштање; зар га та свест о несавладљивости његовог отпора неће начинити до крајности непопустљивим? Двodomни систем

не садржи никаква средства за решење тих сукоба између домова које је учинио у толикој мери могућнима. Он је организовао сукоб између домова, остављајући да се сам собом расправља како и ако може. Та два дома која имају правне могућности да се један другоме одуширу бесконачно, у стању су парализовати законодавну власт, која без њихове потпуне сагласности не може функционисати. И то је без сумње једна битна махна двodomног система, јер сваку власт треба организовати тако како ће моћи функционисати, а не тако како ће се што лакше моћи парализовати.

На ово, опет, може се одговорити да ствари не стоје тако очајно као што представљају противници двodomног система. Да сагласност између домова није лако постићи у сваком даном случају, разуме се по себи. Али да ли је тачно рећи да ће два дома, баш због тога што су један с другим равноправни, бити један према другоме само још непопустљивији? Зар се не може тврдити и обрнуто, да ће они, баш због тога што нису у стању чинити никакву принуду један над другим, — разумети пре а после да су упућени на узајамну попустљивост... По досадашњем искуству са двodomним

системом рекло би се, да он пре изазива дух компромиса него дух упорства. Много су рећи они примери кад се у сукобу домова није дошло ни до каквог решења, него они кад су се домови најзад сагласили на једно средње решење. Та фраза, да је дводомни дом организован сукоб, изгледа страшна само док се не аналише. Пре свега, организовати сукоб, није то исто што и створити га. То само значи, спречити да се један сукоб који већ постоји, не расправи неорганизованим, неправилним, више или мање насилним начином. Организовати сукоб, то је регулисати га, и тиме ублажити. На пр. у приватно-правним споровима, за саму судску власт могло би се рећи, с једног извесног гледишта, да служи организовању приватних сукоба. По правилу, сукоби између домова јављају се у оним питањима где су, и ван парламента, подељена мишљења. Одбијајући један предлог доњег дома, горњи дом само изражава оно незадовољство које већ постоји противу тога предлога у једном већем или мањем делу друштва. Са нестанком горњег дома, то незадовољство не би такође nestало; оно би само било принуђено да тражи себи одушке ван граница правног поретка. И, наравно, да би

у том случају могло само изгубити у умерености и постати опасније. Далеко од тога да буде извор сукоба, дводомни је систем само један начин да се они што мирније, са што мање потреса, манифестују. Треба у тој фрази: „организовати сукоб“ нагласити реч „организовати“ а не „сукоб“, па да се та фраза, од покуде дводомног система, претвори у његову похвалу.

Што се тиче навода, да дводомни систем у ствари не пружа никаква средства за решење сукоба, ни он није сасвим тачан. Да ли дводомни систем пружа или не пружа средства за решење сукоба, то зависи од тога како су односи између домова удешени. Али питање о њиховим односима јесте тако велико питање да се мора нарочито расправљати.

### III. — Односи између два дома.

У суштини је дводомног система да два дома буду један с другим равноправна, — т. ј. да имају исте функције, и да у кругу тих функција не буду један другом потчињени. Ако би сваком од њих биле додељене друге функције, између њих не би била извршена никаква подела власти; два би дома постојала, али не и

дводомни систем. Ако би, пак, у кругу истих функција, један дом био потчињен другом, онда би увек било онако како хоће тај надмоћни дом, — и, практички, такав дводомни систем не би се разликовао од једнодомног.

Али, та равноправност која лежи у суштини дводомног система, јели правило без изузетка? Да би се могло одговорити на ово питање, треба претходно одвојити разне функције законодавног тела једну од друге.

У главnome, законодавно тело има три функције: (1) издаје законе; (2) решава о буџету; (3) води надзор над владом, коју може оборити, ако је њеним радом незадовољно.

Од ове три функције, само је прва чисто законодавна. Друга и трећа јесу, у ствари, административне функције. Буџет не садржи никаква правила, никакве правне прописе, ништа од свега онога што се обично сматра као предмет закона. То је један предрачун финансијске администрације. Надзор који законодавно тело води над владом, такође треба рачунати у његове административне функције, јер посредством тога надзора оно је у стању утицати на целокупан ток администрације. Да би се ове две врсте админи-

стративних функција — решавање о буџету и надзиравање владе — разликовале једне од других, прве ћемо назвати финансијским функцијама а друге политичким.

Равноправност два дома не постоји код свију функција законодавног тела. У главnome, могло би се рећи да она постоји код законодавних функција а не и код административних; за тим, да се, у кругу ових последњих, од ње мање одступа код финансијских функција него код политичких.

(1) Ми почињемо с политичким функцијама, код којих постоје највећа одступања од равноправности домова. Надзорна власт парламента над владом може бити већа или мања; она је највећа онда, кад парламент може оборити владу чим је радом незадовољан, у ком се случају каже, да влада одговара пред парламентом. Овакву потпуну надзорну власт парламент нема у свима државама него само у онима које су усвојиле парламентарни режим.

По начелу равноправности два дома, у државама парламентарног режима требало би установити одговорност министара пред оба дома, тако да их сваки од њих може оборити. Да ли су у пракси

изведене ове последице из начела равноправности? Узмимо оне две државе у којима је парламентарни режим дотеран до свог врхунца, Енглеску и Француску.

У Енглеској, министри не одговарају пред оба дома него само пред доњим.<sup>1)</sup> Истина, горњи дом може, као год и доњи, претресати владине поступке; може чак изрећи формалну осуду над њоме; али све је то само од платонске вредности: влада се не сматра обвезаном да одступи због осуде горњег дома. Горњи је дом може осудити, али не може оборити. На пр., 1866, кабинет Палмерстон преживео је осуду коју је горњи дом изрекао над његовом данском политиком; 1884 и 1885, кабинет Гледстон преживео је осуде које је горњи дом изрекао над његовом мисирском политиком;<sup>2)</sup> у наше дане, 1906, 1907, 1908, садашња либерална влада преживела је пропаст своја четири врло важна закона у горњем дому, и ако би, вероватно, била одмах одступила да су ти закони одбачени од доњег дома.<sup>3)</sup>

<sup>1)</sup> Lawrence Lowell, Government of England, св. I, стр. 410. — Артур Балфур, у доњем дому, 24 јуна 1907.

<sup>2)</sup> Herbert Paul, History of Modern England, св. I, стр. 362; св. IV, стр. 265, 276.

<sup>3)</sup> Jahrbuch des öffentlichen Rechts, св. III, стр. 532.

У Француској још није расправљено питање да ли влада одговара пред оба дома. Судећи по пракси, изгледа да она одговара не само пред скупштином него и пред сенатом. Истина, 1880, министарство Фрејсине-Фери није одступило, и ако је сенат одбацио један од најважнијих, ако не и најважнији члан његовог закона о настави. Али, 1890, кабинет Тирар пада у сенату на питању о једном уговору с Грчком; 1896, сенат изјављује неповерење кабинету Буржоа, који на крају крајева мора да одступи, и ако се неко време показивао вољан да, наслоњен на скупштину, влада насупрот сенату; 1897, један министар правде даје оставку услед осуде сената; 1899, кабинет Дициј, — 1900, кабинет Валдек-Русо, — 1905, кабинет Рувије, постављају у сенату питање о поверењу, и тиме признају своју одговорност пред њиме.<sup>1)</sup>

Тако у пракси. У теорији су мишљења подељена. Два најзнатнија државно-правна писца француска, Есмен и Дигуи, не слажу се у том питању. Први оспорава владину одговорност пред сенатом, други покушава да је докаже. Есмен наглази да право скупштине да обори владу,

<sup>1)</sup> Duguit, Droit Constitutionnel, стр. 1073.

јесте нераздвојно везано за право владе да распусти скупштину. Скупштина може осудити владу, али не у последњој надлежности: противу њене осуде влада има право апела на бирачко тело. На основу овога Есмен закључује да сенат, који по француском уставу не може бити распуштен, не може имати ни право да обори владу. Шта више, по француском уставу, сенат решава заједно с председником републике о распуштању скупштине. Ако би се поред свега тога дало сенату још право да обара владу, сенат би, као једно тело које може оборити владу, може распустити скупштину, и не може само бити распуштено, постао несумњиво јачи од скупштине.<sup>1)</sup>

Дигуи не верује да би сенат, добивши право обарања владе, постао јачи од скупштине. Претпоставимо да сенат обори једну владу која ужива скупштинско поверење. Нова влада која после тога дође, или ће добити изјаву поверења и од сената и од скупштине, или ће је добити само од сената. У првом случају, сукоба између два дома нема; у другом, распуштање скупштине постаје неизбежно, и сукоб између ње и сената имаће да реши

<sup>1)</sup> Esmein, Droit Constitutionnel, четврто издање, стр. 688 и даље.

бирачко тело. Било да се нова скупштина слаже са сенатом у питању о влади, било да се не слаже, тешкоће више не може бити, јер сада мора бити онако како хоће скупштина, која је добила нарочити мандат од бирачког тела да реши питање о влади. По Дигуи, дакле, сенат не може постати јачи од скупштине, из тог простог разлога што се њихови сукоби у погледу владе решавају, на крају крајева, код бирачког тела.<sup>1)</sup>

То је, у кратко, стање ствари у Француској и Енглеској. Треба истаћи да се, у обе земље, спор води само о праву горњег дома да обори владу, а не о његовом праву надзора над владом у опште. У обе земље, горњем дому признаје се право питања и интерпелације, истраге и анкете, као и доњем дому. Искључива одговорност министара пред доњим домом значи само то, да право надзора горњег дома над владом нема оне санкције коју има право надзора доњег дома. Оба дома могу констатовати владине неправилности и погрешке, али казнити је може само доњи дом, јер само је он може оборити.

Исто је тако неоспорно и ово. Ако одговорност владе има постојати само пред

<sup>2)</sup> Duguit, *op. cit.*, стр. 1072.

једним домом, тај дом мора бити доњи. У пракси нема примера да се владина одговорност покушала установити само пред горњим домом.

Спорно је само ово питање: да ли одговорност владе треба установити пред оба дома, или само пред доњим домом. Ми бисмо били за ово друго. Ево зашто.

У данашње време, влада се мора дати оној странци која има већину у народу, — а која странка има већину у народу, то се види на изборима, и то тим боље што је шира основа на којој се избори праве. Доњи дом, више или мање свугде, бира се општим гласањем, или таквим једним начином који се од општег гласања не удаљује сувише. Што се тиче горњег дома, он није свугде изабрао скупштина. Има земаља где се он састоји од чланова наследних, доживотних итд. Тамо пак где се његови чланови бирају, они се не бирају општим гласањем или, ако је опште гласање узето за основу и горњем дому, оно је ублажено поредним изборима, делимичним обнављањем итд. У опште, горњи дом много је даљи од народне масе и њених великих струја него доњи дом; већина горњег дома не мора представљати најјачу групу у земљи, и

зато би било незгодно дати горњем дому право да решава о влади.

На супрот доњем дому, који је једна партијска скупштина, горњи се дом истиче као једно тело које ће у своја решавања унети више објективности; примати или одбацити законодавне предлоге с погледом на њихову унутрашњу вредност, а не из пријатељства или непријатељства према влади. У пракси, врло је тешко начинити од горњег дома једну такву непартијску скупштину, која претреса законодавне предлоге у чисто академском духу. Ипак, извесно је да ће претреси у горњем дому пре добити тај академски карактер, ако од њиховог исхода не буде зависила владина судбина. Један горњи дом који може изазвати пад владин одбацавањем њених предлога или примањем предлога опозиције, судиће о њима пристрасније, него један горњи дом који не може на тај начин изазвати владин пад. У интересу саме његове објективности не треба му дати ону моћ над владом коју има доњи дом.

Најзад, бојати се да једна влада која одговара пред оба дома, не буде одвећ слаба. Та њена двогуба одговорност да се схватити двојачко: (1) влада мора одступити чим јој један од два дома изјави

неповерење; <sup>1)</sup> (2) влада мора одступити тек онда кад се оба дома сагласе да јој изјаве неповерење. <sup>2)</sup> У првом случају, влада би гледала да истовремено задовољи оба дома, макар се они и не слагали међу собом, — и њена би политика врло лако постала неодређена и колебаљива. Рећи се, може бити, да не мора бити тако: нека се, чим један дом независно од другог изјави влади неповерење, апелује на бирачко тело да оно реши о коме од два дома влада треба да води рачуна. Али, у пракси, влада нерадо иде на изборе, — и ако би се утврдила њена одговорност пред оба дома, она би више волела да их, ако је могућно, оба задовољи, него да, држећи се само једнога, изазове међу њима такав сукоб који се може решити само апелом на бирачко тело. — У другом случају, ако би се за владин пад тражила сагласност оба дома, могло би се десити да се влада ослони на један дом против другог, — а таква једна влада која би имала да се бори са систематским непријатељством једне половине законодавног тела, за цело не би била јака, поред свега тога што би свој век могла доста дуго продужа-

<sup>1)</sup> Duguit, на наведеном месту.

<sup>2)</sup> Sidgwick, Elements of Politics, стр. 448.

вати. — У првом случају, влада би вероватно гледала да измири у себи чак и супротне тежње два дома; у другом, могло би се десити, да, нападана од једног дома а брањена од другог, постане предмет њихове борбе; на један и на други начин она би могла само изгубити од своје снаге, постати једна слаба влада. У законодавству треба тежити што објективнијим решењима: зато се ту противстављају један другоме два равноправна дома, који један другоме неће допустити никакву једностраност нити пристраност. У управи пак треба желећи једну јаку владу; јаке владе не може бити ако се њена одговорност не усредсреди на једном месту, — и ето зашто треба само доњем дому дати право обрања владе.

(2) У кругу финансијских функција, односи између два дома уређени су, у пракси, на разне начине. У главном постоје три могућности: (а) о буџету решава само доњи дом; (б) о буџету решавају оба дома равноправно; (с) о буџету решавају оба дома, али при том заједничком решавању доњи дом има више права него горњи. У великој већини држава усвојен је овај трећи начин, тако да се он може сматрати као опште пра-



вило. Питање је само, у чему се састоје та већа права доњег дома. Али у том погледу влада у пракси извесна разноврсност. Ми ћемо се задржати на два основна система: на систему енглеском и на америчко-француском. Оба система слажу се у томе што признају доњем дому већа права, не само у погледу буџета, него у погледу свих финансијских закона. Иначе, између њих има знатне разлике. По енглеском систему, финансијски се закони подносе прво доњем дому, и пошто их овај одобри, горњи дом може о њима само још у целини решавати, — тј. доњим домом одобрене финансијске законе, горњи дом може или примити или одбацити, али не може мењати. У области финансијског законодавства горњи дом нема ни право иницијативе, ни право амандмана, већ само право одбацивања. Шта више, у пракси има примера да му је доњи дом оспоравао и то право (нарочито, код оних финансијских закона којима се укида какав порез).<sup>1)</sup>

По америчко-француском систему, надмоћност доњег дома састоји се само у

<sup>1)</sup> Anson, Law and Custom of the Constitution, св. I, стр. 268 и даље; Lawrence Lowell, op. cit., св. I, стр. 400 и даље; Erskine May, Parliamentary Practice, 11 издање, стр. 540 и даље.

праву приоритета. Горњи дом не може решавати о финансијским законима пре доњег дома; иначе, решава о њима с истим оним правима с којима и доњи дом; има, дакле, право амандмана, које му се у Енглеској не признаје. У Француској, скупштина је покушавала и покушава да сузи сенату право амандмана. Отуда што се финансијски закони прво њој подносе, она би хтела извести за себе искључиво право иницијативе. По њеном тумачењу, сенат може смањивати и укидати кредите које је она решила, али их не може увећавати. Најмање пак може предлагати нове кредите; чак не би могао васпоставити један кредит који је из владиног пројекта скупштина избрисала. Надзор сената над финансијским одлукама скупштине постоји само у интересу штедње. Сенат нема право иницијативе за нове издатке, јер нови издаци неминовно појачавају пореске терете, а сенат, који не проистиче непосредно из општега гласања, не може имати право порезивања.<sup>1)</sup>

Већи број европских држава усвојио је америчко-француски систем, а мањи, енглески. Енглески се систем више удаљује од начела равноправности, чини фи-

<sup>1)</sup> Eugène Pierre, Droit politique, électoral et parlementaire, друго издање, стр. 593 и даље.

нансијску власт горњег дома скоро илузорном. Лишавајући га права амандмана, остављајући му избор само између примања и одбацивања, енглески систем ставља горњи дом пред једну алтернативу која сужава његову слободу решавања до крајњих граница. Ово се нарочито осећа код буџета, који се не би могао одбацивати у целини, а да то не изазове уставну кризу. „Ви не можете,“ говорио је лорд Солзбери лордовима<sup>1)</sup>, „одбацивати буџет, јер не можете оборити владу; оставити садашњу владу у власти, а а опет је лишити новчаних средстава без којих се не може земљом управљати, то би значило изазвати уставну кризу.“ Ове речи лорда Солзберија најбоље показују како горњем дому мало вреди право одбацивања; како је он у ствари принуђен да прими буџетске одлуке доњег дома.

Каква је практична важност америчко-француског система, који од начела равноправности одступа само у толико што доњем дому признаје право приоритета? Познати државно-правни писац Јелинек, који је први и једини дао систематску расправу о финансијским атрибуцијама горњег дома<sup>2)</sup>, не цени много право при-

<sup>1)</sup> 30 јула 1894.

<sup>2)</sup> У „Staatsrechtliche Abhandlungen“, Festgabe für

оритета. По њему, сва се важност права приоритета састоји у томе, што би доњи дом, путем претходног одбацивања, могао спречити да извесни финансијски закони у опште и не изиђу пред горњи дом. Истина, код буџета могло би се десити још и то, да доњи дом, по свом праву приоритета, задржи буџет тако дуго код себе, да горњем дому не остане више довољно времена за буџетски претрес. То би опет било једно средство притиска на горњи дом да прими буџет онако како га је доњи дом решио. Али Јелинек држи да је то већ злоупотреба права приоритета. Противу те злоупотребе он предлаже оно што су неке немачке државе већ усвојиле, на име, да се буџет не шаље горњем дому тек пошто га доњи дом буде цео решио, него да му се шаље део по део, чим би који био решен. Нама се чини да Јелинек потцењује право приоритета, бар код буџета. Као што је рекао један од ауторитета у буџетским питањима, Рене Стурм: Ко прави буџет, господар је буџета; сенату је тешко мењати буџет, пошто га скупштина склопи и уравнотежи.<sup>1)</sup>

Paul Laband, св. I, под насловом: „Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung“.

<sup>1)</sup> René Stourm, Le Budget, шесто издање, стр. 298.

Правило је, дакле, да се у области финансијског законодавства дају доњем дому већа права него горњем. Зашто се то чини? Енглеска је прва земља у којој су се јавиле финансијске прерогативе доњег дома. Из Енглеске, оне су прешле у Сједињене Државе, и то нешто умањене: докле је у Енглеској горњи дом имао само право одбацивања према финансијским одлукама доњег дома, у Сједињеним Државама имао је још и право амандмана. Овај амерички систем, који није био ништа друго него енглески систем ублажен, примила је Француска, а од ње после велика већина европских држава. Из чега изилази да финансијске прерогативе доњег дома доводе порекло из Енглеске, и да, према томе, кад је реч о њиховом оправдању, треба пре свега видети чиме се оне правдају у Енглеској.

У Енглеској оне се правдају тиме што доњи дом представља народну масу, а горњи дом само један сталеж, лордове. На основу тога, почело се тврдити већ од XIV века, па се у XVII веку утврдило коначно, да о порезима треба да решава доњи дом, пошто је у њему представљена маса пореских обвезника. Што се тиче горњег дома, он има само да изјави да ли на те порезе које је доњи

дом установио, пристају и лордови, јер нико, па ни лордови, не може бити порезан без свога пристанка.<sup>1)</sup> — На Континенту је примљено оно објашњење енглеског система које је био дао Монтескије у свом „Духу законâ“:<sup>2)</sup> будући аристократска скупштина, енглески горњи дом може се лако навести да ради својих посебних интереса занемари народне; с тога у свима оним приликама кад би владалац имао рачуна да подмити горњи дом, напр. онда кад се решава о пореским законима, горњем дому треба дати само власт спречавања а не и власт одлучивања. Ето зашто лордови не могу предлагати намете на народ, а могу одбацивати оне намете које би народно представништво предложило. — Сва се ова правдања и објашњења свODE на једно: пореске терете сноси цео народ, а горњи дом представља само један сталеж. Према томе, горњем дому треба оставити само толико права у области финансијског законодавства колико му треба ради одбране његових сталешких интереса, т. ј. треба му оставити само право одбаци-

<sup>1)</sup> J. A. R. Marriott, The House of Lords and the Budget, „The Nineteenth Century,“ Aug. 1909.

<sup>2)</sup> Књига XI, глава VI,

вања (veto), јер то је сасвим довољно средство одбране.

Јелинек је показао сву теоријску неоснованост ових разлога који се наводе у корист финансијских прерогатива доњег дома. У модерној држави, о горњем дому не може се више говорити као о сталешкој скупштини; он је исто тако државни орган као на пр. владалаци или доњи дом. Код њега треба претпоставити исто толико свести о општим интересима колико ма код кога другог државног органа, тим пре што се, данас, јавни приходи и расходи не схватају више као лична владаочева, већ као државна ствар која се подједнако тиче свих друштвених редова. По том истом разлогу по коме се умањује финансијска власт горњег дома, могла би се умањити и његова законодавна власт. Као год порези, тако исто и закони „важе по правилу за народну масу“; следствено, не само у области финансијског, него у области свег осталог законодавства, требало би дати претежан утицај доњем дому. Најзад, то је застарела идеја да је доњи дом штедљивији од горњег, да се боље стара о државним финансијама. Данас, на све стране чују се жалбе противу лакомислене финансијске политике доњег дома. Под притиском бирачког тела,

доњи дом одобрава популарне издатке на штету буџетске равнотеже; чини скупе огледе на пољу социалног законодавства, који изазивају дефиците.

Какав закључак треба извести из овога? По нашем мишљењу, финансијске прерогативе доњег дома, узете у опште, не могу се правдати. Равноправност између домова потребна је баш у области финансијског законодавства. Као год што у аристократској држави виши редови терете наметима народну масу, тако у демократској држави нижи редови траже све јаче порезивање горњих редова као један акт „друштвене правде.“ — и, под њиховим утицајем, народно представништво пре је склоно да се огреши о интересе имућних него о интересе сиромашних класа. Као што је рекао лорд Розбери на један епиграматичан начин: „Доњи дом решава порезе; горњи дом их плаћа.“ Тј. порезе које решава доњи дом, не сноси више народна маса која је у њему представљена, него ти некада повлашћени редови који стоје иза горњег дома. Двodomни систем установљава се ради тога да законодавним телом не би загосподарила једна друштвена група на штету свих осталих. Он би изгубио врло много од своје праткичне вредно-

сти, ако горњи дом не би био равноправан с доњим баш у погледу финансијских закона, који су најзгодније средство за тиранију једне класе над другом.

Али, пошто се у начелу прими равноправност два дома у области финансијског законодавства, мора се признати да има један финансијски закон, код кога је ту равноправност тешко одржати. То је буџет. Као и код осталих закона, тако и код буџета, може се десити да се домови не сложе. Шта онда да се ради с буџетом? Он се не може оставити нерешен, као што се ради са законима у таквом случају. Ма колико био важан један закон који је због несугласности домова остао нерешен, државна машина може и без њега радити. Међутим, ако буџет не би био решен, цела би се државна машина морала зауставити. Издавање кога било закона да се одложити, док се домови не сложе; издавање буџета не да се одложити, јер се без буџета владати не може.<sup>1)</sup>

Из овога још не изилази да при решавању о буџету треба дати већа права доњем дому, као у систему енглеском или у систему америчко-француском. Ве-

<sup>1)</sup> Sidgwick, Elements of Politics, стр. 446 и даље.

лика је махна тих система што су повредили начело равноправности, а опет нису спречили буџетске сукобе. На пр. код енглеског система, буџетски сукоб може наступити, ако горњи дом одбаци у целини буџет који од доњег дома добије; код америчко-француског система, опет, ако доњи дом не пристане на амандане које му горњи предложи. Колико је ово тачно, види се најбоље по Енглеској. Буџетска права горњег дома немогућно је више сузити, него што је то учињено у тој земљи где је горњем дому остављено само још право одбацивања. Ипак зато, баш ове године, у трепутку кад ово пишемо, у Енглеској постоји опасност од једног врло озбиљног буџетског сукоба.

Буџетски сукоби не могу се, дакле, спречити тиме што ће се доњем дому дати већа буџетска права него горњем. Остаје онда да се унапред прими могућност тих сукоба, и да се тражи један начин на који ће се они решавати, ако би се појавили.

На први поглед изгледа да има један начин да се буџетски сукоб реши без повреде равноправности домова. То је онај начин који се употребљује приликом њихових сукоба код обичних закона, и који

је познат под именом „апела на народ.“ Другим речима, кад год би дошло до буџетског сукоба, требало би доћи дом распусти, и тиме дати бирачима прилику да кажу који буџет желе, онај горњег или онај доњег дома. У место да један дом попушта под притиском другога дома, он би попуштао под притиском бирачког тела, што много боље одговара начелу равноправности. Али овај начин има противу себе то, што се буџетски сукоби понављају тако рећи сваке године, а скупштина се не може распуштати сваке године. Апел на народ може само у изузетним приликама бити средство за решавање буџетских сукоба; он никако не може постати једно редовно и нормално средство.

У недостатку апела на народ, остало би да се буџетски сукоби решавају заједничким гласањем. Тако се ради у Шведској и Норвешкој; зато се тај начин и зове скандинавски систем. У Норвешкој, заједничко гласање бива у заједничкој седници два дома; у Шведској, сваки дом гласа за себе, па се после њихови гласови срачунавају заједно. По скандинавском систему, има доста изгледа да ће у буџетским сукобима последња реч припасти доњем дому, пошто он броји

више чланова но горњи дом. Ипак, може се десити и обрнуто, на пр. онда кад је гледиште доњег дома подржавано врло слабо, а гледиште горњег дома врло јаком већином. Онда, одиста, већина горњег дома може са мањином доњег дома саставити већину при заједничком гласању. Овакве могућности наступају нарочито у оним земљама где је горњи дом, у политичком погледу, хомогенији од доњег дома, на пр. у Шведској.<sup>1)</sup> Скандинавски систем не потчињава горњи дом доњем у сваком случају; даје му бар теоријску могућност да победи доњи дом; остаје веран начелу равноправности колико је највише могуће, кад се решење буџетских сукоба тражи ван апела на бирачко тело.

Јелинек је писао с похвалом о оним решењима буџетских сукоба која су предвиђена у новом баденском (1904) и новом виртембершком (1906) уставу. Како се нама чини, баденско-виртембершки систем нема праве оригиналности; његова се вредност састоји у једном општоумном еклектизму. Он садржи у себи елементе и енглеског и америчко-француског и скандинавског система. Горњи дом има

<sup>1)</sup> Енглеска бела књига о горњем дому у страним државама, од 8 јула 1907.

право амандмана (америчко-француски систем), али, тако рећи, само један пут. Ако доњи дом не прими његов амандман, горњи га не може више поновити: спорна буџетска позиција утврђује се онако како хоће доњи дом. Ипак зато, отпорна моћ горњег дом није исцрпена; њему остаје право да тај буџет који више не може мењати у појединим позицијама, одбаци у целини (енглески систем). Сукоб који би услед тога наступио између горњег дома и доњег, решава се њиховим заједничким гласањем (скандинавски систем): сви гласови који су у доњем дому пали противу буџета, додају се гласовима који су противу њега пали у горњем дому, и ако мањина доњег дома, спојена с већином горњег дома, чини већину од целокупног броја гласова оба дома, буџет који је доњи дом усвојио, а коме се горњи противио, сматра се као одбачен.

Најзад, могли би се оставити на страну сви ови системи за решавање буџетских сукоба између два дома, и пустити да се ти сукоби расправљају у пракси сами од себе, узајамним попуштањем оба дома. То би значило ослонити се на њихову увиђавност, рачунати да они неће терати са својим сукобом дотле да земљу оставе без буџета, без кога она не може

бити. Интересантно је да врло велика већина држава не предвиђа никаква законска средства за решење буџетских сукоба. У тим се државама зна да су буџетски сукоби могућни, али се мисли да се они неће увек, неко само по изузетку, заострити толико да их је немогућно расправити путем компромиса између домова. За те изузетно заострене сукобе, мисли се да није потребно предвиђати нарочите законске мере. Јер, у крајњем случају, остаје увек распуштање скупштине, за које смо видели да је, у овако изузетним приликама, сасвим подесно средство за решење буџетских сукоба.

Ми бисмо имали да приметимо само једно. Не треба мислити да је, с гледишта равноправности домова, боље да се њихови буџетски сукоби расправљају путем компромиса. Компромис је добар онда кад је потпуно слободан. У буџетским сукобима, компромис је увек у пола изнуђен, јер се прави пошто пото, само да би се избегло ванбуџетско стање. Овако изнуђени компромиси увек испадају горе по ону страну која је слабија, која лакше подлеже свима принудама. Од два дома пак горњи је дом без сумње слабији; доњи има више политичког престижа; с тога постоји опасност, да се у прего-

ворима које домови воде ради компромисног решења буџетских несугласица, не испољи политичка надмоћност доњег дома исто онако сигурно, као што се приликом њиховог заједничког гласања испољава његова бројна надмоћност.

Као крајњи закључак из свега досадашњег, имало би да се изведе ово. Начелних разлога нема никаквих да се, у области финансијског законодавства, доњем дому дају већа права него горњем. Од начела равноправности које треба да влада у односима два дома, мора се одступити само у случају њихових буџетских сукоба, — и то само стога што се ти сукоби не смеју оставити нерешени, а сви начини за њихово решење — сем апела на народ, који се само изузетно може употребити — дају могућности доњем дому да испољи било своју бројну било своју политичку надмоћност, и тиме поквари ону равнотежу која треба да постоји између њега и горњег дома. Укратко, у питању буџетском, доњи ће дом, бар у одсудном часу, бити јачи чинилац од горњег дома, али не и једини чинилац, поред кога горњи дом ништа више не значи, као што то бива у питању о влади.

(3) У области чистог законодавства влада потпуна равноправност између два

дома. Оба имају право законодавне иницијативе; оба имају право амандмана према законодавним предлозима један другог, и, што је главно, право одбацивања. Закон о коме се не би могли сложити, остаје нерешен. Као што је већ речено, закони нису као буџет да се њихово решење не може одложити. Шта више, код закона, одлагање има својих добрих страна: тиме се добија времена за стишавање страсти; домови постају способнији да хладније суде и да чине потребне уступке, оне које су у интересу веће објективности самог законског текста.

Сукоби који се јаве између два дома поводом појединих закона, не морају бити решени до једног одређеног тренутка, као њихови буџетски сукоби, али, најзад, и они треба једном да буду решени. За њихово решење постоје у главном ови начини: (а) конференције; — сваки дом именује своје делегате, и ти делегати траже у заједничкој седници једно средње решење на које би оба дома могла пристати. У овим преговорима политичка надмоћност доњег дома не може се испољити онако као у преговорима који се воде поводом буџетског сукоба, јер домови нису принуђени да пошто пото дођу до сугласности, — и горњи дом, ако је неза-



довољан предлозима доњег дома, може преговоре прекинути. (b) Монархова интервенција. Монарх не може, истина, дати ништа друго него савете, али, због његовог високог положаја, о тим се саветима мора водити неког рачуна. Дешава се да један дом који иначе не би попустио, попусти под моралним притиском монарховим. (c) Апел на бирачко тело: доњи се дом распушта, — и ако на новим изборима победи његова дотадашња већина, то се сматра као знак да горњи дом треба да попусти. Овај начин практикује се нарочито у Енглеској. На пр. 1886, горњи је дом био одбацио предлог доњег дома о засебном ирском парламенту; на новим изборима који су одмах затим дошли, она већина доњег дома која је тај предлог била изгласала, претворена је у мањину, — и о ирском парламенту није више било говора, бар за неколико година. У последње време, у Енглеској има примера да се сукоби домова решавају и без нових избора, израчунавањем унапред изборног резултата. Либерална влада од 1905 била је узела иницијативу за велики број рефорама, које је доњи дом све усвојио. Горњи дом, опет, био је противу свију њих; али, знајући да либерална влада може апеловати на

бирачко тело, он је начинио разлику између оних рефорама за које је рачунао да ће их бирачи прихватити, и оних за које је рачунао да их неће прихватити; прве је примио, а друге одбацио. Апел на бирачко тело био је, дакле, извршен у мислима. (d) Заједничко гласање, какво се употребљује и за решење буџетских сукоба. (e) Један начин који постоји у неким јужно-америчким државама (Чиле, Парагвај), и који се састоји у овоме. Кад један дом одбаци предлог другог дома, овај га узима поново у решавање; ако га усвоји поново, и то с нарочитом већином од две трећине гласова, предлог се поново шаље другом дому. Тај други дом може га одбацити само истом таквом већином од две трећине; иначе, предлог се сматра усвојен од целог парламента. У ствари, ово је само једна варијанта заједничког гласања: оба система почивају на идеји да, у случају сукоба, један дом може надгласати други, под условом само да то не учини слабом већ јаком већином. Конференције и монархова интервенција нису прави начин за решење сукоба, јер конференције могу остати без резултата, као што и монархова интервенција може не успети. Прави начин, то су апел на бираче, заједничко гласање,

и право једног дома да изузетно јаком већином натура своје мишљење другом дому. Од ова три начина, први је по нашем мишљењу најбољи. Он је највише у духу дводомног система, јер, као што је показано раније, највише он поштује равноправност домова. У место што би један дом натурао другоме своју вољу, позива се неко трећи, бирачко тело, да расправи њихов спор.

Може се, истина, рећи да ни апел на бирачко тело није прави начин за решење сукоба између два дома, пошто није сигурно да ће горњи дом попустити и онда, кад се бирачко тело буде изјаснило противу њега. У Енглеској постоји као једна уставна конвенција да горњи дом мора попустити, ако нови избори испадну противу њега, — и горњи се дом држи те конвенције с оном скрупулозношћу с којом се у опште у Енглеској поштују уставне конвенције. Али није очекивати да ће у свима земљама горњи дом имати толико политичке увиђавности као у Енглеској; шта, дакле, онда, ако горњи дом, ни после апела на бираче, не буде хтео попустити?

Противу таквог непопустљивог горњег дома навек ће се моћи наћи законска средства принуде, ако чисто по-

литичка принуда бирачког тела не би била довољна. Каква ће управо та средства бити, зависи од саме организације горњег дома, управо од тога да ли његове чланове поставља владалац, или бира народ. У првом случају, и под претпоставком да владалац има неограничено право постављања, поставиће се толико нових чланова колико треба па да се дотадашња већина горњег дома претвори у мањину. У другом случају, а под претпоставком да горњи дом може бити распуштен, наредиће се његово распуштање. Укратко, било постављањем нових чланова, било распуштањем, промениће се већина у том горњем дому који не показује довољно попустљивости.

Али, по нашем мишљењу, тешкоћа није у томе како да се савлада онај отпор горњег дома који би се продужавао и после апела на бирачко тело. Него тешкоћа је у томе, што апел на бирачко тело претпоставља једно бирачко тело са довољно свести и самосталности да може бити судија домовима. Такво бирачко тело постоји у Енглеској, али ретко где и ван ње. Има земаља где одиста не вреди апеловати на бирачко тело, које је научило да гласа под притиском власти, или, у опште, нема разумевања за поли-

тичка питања у којима се домови сукобљавају. У таквим земљама има да се уради једно од двога. Или, да се сукоби домова решавају по једном од она друга два начина, дакле, било заједничким гласањем, било по оном јужно-америчком систему. Или да се остави самом времену да оне те сукобе ублажи и отклони.

Ми бисмо претпоставило ово друго. Начело равноправности јесте основно начело дводомног система, које не треба вређати без крајње потребе. Таква крајња потреба постоји у питању о буџету, које мора бити брзо решено, али не постоји и у питању о законима, које може бити дуго времена отворено.

Потпуна равноправност два дома постоји само у области њихових законодавних функција. У области њихових административних функција или не постоји никако, или постоји непотпуно. Ово долази отуда што сукоб домова никад не може бити тако опасан у области законодавства као у области администрације; из чега следује да се у области администрације мора умањити њихова равноправност, пошто она омогућава и њихове сукобе.

У области законодавства, несугласице

два дома имају за последицу одлагање једног закона. Узимајући ствари онако како најчешће бивају у пракси, тај закон о коме се домови нису могли сложити, имао је да дође на место једног ранијег закона; услед сукоба домова, дакле, биће само одложена једна законодавна реформа о чијој су корисности мишљења подељена. Ма колико корисне, законодавне реформе ретко су кад тако хитне да се не могу одложити. Оне постају хитнима само у изузетним приликама, кад се маса налази у једној револуционарној нестрпљивости и раздражљивости. Иначе, закони су правила која имају да важе дуге, неодређене периоде времена; због тога што њихова важност није ограничена на један момент, ни њихово издавање не мора пасти баш једног одређеног момента. Оно се сме одлагати, — и следствено онај сукоб домова који има за последицу одлагања закона, није опасан.

У области администрације, ствар стоји друкчије. Кад се домови не би могли погодити о буџету, цела би се администрација морала укочити. Кад се не би могли погодити о влади, та влада која би била предмет њихове борбе и преко које би се они отимали о надмоћност, била би једна

растрзана и ослабљена влада. Ванбуџетско стање и слаба влада јесу не само опасније ствари него одлагање једне законодавне реформе, него су још ствари тако опасне да се у опште не смеју допустити. И ето зашто се равноправност домова ограничава, или и сасвим пориче, чим они пређу са законодавног поља на административно.

Тек после свега овога можемо се вратити на оне замерке које се чине дводомном систему, да није предвидео никакав начин за решавање сукоба који су између два дома неизбежни (стр. 62). Одговор је на то, да нису сви сукоби домова опасни; да се само сукоби у питањима о влади и о буџету могу сматрати као опасни; али да се односи између домова могу тако удесити да специјално за те опасне сукобе не дају повода, одн. допуштају њихово брзо и лако решавање.

Ипак мора се признати да опасност од сукоба домова постоји у великој мери, и да се може отклонити само вештом уредбом њихових међусобних односа. Није доста прихватити мисао дводомног система, него га треба умети још и организовати, јер рђаво организован дводомни систем може имати великих незгода.

#### IV. — Организација горњег дома.<sup>1)</sup>

За доњи је дом утврђено ван свакога спора да се мора састојати од чланова које је народ изабрао: доњи дом мора имати, као што се каже, представнички карактер. Спора може бити само још око тога, на који ће се начин чланови доњег дома бирати: да ли ће у њиховом избору учествовати све друштвене групе; да ли ће, ако буду учествовале све, учествовати с једнаким правима и тд. Али ма какав изборни систем био усвојен, доњи дом остаје једна изабрана скупштина.

С горњим домом стоји друкчије. Још није утврђено ван сваког спора, да и тај дом мора бити једна изабрана скупштина. У пракси, у горњи се дом долази (1) по народном избору; (2) по монарховом постављењу; (3) по праву наследства; (4) по праву положаја. Има држава које су један од ових начина усвојиле искључиво, или поглавито. На пр. у Француској, горњи дом изилази сав из народног избора; у Енглеској, он се састоји поглавито од наследних чланова; у Италији, све његове чланове поставља краљ. Али има и таквих држава које су комбиновале ове ра-

<sup>1)</sup> Desplaces, Senats et Chambres Hautes, књига II, III, IV. Sidgwick, Elements of Politics, стр. 450 и даље. Hatschek, Allgemeines Staatsrecht, I део, § 8; II део, § 5.

зне начине један с другим; где се горњи дом састоји од свих врста чланова, изабраних, постављених, наследних, по положају. Овакав мешовит горњи дом усвојен је од великог броја европских држава.

I. — Најстарији горњи дом, енглески горњи дом, организован је у главном на наследној основи.<sup>1)</sup> Он се састоји, прво, из пирова наследних и изабраних. У ове последње спадају шкотлендски и ирски пирови, које су њихови другови послали у лордовски дом као представнике два племства, шкотлендског и ирског, која нису могла ући цела у састав тога тела. За тим, горњи се дом састоји из духовних пирова, архиепископа и епископа, чије пирство није наследно. Најзад, из т. зв. „лордова апела“, т. ј. из оних виших судија које круна поставља за чланове лордовског дома због његових судских функција. Као и духовни пирови, лордови апела нису наследни већ доживотни чланови. Поред наследних чланова, енглески горњи дом има дакле и чланове изабране (шкотлендски и ирски пирови), чланове по положају (архиепископи и епископи), чланове постављене (лордови апела). Ипак то је тело, поглавито, наследна скупштина: од

<sup>1)</sup> Lawrence Lowell, Government of England, свеска I, стр. 394 и даље.

његових близу шест стотина чланова, преко пет стотина јесу наследни пирови. Пре свега и више свега, енглески горњи дом јесте племићка скупштина.

Племићки карактер тога дома стоји у вези с целом енглеском уставном историјом. На Континенту, парламентарне установе биле су резултат једне револуције коју је тек у осамнаестом веку правио трећи ред, грађанство, и то на првом месту противу племства, па онда тек противу владоца. У Енглеској, оне су биле резултат једне борбе коју је племство водило противу круне и њене свемоћи још од средњег века. Прва политичка револуција, она у тринаестом веку, која је уродила Великом Повељом, била је дело племства. Исто тако и револуција од 1688, која је учинила крај и последњим остацима владалачког апсолутизма, и коначно претворила Енглеску у уставну монархију. Влада парламента, која је настала од 1688, била је у ствари влада племићка: не само да је горњи дом био састављен од племића, него су племићи држали под својим утицајем и доњи дом. По тадашњем изборном систему, лордови су располагали великим бројем изборних места, — и они су се користили тиме да доњи дом напуне својим штићеницима. Доњи је дом

био, истина, грађанска скупштина, али у њему нису преоблађивали независни елементи грађанства, него клиентела лордова. Том стању ствари учињен је крај тек изборном реформом од 1832, која је уништила лордовски утицај на изборе, и начинила од доњег дома једну самосталну грађанску скупштину. Приликом те реформе, у Енглеској било је дошло до судара између племства и грађанства. Али због тога што је дотадашња племићка влада постојала на парламентарној основи, а нарочито због тога што је парламент садржавао поред једне племићке скупштине још и једну грађанску, судар тај био је много мање општар него на Континенту, где се племство било солидарисало с владалачким апсолутизмом и било противно парламентарним установама. У Енглеској све се свршило тиме, што се грађанска скупштина ослободила своје зависности од лордова. Иначе, грађанство није ништа предузимало противу лордова, јер та парламентарна организација у којој је оно тражило себи места, била је њихова творевина.

Кад је у Француској био усвојен дводомни систем, питање се поставило дали горњи дом треба организовати на наследној основи, као што је у Енглеској слу-

чај.<sup>1)</sup> Под Рестаурацијом, горњи је дом био наследна скупштина; али већ после Јулијске Револуције престао је то бити. Под утисцима Велике Револуције и Наполеонове владе, у Француској постојала је зебња да се монархија уставна, умерена; монархија на енглески начин, не да сложити с демократијом; да демократија неминовно води или влади гомиле или војној диктатури. Многи од присталица уставне монархије мислили су да се демократија мора ублажити аристократским елементима, на пр. једним наследним горњим домом. Они су тврдили, да наследна монархија претпоставља једну наследну класу која ће заједно с њоме бранити начело наследности на супрот демократском начелу једнакости. Ако би се у име начела једнакости порекле све политичке привилегије које право наследства даје племству, онда би се у име тог истог начела морало, пре а после, порећи и наследно право династије. Између владоца и народа племство је неопходно потребан посредник. Без наслона на племство, владалац не може имати довољно отпорне снаге према на-

<sup>1)</sup> Gomel, Essai historique sur les Chambres Hautes, део први, IV, V, VI. Desplaces, Sénats et Chambres Hautes, књига V, глава VI—X.

родним струјама, и онда се мора десити једно од двога: или ће се народне струје отети његовом управљању, или ће он наћи противу њих наслона код војске: дакле, или револуција или деспотизам. Присталице наследног горњег дома сматрали су то тело као јемство наследне монархије, као онај „језичац на вази,“ без кога се равнотежа између владаоца и народа не да постићи. И поред њихових разлога, наследни горњи дом одржао се у Француској само кратко време. Он је пропао због погрешака и слабости племства, које је требало бити заступљено у њему. Француско племство није као енглеско предњачило у борби за представничку владу, него тек кад је ова била установљена напорима грађанства, племство је стало тражити у њој удела, и то у циљу да ограничи политичку моћ грађанства, које је побеђивало на целој линији. Али, упропашћено револуцијом од 1789, племство није имало више никакве снаге да ове своје захтеве подупре.

У данашње време, наследни горњи дом постоји само још у оним државама где је стара земљовласничка аристократија, и после губитка својих политичких привилегија, остала господар великих поседа, задржала свој престиж у очима

пука. Оснивати наследни горњи дом у земљама без таквих аристократских елемената, била би бесмислица. Тамо где могућан, наследни горњи дом није рђава установа. Колико је год опасно усредсредити сву власт код племића, толико је корисно дати и племству извесног удела у влади. Међу племићима добри политичари нису ретки; племићи имају довољно слободног времена да би се искључиво посветили јавним пословима; они имају више свести о трајним, историјским интересима своје отаџбине него скоројевићи; теже се заводе за тренутним популарним идејама него грађански политичари, који само као носиоци тих идеја могу успети; мање су подложни корупцији, него они који из нижих друштвених слојева дођу на велике државне положаје. У модерном друштву начело наследности на коме се оснива племство, више је извикано но што заслужује. Обично се тврди, да се политичке способности не наслеђују, да велики преци могу имати мале потомке, да је та вероватноћа све већа што су преци били гениалнији, да је политичка гениалност, као свака друга, срећан случај који се у једној породици само један пут дешава. Као што је Франклин рекао, наследни зако-

нодавци нису ништа мање апсурдни него наследни математичари, — и зато не треба никога пуштати у парламент на основу његовог породичног имена, него на основу његове личне способности, која би се сваких избора проверавала изнова. Али на ово се одговара да начело наследности не треба схватити као природни закон већ као друштвену установу. Политичке способности не преносе се с оца на сина, али опет зато оне су, у извесној мери, ствар васпитања које се добија у родитељској кући. Један генијалан политичар, Кромвел или Наполеон, није у стању надахнути својим духом своје потомство; али то још не значи да се извесне политичке идеје и извесне политичке методе не могу домаћом дисциплином преносити с колена на колена. Политички успеси племства нису долазили од гениалности његових чланова, већ од извесних традиција које су се као нека породична тајна храниле у његовим редовима. Аристократски принцип има исто толико смисла колико васпитање и култура у опште; узета у својим најбољим облицима, аристократија није ништа друго него покушај да се дође до однегованих политичара. Да однеговани политичари имају својих добрих

страна, и да су, ако не у свему, а оно у многоме, бољи од политичара који су се сами направили, то се не да спорити. Истина, противу аристократије уопште може се навести, да у политичком животу није довољно имати способности, него треба још уливати поверења, а да се у данашње време више верује људима од личне енергије него људима од породичне културе. Или, да су аристократски политичари одвећ луксузни примерци политичке вештине, јер разне породичне повластице које њихово одгајивање изискује, одвећ скупо стају друштво као целину. Али ти разлози противу аристократије не тичу се аристократске скупштине. На основу њих могло би се закључити само то, да не треба аристократију установљавати, али не и то да треба одбацити аристократску скупштину у оним земљама где аристократија већ постоји.

II.—Постављени чланови горњег дома јављају се само у монархијама, али не у свима. Има свега једна монархија, Италија, где је горњи дом састављен искључиво од постављених чланова. У свима осталима, они чине само један део горњег дома.

Постављени горњи дом држи средину између наследног и изабраног. Са наслед-



ним горњим домом има ту сличност, што се оснива на владаочевом акту а не на народном (јер и наследни горњи дом оснива се, на крају крајева, на владаочевом акту: то је једна племићка скупштина, а племство се добија од владаоца). С изабраним горњим домом има опет ту сличност, што је мандат његових чланова личне природе, ненаследан у њиховој породици.

У прилог постављеног горњег дома наводе се ови разлози:

(1) Демократска идеја једнакости нетачна је, али исто тако нетачна је и аристократска идеја неједнакости. Неједнакости има, али не међу породицама, као што се узима у аристократији, него међу појединцима. Код аристократије није погрешно то што је почела одабирање, него што га није продужила. Она је гледала на личну вредност само првих својих чланова; код њихових потомака већ, она није више испитивала дали су бољи од других. Доследно је само оно одабирање које се врши у сваком нараштају изнова, дајући више положаје онима који су у том нараштају бољи од других, без обзира на то какви су били њихови преци у ранијем нараштају. По том исправљеном аристократском начелу, горњег дома

треба да буде, али не са наследним већ са доживотним члановима. Само на тај начин имаће се довољно јемства за личну вредност његових чланова.

Ми остављамо што има претеранога у овој критици аристократског начела (јер, најзад, и ако разлике постоје само међу појединцима, оне опет зато нису чисто личне: њихов узрок добрим делом лежи у разликама које постоје између породичних средина у којима се појединци васпитавају). Ми се задржавамо само на тој идеји, да се право постављања чланова горњег дома даје владаоцу ради тога да би он образовао једну скупштину виших способности, чију потребу мора увиђати сваки ко не верује у потпуну једнакост људи. Питање може бити само око тога, колико је владалац у стању учинити добар избор. При избору људи он је без сумње у повољнијем положају него бирачи, јер има слободније руке. Потчињени партијској дисциплини, бирачи више гледе на партијско обележје посланичких кандидата него на њихову личну вредност. Владалац, који не припада ниједној странци, пре је у стању одабрати способне људе из свију странака.

Ипак зато владаочев избор чланова горњег дома може бити рђав. Он зависи

од његових интелектуалних способности, које не морају бити врло развијене. Владаоцу се дешава исто тако као и народу да се превари у људима: демагози су доказ за заблуде народа; куртизани за заблуде владаоца. Што је главно, у земљама парламентарног режима, постављање чланова горњег дома неизбежно прелази с владаоца на министре. Чим владалац није у стању променити министре на супрот парламентарној већини, он мора, докле их парламентарна већина држи, примити све њихове захтеве, дакле и оне који се тичу нових чланова горњег дома. Једна партијска влада гледаће увек да уведе у горњи дом што више својих људи; под њеним притиском владалац ће именовати чланове тога тела више због њихове партијске него због њихове личне вредности. Што значи, да ни он неће бирати много боље него што би бирачко тело чинило.

Морају се, дакле, предвидети извесне предохране противу рђаве употребе коју би владалац могао учинити од свог права постављања. Једна би предохрана била у квалификацијама чланова горњег дома. У Италији, земљи постављеног горњег дома, владалац је везан за извесне категорије, ван којих не може узети никога за сенатора, и које су обележене тако да

обухвате само оне личности које су се одликовале у парламенту, државној служби, науци, или које се истичу својим богатством. Што се више уздижу квалификације чланова горњег дома, владалац се на све ужи круг кандидата ограничава; у његовом избору све мање може бити било његове личне каприциозности било оне његових министара. Друга би предохрана била у доживотности чланова горњег дома. Правило је да мандат оних чланова горњег дома које поставља владалац, не траје само једну парламентарну периоду него цео живот. На тај начин, горњи дом састојаће се од чланова постављених под разним владама; у његовом личном саставу огледаће се разни партијски утицаји који су у разна времена преоблађивали, — и горњи дом неће никада постати онако једноставна и компактна партијска скупштина, као што се са доњим домом дешава.

(2) У корист постављеног горњег дома наводи се још и то, да ће у њему владалац пре наћи ослоњаца противу доњег дома, него што би га нашао у изабраном горњем дому. Кад сам поставља чланове тога дома, он ће вероватно поставити такве људе на које може рачунати. Кад би их бирао народ, сва је вероватноћа да

би они били солидарни с члановима доњег дома, које такође народ бира; народно представништво дејствовало би онда на владаоца с комбинованом снагом две скупштине, и владалац би имао од дводомног система више штете него користи. На супрот овоме може се навести да владалац никада не може бити потпуно сигуран ни са постављеним члановима, јер, једном постављени, они не зависе од њега; да у парламентарним монархијама постоји опасност да постављање чланова горњег дома пређе с владаоца на његове министре, у ком случају пресудан утицај на састав горњег дома добија баш та већина доњег дома противу које владаоцу треба ослонаца; најзад, да изабрани горњи дом може, такође, послужити владаоцу као ослонац, на пр, ако је његов изборни систем удешен у корист виших редова, који су при избору за доњи дом обично жртвовани. Из свега овога изилази да не треба прецењивати корист коју владалац може имати од постављеног горњег дома, што наравно не значи да је треба сасвим одрицати. Један горњи дом потпуно независан од бирачког тела, и, због доживотности својих чланова, бар у извесној мери, независан од тренутних партијских већина

у доњем дому, такав горњи дом ипак може послужити владаоцу као неки ослонац. Разуме се, под предпоставком да владалац није постао прост фигурант, коме више никакав ослонац не помаже, јер у њему самом нема више никакве снаге.

Код постављеног горњег дома, истичу се ова два питања. Дали ће мандат његових чланова бити привремен или доживотан. И, дали ће број постављених чланова бити ограничен или неограничен.

Прво је питање решено у корист доживотног мандата. Тј. владалац, који поставља чланове горњег дома, нема права да их смењује. Они су непокретни као и судије, и то из истог разлога, — на име, зато што законодавна власт, исто тако као и судска, мора бити независна од управне власти. Кад би владалац могао смењивати једном постављене чланове горњег дома, свака би нова влада наваљивала на њега да уклони из тога тела њене политичке противнике, — и то би се тело врло лако изметнуло у просто оруђе сваке владе која дође.

Друго питање решено је неједнако у разним државама. У неким државама, број постављених чланова горњег дома није ограничен; у некима опет јесте;

како изгледа, ових других има више. У корист неограниченог броја наводи се ово. Отпор који би постављени горњи дом чинио доњем дому и после извршеног апела на бирачко тело, да се сломити само постављањем нових чланова, који би његову већину претворили у мањину. Да би пак владалац могао у тим критичним тренуцима поставити нове чланове у довољном броју, нужно је да његово право постављања није везано за један напред утврђени број. Али овај разлог вреди само у оним земљама где се горњи дом састоји искључиво из постављених чланова; тамо где је састављен не само из постављених него и из изабраних чланова, његов се отпор да сломити и на други начин, — распуштањем његових изабраних чланова. У корист ограниченог броја, наводи се опета то, да иначе горњи дом неће бити независан од владе. Могући у свако доба да постављањем нових чланова промени његову већину, влада би могла диктовати и његове одлуке. Ти чланови који се уводе у горњи дом ради промене његове већине, постављају се без обзира на своју личну вредност, само да се известан број истера; савлађујући отпор горњег дома, они му обарају и углед.

— По нашем мишљењу, број постављених чланова требало би ограничити. Неограничени број тражи се из страха од злоупотреба које би горњи дом могао чинити са својим правом отпора. Међутим, овакве су злоупотребе много мање вероватне код постављеног него код изабраног горњег дома, јер, као што ћемо доцније видети, постављени горњи дом има много мање самопоуздања. Што је најгоре, право неограниченог броја може и само бити злоупотребљено; на пр. кад би се једна влада њиме користила да постави велики број нових чланова и онда кад нема да се савлађује никакав неоправдан отпор горњег дома. У Италији, у једној прилици, министарство Ђолити нашло је за потребно да на сâм дан своје оставке постави четрдесет и три нова сенатора.<sup>1)</sup>

Паметном употребом свог права постављања, владалац је у стању дати бољи лични састав горњем дому, но што га обично има било наследна било изабрана скупштина. Закон наследности пун је случајности; народна маса бира прилично насумце; свесно одабирање може на крају крајева извршити само један

<sup>1)</sup> Jahrbuch des öffentlichen Rechts, св. II, стр. 265.

човек или један мањи број људи. Главна врлина постављеног горњег дома треба, дакле, да лежи у личној вредности његових чланова. Његова главна махна јесте његова слабост. Иза наследног горњег дома стоји читав један сталеж, и то онај највиши, који, ако не својим бројем, а оно својим богатством и својом културом представља једну неоспорну друштвену снагу. Иза изабраног горњег дома стоје његови бирачи, у неким земљама само нешто малобројнији но бирачи доњег дома. Иза постављеног горњег дома не стоји нико. Његови чланови имају да се држе искључиво својом личној вредношћу. Међутим, политичка борба то је борба група, борба организованих маса, у којој и највећа личност мало значи. Један дом састављен од угледних појединаца, који не представљају никога другог но себе саме, више је морална него политичка моћ. Ту своју слабост његови чланови осећају и сами, и зато није очекивати да према доњем дому покажу онолико самосталности и отпорне моћи, колико изискује правилно функционисање дводомног система.

IV. — Ни у једној земљи није горњи дом састављен искључиво од чланова по положају, т. ј. оних чланова који не улазе

у горњи дом ни по монарховом постављењу ни по народном избору, већ на основу самог закона, који је чланство у горњем дому везао за њихов положај. Чланови по положају јављају се само уз друге врсте чланова: то су обично принчеви из владалачког дома, с архиепископима и епископима. Негде им се још додају председници виших судова, војни великодостојници итд. Кад се остави на страну владалачки дом и црквена управа, онда се чланови по положају могу узимати само још из државне службе. Њихов се број не би могао повећати, а да горњи дом не постане чиновничка скупштина. Чиновнички горњи дом има својих великих незгода. Нико не мисли да чиновнике треба сасвим искључити из парламента; они су ту потребни због својих стручних знања, све потребнији што модерно законодавство више добија стручни карактер, и што се парламент више меша у административне послове. Тамо где има право постављања чланова горњег дома, владалац га употребљује поглавито на то да у то тело уведе најважније представнике администрације. Али, ма колико чиновници били потребни законодавном телу, не може се ићи тако далеко да се читава једна грана законодавног тела остави ис-

кључиво њима. Чиновници су стручњаци, без правих политичких идеја; они су у стању дати горњем дому сва потребна обавештења, али никакву политичку директиву. Чиновнички горњи дом имао би више знања но одлучности. Чиновници чланови горњег дома били би у незгодном положају према влади; као чланови парламента, они би били њена надзорна власт; као чиновници, они би стајали под њоме. У горњи дом могли би се, без незгоде, узимати само они чиновници који су, по свом рангу или по природи својих послова, независни од владе и у самој администрацији. Али таквих чиновника нема толико да би они сами собом могли испунити цео горњи дом; искључиво чиновнички горњи дом морао би се попуњавати и оним другим чиновницима код којих би спајање административних и парламентарних функција могло изазвати сукоб дужности. Из тих разлога, искључиво чиновнички горњи дом, — горњи дом састављен искључиво од чланова по положају, — не постоји нигде. У колико су чиновници потребни парламенту, оставља се владоцу и народу да их они уведу у то тело.

IV. — Наследни и постављени горњи дом постоје само у монархијама. Изабрани

горњи дом постоји како у републикама тако и у монархијама. Поред монархија које су наследне и постављене чланове горњег дома комбиновале са изабранима, има и таквих које су усвојиле чисто избрани горњи дом. Ипак, избрани горњи дом више припада републици него монархији, јер у републици постоји само та врста горњег дома, и никоја друга.

Изабрани горњи дом бира се на ове начине. (1) Ограниченим гласањем, само од највећма порезаних бирача (којима се обично додају носиоци високих звања и достојанства, као и лица с дипломама виших школа). (2) Његов се избор повећава разним корпорацијама, које постоје или на заједници материјалних интереса (удружења трговаца, индустријалаца, занатлија, малих и великих земљовласника), или на заједници моралних интереса (вероисповедна тела, универзитети, академије), или на заједници локалних интереса (обласна и општинска тела). Док се доњи дом бира по окрузима који су обележени према једном административно-бројном принципу, и у којима су једни с другим измешане разне класе и разна занимања; дотле се горњи дом бира по окрузима који су органске целине, јер између њихових припадника постоји соли-

дарност интереса. Доњи дом представља народну масу у њеном апстрактном јединству; горњи дом представља разноврсне социалне групе из којих се народна маса у ствари састоји. (3) Горњи дом бирају исти бирачи који и доњи.

Ови разни изборни системи комбинују се један с другим, обично први с другим, и други са трећим. У монархијама се јављају сва три система. У републикама трећи систем преоблађује: први се не јавља никако, други само по негде, па и то делимично. Од свих корпорација које би се могле употребити као изборна тела за горњи дом, у републикама се употребљују само оне корпорације које се оснивају на истоветности локалних интереса. Надахнуте идејама једнакости, републике не само не допуштају да се имућнији и образованији редови издвајају из народне масе, него уопште не допуштају да се народна маса рапчлањава на корпорације с одвојеним материјалним и моралним интересима. Изузетак се чини само за локалне корпорације, пошто ове немају никакав класни значај. Шта више сматра се, да би један горњи дом изабран од локалних организација, био нарочито способан да брани локалне слободе од деспотских тежња централне

власти, — и с тога гледишта био сасвим демократска установа.

Тако је у пракси. Како ствари стоје с теоријског гледишта? Који би од ова три изборна система требало претпоставити? С теоријског гледишта сваки од њих има својих махна. Један парламент изабран ограниченим гласањем, нема довољно ауторитета код народне масе, противу које је у данашње време немогућно владати; сем тога, такав један парламент кога бирају само имућнији редови, може постати једно плутократско тело. Један парламент кога бирају само корпорације, лако губи из вида опште државне интересе ради интереса класних, професионалних, локалних. Један парламент биран општим гласањем, сувише је зависан од нижих редова, и с тога неправедан према вишим редовима, који су, на крају крајева, главни носиоци културе у сваком друштву. Према томе, ни један од ових изборних система не би заслужио да буде претпостављен осталима; најбоље би било направити од свих тих система једну мешавину. На први поглед, то без сумње изгледа немогућно. На какав начин комбиновати на пр. опште гласање и ограничено гласање? Зар се то двоје не искључује узајамно? Али, не

треба заборавити да се законодавно тело не састоји само од једног дома, него од два. Према томе, могућно је бирати доњи дом општим гласањем, а горњи ограниченим гласањем. По том истом начелу могло би се удесити да се при изборима за горњи дом води рачуна о разним корпорацијама, које се при изборима за доњи дом занемарују. На тај начин, парламент, узет у својој целини, не би био бирањем ни по једном систему искључиво, него по једној комбинацији свију система. На тај начин, ти би се системи узајамно допуњавали и исправљали. Парламентом не би владали искључиво нижи редови: поред њих вршили би известан утицај и виши редови; парламент не би представљао само народну масу: у њему би биле представљене и поједине социјалне групе са својим засебним физиономијама. На питање, дакле, како треба бирати горњи дом, одговор је прост: треба га бирати друкчије него доњи дом.

Треба само додати да ово што у теорији изгледа тако тачно, није у пракси лако остварљиво. Остварљиво је, управе, само у монархији, па и то само у оној где је још довољно јако осећање за друштвене разлике и друштвену јерархију, и где још није преобладао култ масе. У

републикама, свака заштита виших редова и свака заштита појединих друштвених група са њиховим засебним интересима сматра се као противна идејама једнакости, као враћање старим сталешким установама. Република има да значи владу општег гласања. Извор републиканског горњег дома мора се с тога налазити у општем гласању као и извор доњег дома. Усвојити за сваки дом *начелно* друкчији изборни систем, у републици је немогућно.

Али баш због тога организација горњег дома јесте у републици тежа ствар него у монархији. Двodomни систем претпоставља две скупштине с два разна гледишта. Међутим, две скупштине изабране од истих бирача, могу врло лако стајати на истом гледишту. Један горњи дом изабран општим гласањем може врло лако постати дупликат доњег дома. Како да се, и поред истоветности њиховог поретка, избегне истоветност погледа код два дома, — то је проблем који има да се реши у републици.

Он се, у пракси, решава овако:

(1) Начелно, оба дома извиру из општег гласања, али не истим начином. Доњи се дом бира непосредним, а горњи посредним гласањем, — доњи дом бирају



сами бирачи, а горњи, њихови повереници. На пр. у Француској, сенатори се бирају по окрузима, у једној изборној скупштини, коју чине посланици тога округа, чланови окружних скупштина, чланови среских скупштина, изасланици општинских одбора. Сем ових последњих, сви остали бирају се општим гласањем, и могу се сматрати као повереници бирачког тела. Што се тиче изасланика општинских одбора, и они се могу сматрати као повереници бирачког тела, ако не првостепени а оно двостепени, јер општински одбори које они представљају, бирају се општим гласањем. Из посредног гласања изилази боља скупштина него из непосредног гласања, боља по личној вредности својих чланова. Повереници се уздижу изнад бирачке масе као нека врста квалификованих бирача (ово нарочито важи за Француску, где се за поверенике узимају носиоци локалних звања и достојанства). Тако одабрана лица зацело ће умети да изберу боље људе, него што би то умела бирачка маса, у којој увек има више неспособних него способних. Посредно гласање има у републикама онај значај за горњи дом који у монархијама владаочево право постављања: то

је један начин да се у горњи дом уведу људи од веће личне вредности.

(2) Горњи дом броји мање чланова него доњи. Мале скупштине способније су за мирно, смишљено решавање него велике. Што већа скупштина, све више личи на масу, све лакше преоблада код ње страст место разума.

(3) Горњи се дом бира на дуже време него доњи; мандат његових чланова траје већи број година него мандат чланова доњег дома. Услед тога, у раду горњег дома може бити више истрајности, доследности, традиције; он може с више плана радити, може боље бринути о великим, непроменљивим државним интересима него доњи дом.

(4) Док се доњи дом обнавља сав од један пут, горњи се дом обнавља делимично, обично половином или трећином. Он је у мањој опасности да буде повучен једном тренутном струјом која се на изборима осети; у њему је бар половина старих чланова, чланова из ранијих избора, који ће према таквим струјама моћи имати отпорне снаге, јер нису под њиховим утицајем изабрани.

(5) За чланове горњег дома прописују се друге квалификације него за чланове доњег дома. Најглавније су већа старост

и већа имућност. Рачуна се да би један горњи дом састављен од старијих и имућнијих људи, био конзервативније расположен но доњи дом. Због тога пак што би се бирао општим гласањем, он не би могао, ни поред својих имућнијих чланова, постати органом богаташке класе.

То су у главном средства којима се покушава у републикама да се од два дома, оба бирања општим гласањем, начине два тела са различним погледима. Нека се од тих средстава употребљују чешће а нека ређе. Имовински услови за чланове горњег дома и посредно гласање постоје само у малом броју република. Али малобројност чланова горњег дома, њихова већа старост, дугорочност њиховог мандата, њихово делимично обнављање, то су постале, тако рећи, опште одлике републиканског горњег дома (и може се додати, изабраног горњег дома у опште, како у монархији, тако и у републици).

Један горњи дом малобројан, изабран на дуже време, састављен од старијих људи, и који се обнавља делимично, показао је довољно отпорне снаге према доњем дому. У таквом горњем дому одишта се добило једно тело са другим погледима него доњи дом, — нарочито,

добило се једно тело смишљеније и уздржљивије. Ипак, остаје под питањем да ли је и колико такав један горњи дом у стању да послужи као заштита вишим редовима и да сузбија претераности демократског изједначавања. У том погледу, ми сумњамо да он може бити довољна накнада за један горњи дом биран ограниченим гласањем.

С теоријског гледишта, републиканском горњем дому има се замерити, да у ствари ипак није решио проблем који је требало решити. Проблем се састојао у овоме: на основи општег гласања, створити два дома која ће имати различне погледе. Два дома с различним погледима добила су се, истина, али дали оба на основи општег гласања? Дугорочни мандати и делимично обнављање чланова горњег дома, — друге ствари да се и не помињу, — не стоје у потпуној сагласности с општим гласањем. Сав изборни систем горњег дома срачунат је у главном на то, да се то тело ослободи утицаја и притиска бирачког тела. Као год што се постављеним члановима горњег дома обезбеђује непокретност ради њихове независности од владоца, тако се и изабраним члановима обезбеђује независна независност од бирачког тела посред-

ством дугорочних мандата и делимичног обнављања. Као целина, горњи дом не одговара пред бирачким телом, јер се не обнавља цео. Поједини његови чланови истина одговарају, али у тако дугим роковима, да осећање одговорности не може код њих бити врло јако. Толика независност горњег дома према бирачком телу, не слаже се с општим гласањем, и зато се може рећи да је проблем о организацији горњег дома решен у републици више практички него теоријски. Добио се један горњи дом с другим погледима него доњи дом, али се добио по ту цену што су његове везе с бирачким телом знатно ослабиле. У осталом, друкчије није ни могло бити; постављени проблем био је нерешив. Горњи дом није могао бити у истој онаквој зависности од општег гласања као доњи дом, и опет зато имати према популарним струјама више отпорне снаге него доњи дом. Да би се постигло ово друго, морало се жртвовати оно прво; постићи обоје у исти мах, није било могућно.

Главна добра страна изабраног горњег дома састоји се у томе што је, у данашње време, такав један дом јачи него ма који други. Изабран као и доњи дом, он се осећа равноправан с њим, — и што

је већа сличност између њихових изборних система, то осећање равноправности мора бити све јаче. Постављени горњи дом постоји тако рећи без ослонца; он се искључиво држи личном вредношћу својих чланова; његово самопоуздање не може бити врло велико. Изабрани горњи дом, који има за собом велике бирачке масе, једва нешто мање него што их има доњи дом, не може, по самопоуздању, много изостајати иза доњег дома. Изабрани горњи дом јамачно неће бити онако добро састављен као постављени горњи дом, али ће у накнаду зато представљати много већу политичку снагу.

То треба имати на уму кад је реч о распуштању изабраног горњег дома. Неки уставни допуштају његово распуштање; неки га забрањују. Распуштање горњег дома противуречи његовом делимичном обнављању; у начелу, пре би га требало забранити него допустити, — и питање би могло бити само о томе, да ли би распуштање горњег дома било допуштено по изузетку, у крајњем случају, кад горњи дом не би хтео попустити ни после апела на бирачко тело. Распуштању изабраног горњег дома одговара, код постављеног горњег дома, постављање нових чланова, који имају да његову дотадашњу већину

претворе у мањину. Ми смо нашли да код постављеног горњег дома не треба допустити овакво постављање нових чланова. Ипак зато, распуштање изабраног горњег дома налазимо да треба одобрити. Опасност је врло мала да ће постављени горњи дом, који никада не може имати одвећ самопоуздања, злоупотребити своје право отпора. С тога није неопходно потребно предвиђати противу његовог претераног отпора тако енергичне мере, као што је постављање нових чланова у неограниченом броју. Али, за разлику од постављеног горњег дома, изабрани горњи дом не пати ни најмање од оскудице самопоуздања; њему се сасвим може десити да злоупотреби своје право отпора, и с тога не би било излишно да се противу његовог претераног отпора предвиде и тако енергичне мере као што је његово распуштање.

Каква ће се организација горњег дома усвојити у којој држави, зависи пре свега од тога јели та држава република или монархија. У републици могућан је само изабрани горњи дом. У монархији су могућне све врсте горњег дома; следствено, могућан је и један мешовити горњи дом, у коме би било чланова и наследних, и

постављених, и изабраних, и по положају. С теоријског гледишта један горњи дом делом постављен а делом изабран, био би нарочито за препоруку. Владалац, који би постављао један део његових чланова, могао би се постарати за његов добар лични састав. Народ, који би бирао један део његових чланова, дао би му онај политички ауторитет који само народни представници могу имати. У таквом горњем дому лична вредност била би спојена са потребном популарношћу. Такав горњи дом не би био сувише слаб као искључиво постављени горњи дом, а ни сувише јак као искључиво изабрани горњи дом. Он би имао управо ону дозу јачине која му је потребна, па да не претера ни у попустљивости ни у опозицији.

#### V. — Питање о горњем дому код нас.

(1) Од 1835—1869. — Први наш устав, устав од 1835, поделио је законодавну власт између кнеза и савета. Што се тиче народне скупштине, која је такође била предвиђена тим уставом, она је могла само „чинити Књазу и државном Совјету представленија о жалбама каквим и тегобама, и молити их, да издаду закон о томе“ (чл. 90). И ако није решавала о законима,

скупштина је имала једну врсту законодавне иницијативе, могла чинити законодавним чиниоцима представке о законима које треба издати. У том погледу, она је била у истом оном положају у ком ће бити и доцније, под уставом од 1869.

Али биле су две врсте закона које кнез и савет нису могли издавати без пристанка скупштине, о којима је, дакле, и она с њима решавала. То су били закони уставни (чл. 140) и закони о данку (чл. 86). Иначе, атрибуције су скупштине биле финансијског карактера. Она је имала искључиво право „располагати данак на народ“ (чл. 91), и захтевати сваке године „пречисте рачуне како о приходима тако и о расходима државним“ (чл. 88). Поред ових финансијских атрибуција имала је права тужити се кнезу на савет и друге власти због повреде устава (чл. 90).

По уставу од 1835, дакле, законодавна је власт била код савета, а финансијска код скупштине. Та два тела била су независна једно од другога. Заједно су радили само у оним ретким случајима кад је требало мењати устав или законе о данку. По уставу од 1835 два је дома било, али не и дводомног система. Јер, тај систем не значи два дома с разним функцијама, један од другог независна,

него значи два дома с истим функцијама, упућена на споразумни рад.

Као што је Dr. Милован Ђ. Миловановић тачно приметио, народна скупштина, по уставу од 1835, имала је исти онај положај који енглески доњи дом у прво време, кад су му припадала свега два права: одобравати данак, и подносити круни петиције, које су се могле тичати и нових закона. Са та два права, енглески доњи дом извојевао је сва остала, и постао поред краља и горњег дома трећи чинилац у законодавству. По овом Миловановићевом гледишту изашло би да је устав од 1835 садржавао у себи клицу дводомног система.

Али тај устав није трајао. У правом смислу речи, он није био примењен никада. Први наш устав који је био примењен, јесте устав од 1838. Он не говори ништа о скупштини; зна само кнеза и савет као носиоце законодавне власти: чисто једнодомни систем, али, могло би се рећи, такав у коме не постоји само доњи него само горњи дом. — Закон од 28 октобра 1858 поново уводи народну скупштину у живот. Задатак је њен да даје мишљење о предметима које пред њу изнесу кнез и савет, и да чини влади представке о народним „тегобама“ и жељама (§ 6).

Дводомни систем опет није заведен; кнез и савет остали су и даље једини носиоци законодавне власти; скупштина је постојала само као једно тело за њихово обавештавање о народном расположењу.

Од 1858 па до уставне промене од 1869, закон о народној скупштини мењан је четири пута: 5 и 14 јануара 1859, 30 јунија 1860, и 17 августа 1861. Различни у другим прописима, ти се закони слажу у погледу скупштинских атрибуција. У главноме, скупштина остаје што је била и под законом од 1858: једно тело које даје мишљење о предметима о којима се пита, — и подноси представке о чему год за добро нађе. Али за разлику од закона од 1858, били су утврђени извесни предмети које кнез и савет нису могли решавати пре него скупштину саслушају. На пр. закони о кнезу, савету, министрима, скупштини, данку, итд. Саслушавање скупштине, које је раније било факултативно, постало је сада, бар у извесним случајима, обвезно. Врло важни по својој природи, ти случаји нису били и врло многобројни.

Кад је 1868, после убиства кнеза Михајла, покренуто уставно питање, у нас су била два дома, савет и скупштина. Горњи је дом решавао о законима; доњи

се дом само саслушавао; први је био тако свемоћан а други тако немоћан, да о правом дводомном систему, који претпоставља начелну равноправност између домова, још није могло бити говора. Према томе, било је природно доћи на мисао да се у новом уставу скупштини да право решавања о законима као и савету, да се законодавна власт коју је савет био сву прикупио, подели између њега и скупштине, — и тако установи прави дводомни систем.

Та се мисао претресала у уставотворном одбору, који се био састао децембра 1868. То је био један велики одбор, од преко седамдесет чланова, које је, истина, наименовала влада, али не само из своје политичке групе, него такође из опозиције. У њему су се налазили сви ондашњи политичари од важности. Одбор тај није имао да изради формални пројект новог устава, него да расправи нека претходна начелна питања, — на првом месту: по каквим начелима треба организовати законодавну власт. ★

У беседи којом је Намесништво отворило седнице уставотворног одбора, било је стављено ван сваке сумње да се народној скупштини мора дати право решавања о законима. Питање је могло бити

само о томе, да ли има разлога да у томе случају савет и на даље остане законодавни чинилац. Успех скупштине био је изванредан; под питањем је било само то, да ли ће у свом успеху скупштина сасвим уништити савет, или ће га задржати поред себе, као неку своју уставу, да после саветске свемоћи не би наступила скупштинска свемоћ. У својој беседи, Намесништво је нагињалом овом другом решењу, излажући опширно све користи дводомног система:

„Има људи, који мисле, да свуда, где законодавну власт два тела успоред врше, ова система истиче из старих феудалних предања; но ако се узме у обзир, да има земаља, које у својој прошлости не показују феудалнога стања, па опет у њима има поред скупштине још по један чинилац, звао се сенат, савет, или како му драго (као што је н. пр. случај у сједињеним државама северне Америке), онда се наведено мишљење неће показати као основано; на против, зна се, да се само за бурних и усколебаних времена тражило, да се сва сила покрета усредсредити у самој скупштини па отуда да се овај излије свом својом жестином, а чим су се у духове повраћала тишија расположења, тражило се и други чинилац, да обустави наглост и подигне ограде противу једностраности.

„Самом скупштином врше се послови

лакше и простије; но од закондатног тела не иште се *брзо*, већ се иште *зрело*, па ма и спорије решавање ствари, јер ове се у толико успешније расправљају, у колико се хладније и свестраније испитују.

„Нарочито у нас, народа јужних, вреле крви а жива уображења, свагда је стрепити од опасности, која долази од наглости; па је мудро састарати се за међе, у којима би се у тренутцима раздражености уздржали.

„Као год што није ни мало стидно, кад се појединац брине, како би се у тренутцима раздражености уздржао, тако не може бити понижења ни за кога, кад такву бригу цео народ о себи води.

„Северни Американци су један од најнапреднијих народа, па се и у њих догађало, да по неколико људи, у своје личној интересу или у заносу страсти, целу Скупштину за собом повуку и заведу је с пута хладнокрвне разумности.

„Не може бити никакве увреде за наш народни понос, ако исповедимо, да се и нама треба бојати подобних неприлика.

„Примећено је с правом, да владалац може лакше да буде увучен у борбу партија, кад је закондатно тело ограничено на једног самог чиниоца, јер између њега и тога тела нема никаквог умерavajuћег посредника. Ову лекцију историје не треба нарочито да губимо из вида ми Срби, који смо имали већ тако горког искуства са судбином својих владалаца. Неће ништа излишно бити, што год могнемо учинити, да их од својих међусобних пре-

пирки сахранимо. Нека они свагда остану над нама и нашим трвењем тако, да до њих никакав удар не може допрети.

„Имамо ми и других, сасвим домаћих својих обзира, који нам препоручују, да озбиљно испитамо, да ли смемо сву закондатну власт усредсредити у једном само телу. Такав је један и тај, што у нас сеоско становништво мало показује наклоности, да за своје скупштинске представнике бира људе, који не припадају његовом реду, и како је ова врста народа нашег најмногобројнија, тако је она у скупштини народној претежућа стихија. Узме ли се у призрење да закондатно тело има да обухвати сав народ, све његове редове, онда нам оно, при таквим околностима, не би било најверније огледало сваковрстних сила народних; докле би, напротив, установе, и скупштинска и саветска, доведене у сагласност, која је напред означена, обгрлиле све животне силе народа, те образовале прави облик његов. Скупштини остало би обезбеђено начело изборности на најширем темељу, а наименовањем владалачким уводиле би се у живот стихије које би закондатно тело попуњавале разноликим силама. Поврх свега, стални чланови саветски, упознати будући са пословима, који долазе пред закондатно тело, доносили би у саветовања његова не мали добитак специјалних знања.“<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> За радњу уставотворног одбора видети „Јединство,“ тада полувластички лист, где су објављени записници тога одбора, у редакцији његовог секретара, Јована Авакумовића.

На другој седници уставотворног одбора, министар унутрашњих дела Радивоје Милојковић прочитао је у име владе ово питање: „Како би требало уредити законодавну власт. Сад је, као што је познато, законодавна власт у кнеза и савета, и само у неким питањима саслушава се и народна скупштина.... Ако се налази, да у свима питањима о законима треба да са кнезом учествује и народно представништво, онда како треба уредити то народно представништво, тј. треба ли да буде само скупштина и кнез, или да буду скупштина и савет народно представништво.“

После овога, у уставотворном се одбору отворила начелна дискусија о дводомном систему, која је испунила целу ту седницу, и један део оне за њом. Противу дводомног система изјавио се само један говорник, прота лознички Игњат Васић, који је тврдио да ће с два дома доћи и две врсте посланика, од којих ће једни моћи рећи другима. „Ми смо народни, а ви нисте.“ Ово се разлагање подударало, јамачно случајно, с оним класичним аргументом по коме народна воља која је једна, може имати само једно представништво. Сви остали говорници доказивали су потребу дво-



домног система. Од општих разлога у његову корист навођено је, да је потребно једно „умеравајуће“ тело које ће спречавати једностраности и пренагљености народне скупштине; да су опасне „преке власти,“ и да у редовним приликама треба имати два степена законодавства, као што се имају три степена судства; да ће се „утакмицом“ између домова и њиховим узајамним ограничавањем спречити стварање једне свемоћне власти, опасне за слободу грађана. С погледом на „наше прилике,“ истицало се нарочито то, да је потребно дати „интелигенцији“ учешћа у вршењу законодавне власти. Овај практични разлог најбоље је развио Љубомир Каљевић. Одговарајући једном говорнику који је тражио дводомни систем из страха од скупштинског деспотизма, Каљевић је рекао да нама не прети опасност од скупштинског већ од владиног деспотизма. Далеко од тога да тежи за свемоћи, наша се скупштина показује одвећ послушна према влади, — и у место да буде њена контрола, она је постала њено оруђе. То се објашњује поглавито тиме што је интелигенција искључена из скупштине. *Д*Наша се интелигенција налази готово сва у чиновништву: народ пак који је

патио од полицијских власти, постао је, због полицијских чиновника, неповерљив према чиновницима у опште, и тако су се добиле сељачке скупштине, које немају ни довољно знања ни довољно самосталности да би могле вршити надзор над владом. Отуда потреба да се поред народне скупштине, која представља сељачку масу, установи један горњи дом, који би представљао чиновничку интелигенцију, и који би, стојећи с владом на истој интелектуалној висини, био у стању да је обузда. Укратко, по Каљевићевом мишљењу, горњи дом требао је да буде лек не од сувише јаке законодавне већ од сувише јаке извршне власти. У једној земљи где је бирократија била апсорбовала сву интелигенцију, и где се ван ње, у народној маси, није могло наћи интелектуалних снага које ће кроз народну скупштину контролисати и ограничити владу, — у таквој земљи није остајало ништа друго, него да се сама бирократија поцепа на двоје, па да се један њен део организује као један горњи дом, који ће контролисати и ограничавати онај други део који буде владао.

Кад се приступило гласању, подела законодавног тела на два дома примљена је у начелу, и то једногласно. Али не-

колико њих дало је свој глас условно, изјавивши да ће га узети натраг, ако би се усвојила таква организација горњег дома којом они не би били задовољни.

Специјална дебата водила се на основи ових питања која је влада била формулисала. Претпостављајући да се поред народне скупштине задржи савет као горњи дом, „колики би број саветника био удекан, да одговара броју посланика; — ко би требао те чланове савета да поставља; — какве услове требало би захтевати, да ко може за саветника постављен бити“; и, најзад, какав би одношај постојао између савета и скупштине, нарочито с погледом на право предлагања „формалних пројекта закона.“ О овим се питањима говорило четири седнице, — што значи врло дуго, кад се узме да је уставотворни одбор имао свега девет седница. Од свих дебата ова је и била најважнија, јер само у њој обелодањене су веће разлике у мишљењима чланова одбора.

У главноме, дебата се окретала око ове тачке: „ко би требао чланове савета да поставља“: — кнез или народ. Све остало расправљано је више узгред. У тим узгредним питањима чула су се ова мишљења. У питању о односу између два дома, много је више говорника било за

саветско право законодавне иницијативе, него што их је било противу њега. Чуло се било и такво мишљење, да се формална израда законодавних предлога, дакле техничка страна посла, остави искључиво савету, одн. једној његовој нарочито састављеној секцији. То су мишљење заступали чак и неки од противника саветске иницијативе у законодавству, сматрајући вероватно да би савет имао само да редигује оне законе за које би иницијативу узела влада или скупштина. Ако се узме у рачун не само број, него и лична важност говорника који су поједине тезе заступали, може се рећи да је уставотворни одбор у главноме нагињао равноправности два дома у области законодавства. О другим сем чисто законодавним функцијама није било говора, сем што је један одборник поменуо да би буџет требало подносити прво скупштини.

Многи говорници предвиђали су могућност сукоба између два дома, — и скоро су сви били за то, да се ти сукоби решавају у заједничкој седници савета и скупштине.

Што се тиче саветничких квалификација, сви су се слагали да саветници не смеју имати мање од тридесет година. Тражили су од њих да су свршили какву

вишу школу, да имају непокретног имања, да су провели у државној служби извештај број година (сем више школе, остало се тражило од саветника и по дотадашњем закону). Једни су узимали да саветници морају све услове испуњавати; други опет, да морају испуњавати само неке од њих. Било је говорника који су желели да у савету буду заступљене све гране државне управе, као што је било и таквих који су желели да у њему буду заступљени сви окрузи. У опште, у питању о саветничким квалификацијама укрштале су се две идеје: једна, да у савет треба прикупити оно што је најспособније у чиновничкој интелигенцији; друга, да ту треба прикупити главне људе из народа.

Сви су се слагали да савет мора бити мање тело од скупштине, од прилике три пута мање, али, у исто време, сталније од ње: саветничка је функција имала да траје два пута или три пута дуже него посланичка; некима то није било доста, па су тражили да саветничка функција буде доживотна. Два три говорника била су изнела мисао о делимичном обнављању савета.

У свима овим питањима влада се држала резервисано, не обележавајући своје гледиште. Али у питању о начину постав-

љања саветника, она је изашла пред одбор с једним детаљним предлогом. У намесничкој беседи којом је одбор отворен, било је речено:

„Државни савет, да би могао са скупштином успоред образовати законодавно тело, морао би добити друкчије уређење. Садашњи број његових чланова не би био у сходној саразмерности према броју скупштинара нити би томе телу обезбеђивао довољно јемства за независност која му је потребна; но и ако би умножење тога броја било нужно оно се не би смело вршити на начин, који би нам државни савет претворио у скупу установу те земљи нове жртве наметнуо.

„Све ове противности могле би се можда измирити, ако би савет остао са садашњим бројем својих чланова у време кад скупштина не ради и као такав имао извештај задатак н. п. да даје влади своје мишљење о предметима, за које би га она питала; да спрема законске и административне пројекте; да разматра жалбе противу министарских решења у спорним административним предметима; да решава сукобе између управних власти; да одобрава прирезе општинске; да одобрава почастне издатке из општих буџетских кредита; да решава изузетно ступање у грађанство србско и том под.

„У време пак, кад се закондатно тело сазива, морао би се број чланова државном савету умножити од прилике до најмање 40 а највише 50 лица, која би вла-

далац постављао за време од неколико периода скупштинских. Овако образован савет од 40 до 50 чланова узетих из људи прописаних својства, имао би у себи довољно јемства да очува самосталност своју, а земљу не би ни мало већих жртава стао. По свршетку седница скупштинских враћао би се умножени број чланова саветских на своја стална занимања онако исто, као што чине и посланици народни.“

Систем овај био је доста компликован. Била су два савета: један ужи, који је делао као владин саветодавни орган и као административни суд; други шири, који је требао да врши функције горњег дома. У оно време кад скупштина не би била на окупу, савет би, са својих дотадашњих седамнаест чланова, радио административне послове. У оно време пак, кад би скупштина била на окупу, он би примао у своју средину двадесет до тридесет нових чланова, и радио упоредо са скупштином законодавне послове. Савет се час сужавао а час ширио, — и са својим обимом мењао и своју надлежност. Имало је нечег од јапанске акробатије у тој његовој растегљивој организацији. Што је главно, он је, у оба обима, зависио од владе. Чланови ужег савета били су обични чиновници; чланови ширег савета, опет, таква лица која је сама

влада изабрала, и то „за време од неколико периода скупштинских“, задржавајући право да их по истеку тога рока промени, ако њиховим радом не би била задовољна. Да би се добила јасна слика о горњем дому који је влада предлагала, треба само замислити једно тело састављено од државних саветника и владиних посланика по уставу од 1869. Влада је желела један горњи дом постављен и привремен. Она је пристајала на учешће интелигенције у вршењу законодавне власти, али под условом да интелигенција буде, на неки начин, под њеном командом.

У дебати која се у уставотворном одбору водила о начину постављања саветника, пали су многобројни и разноврсни предлози. У својој завршној речи, министар Милојковић овако је резумирао те предлоге: „1. предлог да народ бира све чланове савета на извесно време и то на два пут толико времена за које би се бирали посланици за скупштину; 2. предлог, да опет на тај начин један део саветника бира народ, а други део да поставља владалац; 3. предлог, да поред овако састављена два дела савета, трећи део попуне чиновници по звањима; 4. предлог, да народна скупштина предлаже кандидате у већем броју, а владалац да

узима потребан број; 5. да све саветнике поставља владалац на извесно време, пошто народ бира своје представнике за скупштину; и најпосле 6. предлог, да народ бира све државне саветнике непосредним избором, да их бира на цео живот, да им се да још већа плата и још већа друга јемства“.

У главном, у уставотворном одбору постојале су три тежње. Присталице намесничког режима, нарочито они из народа, хтели су један постављени савет, о каквом се говорило у намесничкој беседи. Либерали, који су потпомагали намеснички режим, али гледајући да сачувају своју начелну самосталност, били су за један мешовит савет, делом постављен од кнеза, делом изабран од народа. У том смислу говорила су два њихова главна представника, Каљевић и Стојан Бошковић. Али између либералних говорника било је разлике у појединостима, на пр. у питању о бројном односу између постављених и изабраних саветника; о потреби једне треће врсте саветника, саветника по положају, итд. — Најзад, млађи конзервативци, Аћим Чумић, Милан Пироћанац, Ђорђе Павловић, захтевали су један савет који би сав био изабран.

Опозиција против владиног предлога

о постављеном савету добила је најјачег израза у једној беседи Аћима Чумића, која је, како изгледа, била највећи ораторски успех уставотворног одбора. Чумић је тврдио, као и Каљевић пре њега, да наша народна скупштина није у стању да одговори свом задатку. „У наших људи нема ни смелости и независности за представнике народне, а тако исто ни марљивости за опште ствари“. Чиновничка је интелигенција слабо заступљена у скупштини; у осталом, та „специјална знања“ којима се она одликује, „нису довољна за решавање државних питања“. Због тога што скупштина није у стању да буде права контрола за владу, мора се савет организовати тако да он на себе узме тај задатак. Чумић је предлагао један савет од 20—25 чланова, „које да бира народ непосредним избором на цео живот, да су добро награђени, да бирају сами себи председника, да буде јавности у њиховом раду, да им се препоручи да пролазе кроз народ, да су сасвим сигурни и према влади и према народу.“ „Такви би сенатори“, узвикнуо је Чумић, „били као оно патријарси или свеци, јер избрани за целог века имали би довољно и знања и независности за представништво народно“. По његовом мишљењу,

имало је да се бира између овог његовог и оног владиног предлога: или овакав један савет изабран и независан, — или онакав савет какав влада тражи, постављен и привремен. Чумић није крио да владину комбинацију сматра као „лошу“, „јер су чиновници увек зависни и потчињени, а имају само специјалних знања“. Он се бојао да се један савет састављен од чиновника са мандатом од владе, и то опозивним, не покаже исто тако немоћан да контролише владу, као што се скупштина већ показала.

Чумићева је беседа важна због тога, што је владином предлогу противставила други један. Либерални говорници нису сасвим одбацивали постављени савет; они су га само исправљали, комбиновали постављене саветнике с изабранима. Вођ млађих конзервативаца није хтео чути за постављене саветнике, тражио један савет из народног избора, — и, одбацујући сва компромисна решења либералних говорника, позивао уставотворни одбор да прими или чист принцип постављања, или чист принцип бирања. Много енергичније него ико други, он је истакао да савет треба да буде једно оружје противу владе а не противу скупштине, и да се с тога мора одбацити владин

предлог, који није обезбеђивао савету никакву независност према влади. У једном одбору где се дотле говорило врло помирљиво, Чумић је обелоданио све оне разлике у мишљењима које помирење чине немогућним.

С тактичног гледишта, његова је беседа била можда погрешна. Она је оне-расположила либерале, принудила их да се баце на страну Намесништва противу млађих конзервативаца. Као што се види из оне беседе којом је Стојан Бошковић одговорио Чумићу, они се нису могли да помире с једним саветом независним не само од владе него и од народа. По Чумићевом предлогу, саветници би били бирани на цео живот; либерали су се бојали да се ти „вечити саветници,“ који не би ни пред ким одговарали, не изметну у једну олигархију, опасну у исти мах и за кнеза и за народ.

Завршну реч о организацији савета имао је министар унутрашњих дела, Радивоје Милојковић. Његова је беседа била једна дуга полемика са Чумићем. С једне стране, влада је била изазвана његовом жестином напада; с друге стране, њој је било лакше критиковати Чумићев предлог него предлоге либералних говорника; Чумићев предлог имао је своје претера-

ности које су одмах падале у очи. Милојковић се, прво, обрнуо свом снагом противу доживотних саветника. Он се питао шта су управо ти саветници? Чиновници нису, јер их владалац не поставља. Јесу ли посланици? Нису ни то, јер, и ако их народ бира, он их не бира на одређено време, већ на цео живот. Могу приспети нови нараштаји, који се у тим раније изабраним саветницима осећају врло неверно представљени: од кога ће онда држати своју власт ти саветници који не уживају више народно поверење? Бојати се да такав један савет, независан од кнеза и народа, са једним пуномоћством добивеним од народа за вечита времена, — бојати се да такав савет не постане и сувише јак. Страх оправдан нарочито у Србији, која је толико патила од олигархијских савета. — Милојковић је затим прешао на одбрану владиног предлога о постављеном савету. Савет је морао бити постављен, јер је у њему требала да претеже чиновничка интелигенција, коју је влада познавала боље него народ. Тврдити да постављени савет неће бити довољно независан од владе да би је могао контролисати, нема смисла. Његов задатак и није да контролише владу. То је задатак народне скуп-

штине. Савет има да се бави, пре свега, израдом закона, — и како у том више техничком послу влада није непосредно заинтересована, то нема опасности да ће злоупотребити ону зависност у којој се савет налази према њој. Докле је Чумић, као у осталоме и либерали, замишљао савет као једну политичку власт, кадру да се бори с кнезом и његовим министрима, Милојковић у мало што га није снизио на ниво једне стручне комисије за израду закона.

С чисто теоријског гледишта, јасно је и сувише да ни Чумић ни Милојковић нису били у праву. У теорији је утврђено, да чланови постављеног горњег дома морају бити непокретни, а они изабраног привремени. У нашем уставотворном одбору имао се чудноват призор, да за непокретност саветника војују присталице изабраног савета, док противу ње устају присталице постављеног. Влада је хтела постављени савет, али без непокретности његових чланова, која представља битни услов таквог савета, без које би такав савет убрзо постао владино оруђе. Млађи конзервативци опет хтели су изабрати савет са непокретношћу његових чланова, као да њихова непокретност није стајала у противуреч-

ности са самим изборним начелом, као да се непокретни изабрани саветници не би одмах отели надзору тог истог народа који су имали да представљају. Саветницима привременим које је влада искомбиновала, било је право место у изабраном савету који је Чумић предлагао, а она одбијала; исто тако, као што је саветницима на живот, за које се Чумић одушевљавао, право место било у постављеном савету који је влада пројектовала, а он нападао. Ниједна страна није остала у логици свог властитог система; свака је распарила његове елементе, задржала једне, друге одбацила, и те које је задржала, комбиновала с елементима из другог система.

Дебата у уставотворном одбору постаје разумљива, тек кад се узме с гледишта практичне политике. Све политичке групе, и намесничка, и либерална, и конзервативна, увиђале су подједнако, да се са неуким сељачким скупштинама не може доћи до праве представничке владе, која се у западној Европи наслањала на просвећену буржоазију. Сви су увиђали такође, да интелигенција, која је била дала своје најбоље снаге бирократији, мора позајмити своје снаге и народном представништву, да би ово могло

правилно функционисати. Отуда њихова потпуна сагласност о потреби једног горњег дома, који би омогућио интелигенцији извесно учешће у законодавству. Али Намесништво и његова влада бојали су се да та парламентарна интелигенција не постане владин такмац и противник, — и зато нису пуштали из својих руку ни постављање ни смењивање саветника: по намесничком пројекту, саветници су толико зависили од владе да су се морали ограничити на улогу њених стручних референата; нису могли ни мислити да постану вођи сељачких посланика у њиховој борби противу владе. Либерална група, која је била начинила с Намесништвом споразум само из политичке нужде, желела је један горњи дом независан од владе. Али, како јој њене везе с Намесништвом нису допуштале никакву енергичнију опозицију, она је изнела идеју о једном мешовитом савету, који би се, делом, састојао из постављених и покретних саветника који би, хтели не хтели, морали ићи за владом, — а делом, из изабраних саветника, који не би зависили од владе већ од народа, и с тога могли бити његови заступници противу владе. Млађи конзервативци, као непомирљиви противници намесничког ре-



жима, избацивали су постављене чланове сасвим из савета; али, у место да се задовоље једним изабраним саветом, они су тражили да тај изабрани савет буде још и доживотан. По њиховом мишљењу, само је такав савет могао бити потпуно независан, — независан и од владе и од народа. Неповерење према намесничком режиму било је начинило млађе конзервативце противницима владине свемоћи; али опет зато није могло умањити њихову стару одвратност према народној маси. Они су пристајали да народ бира савет, јер им се то ипак чинило боље него да га влада поставља; али, чим би га једном изабрао, народ је имао да ишчезне, — и савет се у будуће држао сам својим ауторитетом, као једна олигархија.

Компромис између ових разних група дао се постићи на основи тог мешовитог савета који су либерали предлагали, или на основи једног савета, истина, постављеног, али не и привременог, већ непокретног. Али до компромиса се није дошло. У опште, дебата о организацији горњег дома није окончана никаквом одлуком, јер, пошто је саслушала разне говорнике, влада није захтевала да се приступи гласању. И тако је изашло да

уставотворни одбор, који је у начелу био усвојио горњи дом, није ништа одлучио о његовој организацији.

Ипак, могло се мислити да после оне једнодушности са којом су влада и уставотворни одбор констатовали потребу горњег дома, такво једно тело мора ма у ком виду бити установљено новим уставом. Али, какво изненађење кад се састала велика скупштина да изврши промену устава.... Влада је изашла пред њу с једним пројектом устава, у коме није било ни помена о горњем дому. По том пројекту, законодавна је власт била поверена само кнезу и скупштини. Савет је сасвим изгубио право решавања о законима. Влада га је могла о законима саслушавати, ако је хтела; могла му шта више поверити израду појединих закона, али за издавање закона његов се пристанак није више тражио. Он је био сведен на функције административне и административно-судске; био претворен у француски државни савет (Conseil d'Etat). По владином пројекту, одржан је дакле једнодомни систем, али с том разликом што је место савета скупштина била једини дом. Пре је савет решавао о законима, а скупштина само давала мишљење; сада је било обрнуто: скупшти-

на је решавала о законима, а савет се само саслушавао. Она постепеност којом се одликује свака зрела реформа, оскудевала је у овом случају: једно тело које је било све, постало је ништа; а друго једно које је било ништа, постало је све.

Као накнада за горњи дом били су предвиђени кнежеви, или, како су доцније у пракси називани, владини посланици, т. ј. кнезу је било дано право да он сам именује известан број посланика. У намесничкој беседи пред уставотворним одбором, било је речи о једном ужем савету, који би вршио административне функције, и о једном ширем савету, који би вршио законодавне функције, и који би се образовао тако што би се обичним саветницима додао, за време скупштинског рада, известан број лица по кнежевом избору. Та лица, која су се првобитно имала додати савету, била су сада додана скупштини, — и то су били ти владини посланици. Представништво интелигенције помешано је с представништвом сељачке масе у истој скупштини, у место да се организује као засебан дом.

Ипак, Намесништво је остало чврсто при својој одлуци да представништву интелигенције не допусти никакву само-

сталност. У уставотворном одбору, намеснички министри били су противни доживотним саветницима, и предлагали да се саветници постављају на неколико скупштинских периода. Владини посланици, пак, нису се постављали ни на неколико периода, па шта више ни макар само на једну периоду. Они су били у том степену привремени да их је влада сваког часа могла опозвати. Доста је било да промене званични положај, па да одмах изгубе мандат посланички, а да ли ће променити званични положај, то је зависило искључиво од владе. Под таквим околностима, владини посланици нису могли имати оне самосталности која се тражи од чланова законодавног тела; они су били само једна врста владиних пуномоћника.

Одмах се могло знати то што се после у пракси јасно показало, да владини посланици нису никаква накнада за горњи дом. Горњи дом постоји ради деобе законодавног тела, које би иначе било сувише јако. Владини посланици, пак, били су сједињени с народним посланицима у истој скупштини; они су променили њен састав, али нису сузили и њену власт. Зависни од владе скоро као њени потчињени органи, придодани скупштини

у место да јој буду противстављени као засебно тело, владини посланици нису били у стању испунити ни оно што политички теоретичари очекују од горњег дома у опште, ни оно што су, крајем шесетих година, наши практични политичари очекивали од њега, с погледом „на наше прилике.“ Они нису могли послужити ни противу владиних ни противу скупштинских тежњи за свемоћи.

Велика скупштина примила је, у главном, владин пројект устава, и тако је била пропуштена јединствена прилика да се код нас уведе дводомни систем. У то време, не само да се у савету имало једно готово тело које је могло узети на себе функције горњег дома, него, што је нарочито важно, код слободоумне интелигенције још нису постојала она предуберења противу горњег дома која ће се доцније јавити. За неуспех дводомног система, изгледа, главна кривица лежи на Намесништву, које се за тај систем није довољно заузело. Други намесник, Јован Ристић, који је читао намесничку беседу пред уставотворним одбором, био вероватно њен писац, и руководио с министром унутрашњих дела, Радивојем Милојковићем, целу уставну реформу од 1869, — Ристић је тврдио да се од дводом-

ног система морало одустати због одлучног отпора велике скупштине: „Као да и данас гледам, и слушах Тодора Туцаковића, где одсудно вели у конаку у Крагујевцу (1869): Неће народ чиновничество у Скупштину.“<sup>1)</sup> Али кад је Намесништво ипак успело да уведе чиновничество у народно представништво у виду владиних посланика, онда је претставка допуштена да их је, с мало више добре воље и енергије, могло увести и у виду горњег дома.

(2) Од 1869 до 1883. — Питање о горњем дому поново је изнето на дневни ред 1881, кад је напредњачко министарство Пироћанац предложило промену устава од 1869. У пројекту новог устава предвиђао се дводомни систем.<sup>2)</sup> Народно представништво састављали су сенат и народна скупштина. Право предлагања закона припадало је подједнако и једном и другом дому. Али сваки закон који се односио „на приходе и расходе државне, или на број уписа у стални кадар за годину дана“, морао је најпре бити усво-

<sup>1)</sup> Наведено по једном писму које је Г. Живан Живановић био љубазан да нам упути маја 1899.

<sup>2)</sup> Пројект је овај објављен у „Отаџбини“, св. 59—62.

јен од народне скупштине. Сенат је имао три врсте чланова: (1) чланове „по праву,“ у које су спадали престолонаследник, митрополит, епархијске владике; (2) двадесет чланова које је постављао краљ; (3) чланове које су у варошима и областима бирали бирачи с 50 динара „непосредног данка“; (4) једног члана кога су бирали професори Велике Школе (као колегијум). Изабраних је сенатора било више него постављених. Од сенатора се тражило: четрдесет година старости, средња школа, извесна сума непосредног данка (у самом пројекту остала неодређена), која се није тражила од кандидата с факултетском спремом. Мандат како изабраних тако и постављених сенатора трајао је десет година; половина изабраних сенатора обнављала се сваке пете године; у случају распуштања скупштине цео се сенат бирао и постављао поново.

У детаљима, овај се пројект могао критиковати као сваки други, али, начелно, њему се само једна замерка могла учинити: на име, што постављеним сенаторима није ујемчена доживотност. Они су се постављали само на десет година; сем тога, њихове су функције престајале услед сваког распуштања скупштине, што значи да их је краљ, који је у својој

власти имао распуштање скупштине, могао сменити кад год је хтео. Ова несталност постављених сенатора изазива тим више замерке, што је шеф напредњачког министарства, Пироћанац, био 1868, у уставотворном одбору, с оним млађим конзервативцима који су захтевали доживотност чак и за изабране саветнике.

Почетком осамдесетих година, кад је постао овај напредњачки пројект устава, дводомни систем није више био једна опште примљена идеја као крајем шесетих година. У нашем политичком животу јавила се једна нова странка, странка радикална, која је у начелу била противна дводомном систему. Наш познати државноправни писац, проф. Гершић, који се у њеној средини налазио, изнео је то њено начелно гледиште у једној повећој расправи, „Горњи дом,“ објављеној у радикалном часопису „Раду“ (1881). Прва теоријска расправа о дводомном систему у нашој књижевности, Гершићев „Горњи дом“ остао је, и до данас још, најисцрпнија критика дводомног система код нас.

Гершић сматра горњи дом као један „остатак феудализма и аристократизма“, кога „данашње демократско време“ не може још да се „отресе“. Истина, има

умерених демократа, који ту феудалну и аристократску установу покушавају да одбране рационалним а не историјским разлозима, и тако доведу у склад с новим демократским временом, које је одбацило сва историјска предања и признаје само ауторитет разума. Али, покушаји узалудни.... Горњи дом „никако не иде у чисто демократски строј“. Он противуречи основном начелу демократије, као што је то доказао још Сјејес: закон је воља народа; један народ не може у исто доба и о истом предмету имати две разне воље; следствено, народна сувереност може бити организована само у једном дому а не у два. То што се у пракси дводомни систем види не само у монархијама него и у републикама, не доказује ништа. Јер то су републике савезне, Швајцарска, Сједињене Државе, у којима мора бити два дома већ с тога, што ту постоје две државне власти, власт савеза и власт посебних држава. Али, остављајући на страну савезне републике, слободно се може рећи да је горњи дом једна установа која се у савременом демократском друштву не може одржати, која је ту осуђена да вехне док једног дана сасвим не угине.

Ми се не можемо никако сложити с овим погледима на горњи дом. Горњи дом

није средњевековна сталешка установа, која се силом стечених навика задржала и у новом демократском времену, с чијим се појмовима иначе никако не слаже. Као што вели Јелинек,<sup>1)</sup> дводомни је систем уведен на Европски континент тек с француским директорским уставом од 1795, — дакле, тек после Француске Револуције, кад је задан последњи ударац „феудализму и аристократизму“, у првим данима новог демократског времена. По Гершићу би изгледало да горњи дом, где год постоји, постоји као наследна скупштина, састављена од представника великих племићких породица. Међутим, поред тих земаља где горњи дом постоји на наследној основи, има и других, где он излази из народног избора; шта више има земаља (Белгија), где горњи дом бирају исти они бирачи који и доњи дом. Ако се наследни горњи дом може сматрати као „остатак феудализма и аристократизма“, као анахронизам у данашње демократско време, не може се исто тако сматрати и избрани горњи дом. — Сјејесову аргументацију, којом Гершић утврђује несутласност између горњег дома и основног начела

<sup>1)</sup> Jellinek, Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung (Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband, св. I, стр. 28).

демократије, претресли смо раније, и показали да она није тако недољива као што је Гершић представља. Што је главно, Сјејесова аргументација поречена је фактима. По њој излази да се демократија не да сложити с горњим домом; међутим, у пракси, сретају се на сваком кораку републике с дводомним системом. Гершићева тврдња да су то само савезне републике, није тачна. Пре свега, баш у тим савезним републикама које он наводи, као Швајцарска и Сједињене Државе, дводомни систем налази се не само у савезном уставу, него и у уставу посебних држава, и ако код посебних држава није, као у њиховом савезу, постојало никакво двојство државне власти које би изискивало дводомни систем. Па онда, зашто је у свом прегледу република Гершић изоставио Француску? Њен је пример нарочито поучан, као пример једне републике која има дводомни систем, и ако није савезна. Ако се остави на страну Сјејесова аргументација чија је вредност чисто апстрактна, онда Гершић није скоро ничим потврдио своју тезу о несугласности између горњег дома и демократије.

Гершић је прегледао све разлоге у корист дводомног система, и није се дао убедити ниједним. По његовом мишље-

њу, све користи које се очекују од дводомног система, могу се постићи и са једнодомним. На против, дводомни систем доноси собом извесне незгоде и опасности које код једнодомног не постоје. С тога што његове добре стране нису искључиво његове, дводомни је систем непотребан; с тога пак што су његове рђаве стране искључиво његове, он је штетан.

Идући за Блунчлијем, кога сматра као главног теоријског заступника дводомног система, Гершић овако резумира разлоге у корист тога система: (1) кад има два дома, онда се један исти предмет проматра с разних гледишта, што значи да се свестраније испитује него кад има само један дом; (2) у сваком народу постоје неки виши друштвени редови, неки аристократски елементи, нека „одабрана мањина,“ која само посредством горњег дома може доћи до утицаја на државне послове; (3) свака је скупштина подложна погрешкама, нарочито онима које долазе од партијске страсности; зато је потребан један горњи дом који ће њене погрешке спречавати.

Гершић не спори да сваки законодавни предмет треба проматрати са разних гледишта; не спори да је скупштина подложна погрешкама које треба спре-

чавати; не спори чак ни то да аристократским елементима треба дати учешћа у државним пословима, али спори да се ти резултати могу постићи само посредством горњег дома. Те људе који се у проматрању законодавних предмета стављају на друго гледиште него обична парламентарна већина, који се налазе на вишем друштвеном нивоу од ње, и који су у стању да уоче сваку њену погрешку, те људе треба увести у народно представништво, то је ван спора; али то још не значи да их у оквиру народног представништва треба организовати као засебно тело. Под условом само, да уђу у састав народног представништва, они ће у једнодомном систему, исто тако као и у дводомном, моћи изнети своје гледиште које је друкчије, и, ако се хоће, више него гледиште осталих народних представника, и моћи ће овима свратити пажњу на њихове погрешке. У кратко, Гершић је мислио ово: сви ти разлози који се наводе у корист горњег дома, говоре у ствари у корист сразмерног представништва. То је била једна мисао коју је Гершић нашао код Стјуарта Мила, али с којом је он отишао даље но Стјуарт Мил. По Стјуарту Милу, горњи је дом непотребан поред сразмерног представ-

ништва; по Гершићу, он је не само непотребан, него и неоправдан. Ти елементи из којих се саставља горњи дом, заслужују да се уведу у народно представништво, и ако представници мањине; али они, очевидно, изилазе из граница свога права, кад траже једну засебну скупштину, која ће бити равноправна с народним представнишвом. Ма колика била њихова морална и интелектуална вредност, ти су елементи још увек мањи део народа. Народна представништво пак представља народну целину. Како онда може горњи дом, орган једне мањине, бити равноправан с народним представнишвом, које представља народну целину? То је Гершићу изгледала очевидна неправда.

По нашем мишљењу, горњи дом није ни неоправдан ни непотребан. О неоправданости горњег дома Гершић је резонувао под претпоставком, да горњи дом стоји према доњем као представништво мањине према представништву целине. Претпоставка нетачна: већина која влада доњим домом, не представља народну целину, већ само један део њен, који чак није увек ни најмногобројнији. Горњи дом стоји према доњем, не као представништво мањине према

представништву целине, већ као представништво мањине према представништву већине. О односу између већине и мањине могућна су два мишљења. По једном, већина не дугује никакве обзире мањини, јер тиранија није сама по себи неоправдана, него само онда кад је мањи део врши над већим. По другом мишљењу, мањину не треба оставити без икакве одбране према већини, јер, са гледишта друштвене целине, штетно је свако жртвовање једнога дела другоме, па ма то било и мањег дела већем. Од тога које ће се од ова два мишљења усвојити, зависи дали ће се сматрати оправданим један горњи дом који, и ако представништво мањине, ограничава доњи дом, и ако представништво већине. Гершић није учинио избор између ова два мишљења; правдао је, истина, неограничену власт једнога дома, али под нетачном претпоставком да је то представништво народне целине.

Још мање нам изгледа тачна она друга идеја, да сразмерно представништво чини непотребним горњи дом. Ако се ти елементи из којих се саставља горњи дом, уведу у једну једнодомну скупштину, они ће у њој бити само једна мањина, која може бити надгласана. Организовани као

горњи дом, они не могу бити надгласани. Сразмерно представништво даје мањини могућности да се чује; горњи дом даје јој могућности да натера доњи дом да води рачуна о њеном мишљењу. Докле год ти елементи из којих се саставља горњи дом, буду спојени с осталим народним представницима у истом телу, они, у ствари, неће бити никакав политички чинилац. Они ће, без сумње, и тада проматрати законодавне предлоге с другог гледишта него већина, али шта то вреди, кад ће у коначном решењу ипак преобладати гледиште већине са свима својим једностраностима? Кад се говори о потреби да се законодавни предлози проматрају са разних гледишта, не мисли се само на то да се разна гледишта чују у претресу, него још, да се по могућности помире у решењу, како би се добило једно средње решење, подједнако удаљено од свих крајности, и с тога најближе истини. Тек онда, кад парламентарна већина мора да се погађа са једним горњим домом кога није у стању надгласати, има изгледа се дође до оваквог компромиса између разних гледишта. Затим, какав ће утицај на државне послове имати аристократски елементи, ако буду уведени у једну једнодомну скуп-



штину сразмерно својој бројној снази, дакле, као немоћна мањина? Они ће само држати лепе беседе које неће променити резултат ниједног гласања. Ако им се поред овог моралног утицаја жели дати и политички утицај, онда их треба организовати као засебно тело, чија ће воља вредети колико и воља народног представништва. И најзад, каква заблуда држати да ти елементи који треба да спречавају погрешке народног представништва, који треба да га уздржавају, и да му се одуширу, могу то радити и онда кад буду у њему самоме? Докле у њему самоме, они могу његове одлуке критиковати али не и спречавати, јер за спречавање тражи се право одбацивања (veto), које мањина никад нема према одлукама већине. Отуда потреба да се поред народног представништва установи један горњи дом који ће бити с њиме равноправан, и моћи његове одлуке одбацивати. То је просто правило: да отпорни центар мора бити ван онога тела коме се отпор даје, а не у њему самоме.<sup>1)</sup> — Ми, дакле, мислимо да се они добри резултати који се од горњег дома очекују, не могу другим начином постигнути. Те

<sup>1)</sup> Leslie Stephen, Value of Political Machinery (Fortnightly Review, December 1875).

добре резултате противници горњег дома могу огласити за неважне или за чисто уображене; али кад их једном признаду за важне и стварне, као што је Гершић учинио, онда морају, ради њих, и на горњи дом пристати.

Пошто је прегледао добре стране дводомног система, Гершић прелази на његове рђаве стране. Он налази, прво, да тај систем увлачи владоаца у партијску борбу. Блунчли мисли друкчије, — да то чини једнодомни а не дводомни систем, али Гершић покушава да докаже да се Блунчли вара. „У једноставном народном представништву страначке се противности сударају и боре, па се најзад у крилу саме скупштине у њеним зидовима истуће и заврше решењем већине, и оно што већина реши то је скупштинска одлука, и ми не видимо зашто би се ту владалац морао увлачити у борбу партија“. Сукоби, пак, који се јаве у дводомној скупштини, не решавају се тако просто, већином гласова; један дом није у стању надгласати други, — и зато „при јако заостреном сукобу владалац или мора својим ауторитетом порадити на један или други дом да попусти, да одступи од свога мишљења и да приступи противноме правцу, или мора сам решити се

за једну или другу страну, а у оба случаја он се свакојако увлачи у борбу партија.“ Цела ова ствар изгледа нама друкчије но што Гершић представља. Кад се каже да једнодомни систем увлачи владаоца у партијску борбу, онда се мисли на то, што је по том систему владалац већма принуђен на употребу свог права одбацивања. По дводомном систему, један дом има права одбацивати одлуке другог дома; према томе, одлука доњег дома која подлежи замеркама, биће одбачена од горњег дома, пре него и изађе пред владаоца. По једнодомном систему, такве одлуке мора одбацивати сам владалац, јер сем њега нико други нема право одбацивања. Међутим, јасно је да га свака употреба права одбацивања доводи у сукоб с оном партијском већином чије одлуке одбацује, — увлачи, дакле, у партијску борбу. На супрот томе, Гершић резонује овако. По једнодомном систему сви се партијски сукоби решавају у унутрашњости скупштине одлуком већине. По дводомном систему, ти сукоби, због равноправности домова, остају нерешени докле се год не умеша владалац, стајући на страну једног дома противу другог. Али: (1) И ако се по једнодомном систему сви партијски сукоби реша-

вају одлуком већином, то још не значи да владалац не може доћи у сукоб с том већином, онда кад му се поднесе на потврду то што је она одлучила. (2) Сукоби између два дома не решавају се тиме, што владалац стаје на страну једног дома противу другог. Он нема права принудити ни један дом на попуштање. У оним случајима кад се њихов сукоб мора пошто пото решити, позива се бирачко тело а не владалац да између њих пресуди. У расправљању њиховог сукоба владалац узима учешћа само у оним земљама где се горњи дом поставља, и где број његових чланова није ограничен. У тим земљама, владалац може употребити своје право постављања нових чланова, као крајње средство, противу једног горњег дома који треба, али неће да попусти. Али и у тим земљама владалац не прибегава том крајњем средству, пре него се бирачко тело изјави противу тог дома. Што значи, да владалац не чини притисак на горњи дом у своје име већ у име бирачког тела. — Цела Гершићева аргументација почива на две недоказане поставке: (1) да су, код једнодомног система, одлуке већине тако коначне да не остављају места ни за какву владаочеву акцију; (2) да се, код дводомног система,

сукоб домова може решити само ауторитативним посредовањем владаочевим.

Затим, Гершић налази да је дводомни систем организовани сукоб, један разлог који смо раније изложили и претресли. Овде треба само видети како Гершић оперише њиме. Како се нама чини, не оперише довољно доследно. Ко год тврди да је дводомни систем организовани сукоб, показује самим тим да верује у отпорну моћ горњег дома. Међу тим, Гершићево мишљење о отпорној моћи горњег дома доста је променљиво. Она му један пут изгледа неограничена, други пут ништавна. Прегледајући разлоге који се наводе у корист горњег дома, он је наишао и на тај разлог, да је горњи дом потребан ради умеровања и спречавања претераних и пренагљених реформи доњег дома. Он је одбацио тај разлог, тврдећи да никада ниједном горњем дому „није испало за руком да спречи, умери или поткуси ма и „прехитрену“ или одвише „радикалну“ реформу или одлуку доњег дома онда кад је јавно мишљење такву реформу доиста енергично тражило“... Али, кад је за тим узео да сам наводи разлоге противу горњег дома, он је тврдио како сваки од два дома, дакле и горњи дом, „може цело законодавство

потпуно да укочи, да доведе до застоја, а опет без непрестане правилне радње законодавства државна машина не може да постоји.“ Горњи дом, који је мало час био одвећ слаб да би умеровао законодавну радњу доњег дома, постао је сада тако јак да је цело законодавство потпуно укочио. Противу дводомног система допуштена је само оваква аргументација: ако се од горњег дома одиста начини једна отпорна скупштина која ће ограничавати доњи дом, бојати се да услед тога не наступе у законодавству сукоби које је немогућно решити. Тврдити пак, као што чини Гершић, да се од горњег дома не може начинити једна отпорна скупштина, — бар сви су покушаји у пракси пропали (што, узгред буди речено, није тачно), — али да ипак зато и један тако немоћан горњи дом може парализовати законодавну власт, тврдити тако шта, значи мењати мишљење о политичкој снази горњег дома према потребама аргументације.

Осим тога, сукобе између домова Гершић је представио страховитијим но што су у пракси. У пракси, они се јављају од времена на време, поводом појединих законодавних предлога; ограничени по предмету, они не сметају правилном

функционисању саме законодавне власти. Гершић пак замишља да је, услед сукоба између домова, *цело законодавство потпуно укочено*. Али, да би тако што наступило, требало би да један дом, из опструкције према другом, стално одбацује све његове законодавне предлоге, чинећи свако издавање закона немогућим. У теорији, оваква употреба права одбацивања савршено је могућна, али само у теорији. У пракси, никада, ниједан дом није допустио себи то задовољство да својим правом одбацивања паралише целу законодавну власт. Исто онако, као што ни владалац, који то исто право има, није себи такво задовољство допустио.

Најзад, говорећи о сукобу домова, Гершић се ограничава да његову могућност констатује. Ми смо раније поменили да се код дводомног система предвиђају извесни начини за решавање сукоба. Гершић, који је сукоб домова представио у тако великим размерама какве овај у пракси никада не узима, не говори ништа о тим начинима на које се сукоб домова у пракси решава. По њему би могло изгледати да за решење сукоба нема никаква начина.

Пошто је дводомни систем претресао теоријски, Гершић га је проматрао и са

гледшта „наших прилика,“ — и нашао да се тек с тога гледишта дводомни систем не може примити. „Установа горњег дома,“ вели он, „нема никаквога корена у историјском току и традицији нашега државнога живота како у средњем веку, тако и у новије време после устанка.“ Ми држимо да нашу средње-вековну државу треба оставити на миру, кад је реч о једној установи која се на Континенту јавила тек после Француске Револуције, — и када у опште између наше средње-вековне и наше нове државе нема историјског континуитета. Што се тиче наше нове државе, она је тако скорашња, — у време кад је Гершић писао, ми нисмо имали још ни пола века уставног живота, — да се на њене политичке традиције, одиста, не треба позивати. Ипак, интересантно је шта о њима Гершић вели. У нашим је традицијама, вели он, да сва законодавна власт припада само једном телу. Док је савет решавао о законима, није решавала скупштина; а кад је скупштина добила право да о њима решава, савет га је одмах изгубио. Ми признајемо да се у историји наше нове државе осећа извесна тежња за усредсређивањем власти. Редом, и наизменце, она је прошла кроз све облике деспотизма:

деспотизам владалачки, саветски, скупштински. Носиоци власти мењали су се једнако; али, ма у чијим рукама, власт је увек била подједнако усредсређена. Млад, примитиван народ, који не разуме компликованије и апстрактније политичке организације, ми се нисмо могли уздићи изнад простих, једноставних, деспотских организација. Уз то су дошли и наши појмови из турског времена, појмови ориентални, по којима власт значи то исто што и свемоћ. Кад се тако објасни наша тежња за усредсређеном власти, она престаје изгледати једна од оних традиција у које се не сме дирати.

Гершић се затим бојао да би се у нашем горњем дому „могле мало по мало изродити олигархијске тежње, које би ишле за тим да пресудну законодавну моћ привуку и присвоје томе дому и да створе ново, у нечем прекројено и модерисано издање негдашњег свемоћног савета.“ Страховање претерано. Стари савет није делио законодавну власт с народном скупштином, као што би то горњи дом морао чинити; према томе, не може се претпоставити да би се и у горњем дому развиле олигархијске тежње као у старом савету. Стари је савет био свемоћан само за владе кнеза Александра.

Карађорђевића, у једно време кад је на престолу седео један слаб владалац, кад се скупштина била престала сазивати, и кад је сама Порта заштићавала саветнике од кнеза. Мало је вероватно да ће се још један пут све те околности стећи у нашој историји.

Најзад, Гершић је навео ово. Наш горњи дом морао би се саставити од оних елемената који се разумеју под именом интелигенције. Међутим наша се интелигенција већ почела одвајати од народа; народ јој више не верује, и може бити с разлогом, јер она не разуме више његове потребе. Одвојеност интелигенције само би се појачала, ако би интелигенција добила своју засебну скупштину. Да би се спречило однарођавање интелигенције, треба пошто пото задржати једнодомни систем.

За разлику од Гершића, ми држимо да одвојености између интелигенције и народа мора бити, — и да засебна политичка организација која би се дала интелигенцији, не би имала никакве опасније последице. Под именом интелигенције, разуме се код нас она школована и образована мањина која се издвојила из сељачке масе да би живела вишим културним животом. Одвојена од сељачке

маса својим начином животом, она се морала одвојити и својим начином мишљења; она је добила свој засебан поглед на ствари, — и ништа природније, него да је народ више не разуме, и да јој више и не верује. Однарођавање интелигенције подразумева се већ у појму интелигенције: кад би интелигенција мишљила као сељачка маса, она не би била интелигенција. Цепане народне целине на две групе, од којих се једна уздигла на виши културни ниво, није никаква несрећа: једно друштво чије би све групе биле на истом културном нивоу, не би могло напредовати.

Питање је само да се, код нас, с однарођавањем интелигенције није претерало. Узимајући ствари с чисто политичког гледишта, о претераном однарођавању интелигенције може бити говора само онда, кад интелигенција изгуби осећање националне солидарности и стане показивати кастинске тежње. Гершић се, изгледа, бојао да дводомни систем не донесе собом овакво политичко опадање и квареж интелигенције. Али ми се ту не слажемо с њим. Интелигенција постаје кастом само онда кад се изједначи с бирократијом, — и то у оној земљи где бирократија не стоји под надзором народне скуп-

штине и слободне штампе. Другим речима, она постаје кастом само у деспотској или аристократској, али не и у демократској држави. У демократској држави не треба се бојати да интелигенција не натури народу своју кастинску управу, него се треба бојати да интелигенција, права интелигенција, не изгуби сваки утицај на државне послове. У земљама општег гласања и једнодомног система, где се политичка моћ добија искључиво од народа, — тачније речено, од пука, — може се десити да овај одбаци праву интелигенцију баш због њене надмоћности коју не разуме, и да прими само оне чланове интелигенције који су се спустили на његов ниво, жртвовали свој начин мишљења његовом, и ставили своје интелектуалне способности у службу његовим страстима и предрасудама. Права опасност демократије не долази од једне однарођене већ од једне сувише понарођене интелигенције; зато је ту и потребан један горњи дом, који ће, и мимо вољу пука, обезбедити известан политички утицај бољим члановима интелигенције, који су и према пуку хтели одржати своју самосталност.

То је, у главним цртама, Гершићева расправа. На публику осамдесетих година

она је учинила огроман утисак. Гершић је наш највећи ауторитет у државноправним питањима; овога пута, он је бранио своје мишљење са више самопоуздања него обично, као да би сва супротна мишљења била коначно одбачена у науци; што је главно, то мишљење које је бранио, одговарало је „духу времена“. Оно се састојало у томе, да ван једнодомног система нема логичне организације народне суверености. Међутим, у то време кад је он писао, осамдесетих година, водила се најживља борба између краља и скупштине, — и као увек, у таквим борбама, присталице скупштине тежили су да начине од ње што јачу ратну машину. Њима је изгледало да, подељено на два дома, народно представништво не би могло с довољно јединства и енергије водити борбу противу краља, — и да снага народног представништва, па следствено и његов успех у борби с краљем, зависи од тога да ли ће се сва његова власт усредсредити у једном дому. Присталице скупштине једва су дочекали да чују од једног професора, да је усредсређивање законодавне власти, не само једна потреба наше практичне политике, него и једна научна истина. Када се још дода да је, осамдесетих година, јавно мњење

било на страни скупштине, онда је сасвим разумљиво да је Гершићева расправа била тако добро примљена. Она је учинила да се кристалише уверење да дводомни систем из напредњачког пројекта устава заслужују најоштрију осуду и у име науке и у име народних интереса. Никада није тај систем био тако озлоглашен код нас као тада.

(3) Од 1883 до 1889. — Напредњачка влада није успела извршити промену устава од 1869. Устав је тај промењен тек 1888, иницијативом краља Милана, по споразуму између три ондашње странке, либерала, напредњака, радикала. Као 1868, тако је и 1888 био састављен један велики уставотворни одбор од свију важнијих политичких људи, али са много ширим задатком него 1868: он је имао да изради формални пројект новог устава, а не само да расправи извесна начелна питања која су с новим уставом стајала у вези.<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Записници о раду овог одбора објављени су у независној редакцији Др. Владана Ђорђевића, тада министра просвете, под називом: „Горњи Дом Србије“, у „Отаџбини“, св. 101—121. Ми смо их упоређивали са рукописним забелешкама Др. Николе Крстића, који је био члан тога одбора.

Овога пута, о дводомном систему није се водила онако дуга и интересантна дискусија као двадесет година раније. О њему је решавано свега једног састанка (26 новембра).<sup>1)</sup> У корист горњег дома говорили су поједини либерали и напредњаци; сви радикални говорници изјаснили су се противу њега. Присталице дводомног система позивали су се махом на теоријске разлоге. Његови противници одбацивали су га поглавито с погледом на „наше прилике“, тврдили да би се њиме само увећао расцеп између народа и интелигенције, упућивали интелигенцију да се приближи народу и задобије његово поверење, па да и без горњег дома уђе у скупштину. Као год што је, 1868, Намесништво примало интелигенцију у скупштину само под условом да представници интелигенције буду зависни од владе, тако је исто, и 1888, радикална странка пуштала интелигенцију у скупштину само под условом да представници интелигенције буду зависни од народа. Ни Намесништво ни радикална странка нису марили за једну интелигенцију независну и од владе и од народа.

Кад је дошло до гласања, на дводомни

<sup>1)</sup> „Отаџбина“, свеска 108.

систем пало је само пет гласова. Овај мали број гласова не објашњује се тиме што су, у својој маси, либерали и напредњаци били исто тако противни дводомном систему као и радикали; него се објашњује тиме што су те две странке попустиле у погледу дводомног система, да се не би кварила једва постигнута партијска слога у уставном питању. На једном доцнијем састанку (29 новембра)<sup>1)</sup>, либерални вођ Јован Ристић објашњавао је да се новим уставом предвиђају извесне гаранције противу једнодомног система, које ће бар у неколико учинити горњи дом непотребним. Те су гаранције: (1) претходно проучавање свих законодавних предлога у државном савету; (2) нов поступак народне скупштине, којим се у њене послове уноси више спорости; (3) нов изборни систем, основан на начелима сразмерног представништва. Ристић се нарочито задржао на том изборном систему, тврдећи да ће мањина, кад буде једном заступљена у скупштини, моћи „задржавати већину“, као што би и горњи дом чинио.

Краљ Милан, који је председавао уставотворном одбору, такође је сматрао да у погледу дводомног система треба по-

<sup>1)</sup> „Отаџбина“, свеска 111.



пустити радикалима. Он се бојао да се у великој скупштини неће наћи већина за горњи дом, и да с тога може пропасти цео нов устав, пошто је, по плану краља Милана, велика скупштина требала да решава о новом уставу као о целини. Поред ових тактичких разлога, краљ Милан је имао и неких својих предуберења противу горњег дома. Обреновић, он се више бојао савета него скупштине.

Устав од 1888 усвојио је једнодомни систем с много више предохрана, него што је то устав од 1869 био учинио. (1) Сваки округ морао је, поред посланика с обичним условима, бирати два посланика с факултетском спремом, који су се називали квалификовани посланици. Замена за владине посланике из устава од 1869, квалификовани посланици нису били много боље смишљена установа. Ти су посланици имали да представљају интелигенцију у нашим сељачким скупштинама. Међутим, њих нису бирали нарочито квалификовани бирачи из редова интелигенције, него су их бирали они исти бирачи који и остале посланике. Представници интелигенције могли су добити мандат само од сељачке већине бирачког тела, оне већине противу чијих су предрасуда имали да се боре у скуп-

штине. Као год што су владини посланици били оруђа владина, тако су се исто и квалификовани посланици морали претворити у адвокате сељачког реда, и водити више или мање демагошку политику. — (2) Било је усвојено сразмерно представништво или представништво мањине. Као што смо видели, либерални вођ Ристић сматрао је ово као главну накнаду за дводомни систем, али у пракси се показало да се он преварио у рачуну. Мањина није у стању „задржавати“ већину онако као што је горњи дом задржава, — и либерална странка, која се под уставом од 1888 највише користила новим изборним системом, и била у скупштини једна сасвим сразмерно представљена мањина, није могла успети да осујети ни један од оних законодавних предлога до којих је радикалној већини одиста било стало. — (3) Скупштински поступак био је знатно успорен; ниједан законодавни предлог није се могао „усвојити укупно,“ ако пре тога сваки његов члан не би био усвојен посебице; о сваком законодавном предлогу морало се гласати два пута, с размаком од пет дана између два гласања. Ово је без сумње био велики напредак према уставу од 1869, који је знао само за једно гла-

сађе и допуштао усвајање законодавних предлога и без посебног претреса. Опет зато тај нови поступак није био довољна накнада за дводомни систем; он је натеривао скупштину на спорији, пажљивији рад, али ни он није био у стању обуздати партијске страсти њене већине. — (4) Државни савет, који је дотле давао мишљење само о оним предлозима које би влада хтела изнети пред њега, морао се сада саслушати о свима законодавним предлозима, како онима из владине тако и онима из посланичке иницијативе. Скупштина није смела узети у решавање ниједан законодавни предлог о коме не би имала саветско мишљење. На тај начин, устав од 1888 знатно се приближио дводомном систему: закони су претресани у два разна тела, у савету и у скупштини; требало је само дати савету, место саветодавнога, „решавајући“ глас, па да се добије потпун дводомни систем. Али, у пракси, ни учешће савета у законодавству није показало великих резултата. Под уставом од 1888, савет, чије су чланове постављали краљ и скупштина договорно, био је махом састављен од политичара, и то узетих из скупштинске већине. Ти људи нису били у стању дати о законодавним предлозима

ни довољно стручно ни довољно опозиционарско гледиште.

Приликом уставне промене од 1889, питање о дводомном систему претресано је у два расправама: „Наша уставна реформа,“ од Милована Ђ. Миловановића,<sup>1)</sup> и „Један или два дома“, од Милутина Гарашанина.<sup>2)</sup> Тада професор државног права и теоричар радикалне странке као и Гершић, Миловановић се, ипак зато, није много слагао са Гершићем у питању о дводомном систему. Главни теоријски разлог противу дводомног система, — на име, да један исти народ не може у исто време имати две разне воље, — Миловановић је одбацио као једну „грубу збрку између самога закона и између начина на који се припремају закони.“ И на супрот Гершићу, који је, на основу тог разлога, доказивао да „горњи дом никако не иде у чисто демократски строј,“ Миловановић је тврдио да „принцип суверенитета народног неће бити ни најмање повређен тим што ће представници народни, изабрани да даду израза општој вољи народној, бити груписани у два или још у већем броју домова.“ Исто тако, Миловановић је при-

<sup>1)</sup> „Одјек“, и за себе, 1888.

<sup>2)</sup> „Поглед“, 1889.

знавао да браниоци дводомног система полазе од „вечно истинитог“ правила које је формулисао Монтескије: да је слобода пропала, ако целокупна суверена власт буде прикупљена у рукама једног човека или једног политичког тела.“ Он није, дакле, као Гершић, сматрао дводомни систем за једну аристократску и феудалну заблуду. Али, и ако је на дну теоријских разлога једнодомног система видео само „грубу збрку“, а на дну теоријских разлога дводомног система једно „вечно истинито правило“, Миловановић се није изјавио за дводомни систем. То питање: један или два дома, он није сматрао као теоријско већ као практично питање. Никаквом теоријом, говорио је он, не да се доказати да горњи дом не може бити користан ни за један народ на свету, — али исто тако, ни обрнуто, да горњи дом мора бити користан за сваки народ без разлике. Његова корисност зависи од специјалних прилика даног народа.

Стављајући се на гледиште наших специјалних прилика, Миловановић је одбацивао горњи дом као једну за нас непотребну установу. Јер (1) где год постоји, горњи се дом сматра као потребан „отпорни центар“ не према владаоцу него према парламенту, као једно средство

противу парламентарне тираније. Међу тим, „у Србији нема.... ниједног озбиљног политичара, који би страховао за уставне слободе српске од успешних узурпација нашег народног представништва, од могућности да ће оно приграбити у своје руке целокупну суверену власт народну.“ Горњи дом био би чист луксуз у земљи као Србија, која пати не од сувише моћних већ од сувише немоћних скупштина. Миловановић је имао на уму скупштине под уставом од 1869; биране под притиском полиције, и имајући према себи таквог владаоца као краљ Милан, те скупштине одиста нису показивале тежње за свемоћи од којих би се требало бранити установом горњег дома. Али све се то променило после оставке Миланове, и под уставом од 1888, који је обезбеђивао слободу избора. Нове скупштине које су се тада јавиле, показале су се одмах способне за све врсте парламентарне тираније. Миловановићева аргументација изгледала је врло тачна онда кад је он писао, — у очи устава од 1888; две три године, доцније, она је већ била опрвргнута фактима. — (2) Код нас не постоје никакве нарочите класе, које би могле бити заступљене у горњем дому; за хомогено српско друштво подноси и

једнодомна скупштина. Али Миловановићу се може рећи, да хомогеност нашег друштва није тако потпуна као што се обично узима. Зар се и код нас не чини већ разлика између интелигенције и народа, — и зар није баш устав од 1888 морао покушати да, у виду квалификованих посланика, створи засебно представништво за интелигенцију. То што су, код нас, квалификовани посланици сматрани за потребне, а горњи дом за непотребан, најбоље показује да нама нису толико оскудевали елементи за горњи дом, колико добра воља да тим елементима дамо сву ону моћ која горњем дому припада.

У главном, опозиција Миловановићева горњем дому није била тако непомирљива као Гершићева. Он није био његов начелни противник. Он га је одбацивао из чисто практичних разлога, који се свode на то, да би та установа била код нас не толико штетна колико непотребна.

Миловановић, који је знао да је горњи дом непопуларан, а, међутим, није био уверен да је то неопходно потребна установа, држао је да не треба долазити у сукоб с општим предрасудама због једне установе без које се, најзад, може и бити. У својој расправи он се не показује као

одлучан непријатељ дводомног система, већ као један човек који налази да том систему не вреди бити одлучан пријатељ.

Могло се мислити да ће се такав пријатељ дводомног система показати Милутићу Гарашанин, који је писао о њему у брзо после Миловановића. Вођ напредне странке, која је, 1881, унела дводомни систем у свој нацрт устава, Гарашанин је био први позван да га узме у одбрану од Гершићевих и Миловановићевих критика. Он то није учинио. Његова расправа „Један или два дома“ јесте напад на дводомни систем, како с теоријског тако и с практичног гледишта. На теоријском делу те расправе не вреди се много задржавати: Гарашанин, у главном, понавља Гершићеве аргументе. И ако се дводомни систем јавља на Континенту тек после Француске Револуције, Гарашанин га, као и Гершић, сматра за древну аристократску установу; али, док му је Гершић налазио порекло у средњем веку, Гарашанин га тражи чак у старом веку. Као, бар у неколико и Гершић, Гарашанин говори скептички о отпорној моћи горњег дома: „Његова улога почиње... да се своди на то да протоколише рад првог дома.“ Међутим, три године пре Гарашанинове ра-

справе, енглески горњи дом одбио је најенергичније да „протоколише“ одлуке доњег дома о установљењу засебног ирског парламента. О ономе што је било у Енглеској и Француској после његове расправе, да се и не говори. Гарашанин чак прихвата онај аргумент који се противу дводомног система изводи из недељивости народне суверености, и који је Миловановић окарактерисао као „грубу збрку.“ „Један исти бирач, који је гласао и за једно и за друго тело, стоји непрестано у тој алтернативи да једном или другом за право да, тј. да се демантује.“ То је, само на други начин, опет она идеја да исти народ не може у исто време и о истом предмету имати две разне воље. У ватри дискусије, Гарашанин се ставио на чисто радикално гледиште и постао за тренутак присталица народне суверености. Главни разлог у корист дводомног система, да треба спречити свемоћ законодавног тела, — онај разлог који је Миловановићу изгледао „правило вечне истине,“ — није учинио никакав утисак на Гарашанина. Он у опште не верује у могућност тираније државне власти. Како државна власт може вршити неку тиранију, кад је држава нешто „замишљено?“ Он је савршено био

заборавио да државу представљају, и њену власт врше, живи људи, који се врло лако могу начинити тиранима.

Онај део Гарашанинове расправе где се о дводомном систему говори с погледом на наше прилике, много је вреднији пажње. Гарашанин је држао да би, код нас, у недостатку аристократских елемената, горњи дом морао бити састављен поглавито од представника интелегенције, или, тачније речено, од чиновника, јер нама још једнако оскудева једна самостална интелегенција, која дела ван државне службе. Наш горњи дом налазио би се с тога у „амфибијском положају“, као једно законодавно тело састављено од бирократа. Његови би чланови били, истовремено, и законодавци и чиновници, стојећи, у првом својству, изнад ње, а у другом испод ње, што би, без сумње, било незгодно. Јер од две ствари једна. Или би ти људи, као законодавци, били малодушни према тим министрима од којих као чиновници зависе, — или би, као чиновници, били непослушни према тим министрима који пред њима као законодавцима одговарају. — У овом разлагању има један део истине. Истина је да смо ми оскудни самосталном интелегенцијом, да би наш горњи дом мо-

рао с тога имати више бирократски карактер него у другим земљама, и да бирократски горњи дом неоспорно има својих незгода. Али, с друге стране, може се одговорити да не заслужују сви чиновници подједнако да буду искључени из горњег дома. Има чиновника који су и као чиновници тако независни од владе (државни саветници, професори итд.), да им ништа не смета да у исто време буду и законодавци. Од тих чиновника и од пензионара дао би се саставити један горњи дом који не би имао незгоде бирократског горњег дома, и ако би њиме владала чиновничка интелигенција. За тим, све замерке које би се могле учинити бирократском горњем дому, важе и за владине и за квалификоване посланике који су 1869 и 1888 били установљени место горњег дома. Узимани из чиновничког реда, и они су се налазили у једном „амфибијском положају;“ према томе, ништа није било добивено с одбацивањем горњег дома, кад су се место њега установили такви посланици. И, најзад, самостална интелигенција није потребна само у земљама дводомног него и у земљама једнодомног система. Самостална интелигенција није потребна само ради попуњавања горњег дома, него

је потребна, и то још много више, да држи целу представничку владу. У оскудици самосталне интелигенције, ми смо били принуђени да представничкој влади тражимо ослонаца код сељачке масе, где јој се он у ствари не може наћи, — и тако дошли до једне сељачке скупштине, која није ништа мање незгодна него што би био један бирократски сенат. Треба бити на чисто с тиме, да смо ми уопште увели представничку владу пре него смо за њу имали елемената, — и да с тога није право позивати се на ту несугласицу између наше политичке организације и наше социјалне структуре само онда кад је реч о горњем дому, а не и онда кад је реч и о осталим установама представничке владе.

(4) Од 1889 до 1903. — Устав од 1888 био је обустављен краљем Александром 1894, и на његово место октроисан устав од 1869, који је остао у важности до 1901. Те године краљ Александар октроисао је нов устав, којим је, први пут у нашој уставној историји, заведен дводомни систем.

Устав од 1901 није претходно претресан у једном одбору као уставу од 1869

и од 1888. Краљ Александар преговарао је са појединим странкама, али поверљивим путем. Према томе, не зна се тачно како су се поједине странке држале према дводомном систему, и како су то своје држање мотивисале. Али, изгледа, да су ствари текле овако. Напредњаци су се били јако заузели за дводомни систем, и није немогућно да се поглавито под њиховим утицајем краљ Александар решио да га унесе у нови устав. Либерали, који су и 1869 и 1888 заступали дводомни систем, били су се сада обрнули противу њега. Ни радикали нису били за њ, али су држали да нема смисла због њега одбацити цео устав од 1901, који им је иначе био по вољи. Они нису обуставили своју опозицију према горњем дому; али су јој одузели непомирљиви начелни карактер; питање о горњем дому уврстили су у она питања у којима, по потреби, могу чинити уступке. Дводомни систем био је, дакле, усвојен с тога што су га краљ Александар и напредњаци озбиљно хтели, док радикали нису били решени да терају са својом опозицијом до краја.

По Уставу од 1901, народно се представништво делило на сенат и скупштину. Њихова равноправност била је повређена

само у погледу буџета; не само да се буџет подносио прво скупштини, него је, у случају сукоба између ње и сената, вредео онај буџет који би скупштина решила по саслушању примедба сената. Сенат је имао три врсте чланова: (1) чланове „по праву,“ међу које су долазили престолонаследник, архиепископ београдски, и епископ нишки; (2) тридесет чланова постављених од краља на цео живот; (3) осамнаест чланова које су бирали бирачи с четрдесет и пет динара непосредног пореза (скупштински бирачи плаћали су три пута мање, — петнаест динара). Сенатори су бирани по окрузима; само једна варош, Београд, бирала је сенатора одвојено од свог округа. Мандат изабраних сенатора трајао је шест година; изабрани део сената није се могао распустити. Од сенатора се тражило четрдесет година старости и две стотине динара непосредног пореза. Диплома се није тражила никаква, али свима онима који су били председници или подпредседници скупштине, затим ђенералима у пенсији или у оставци, пређашњим министрима, изванредним посланицима и дипломатским агентима, признавала се сенаторска квалификација независно од њиховог пореза.

Код сената од 1901 треба нарочито одобрити доживотност његових постављених чланова, тим више што ни Намесништво, 1868, ни напредњачко министарство, 1881, нису у својим нацртима устава обезбеђивали непокретност постављеним члановима горњег дома. Иначе, сенату од 1901 могу се ове замјерке учинити. (1) Био је лишен сваке буџетске власти; у место што се у буџетском сукобу дала пресудна реч скупштине, било је боље да се тај сукоб решавао заједничким гласањем сената и скупштине. (2) Начин сенатских избора није ваљао. Сем Београда, ниједна друга варош није бирала сенаторе одвојено од округа, — и у сенатским изборима претежан утицај припадао је сеоском а не варошком становништу, и ако је сенат требао да буде неко представништво интелегенције. Због тога, опет, што су се сенатори бирали по окрузима, и то у сваком округу само по један, сва или скоро сва сенаторска места из народног избора морала су допасти радикалној странци. Ово потпуно жртвовање либералне и напредњачке мањине при сенатским изборима тим се мање разуме, што горњи дом треба да буде једно средство противу свемоћи већине. (3) Код квалифи-

кација сенаторских није ваљало то што су се оснивале само на порезу а не и на дипломи, као да се желео имати један плутократски сенат.

Први сенат под уставом од 1901 био је овако састављен. Од тридесет краљевих сенатора, само је један био „човек из народа“; сви остали припадали су бирократији. Пошто је државни савет ушао сав у састав сената, државни су саветници сами собом чинили половину краљевих сенатора. Другу половину чинили су посланици на страни, ђенерали, бивши министри и тд. Од народних сенатора, половина су били трговци, а половина представници интелегенције, и то чиновничке. Језгру сената од 1901 чинио је, дакле, државни савет (то је предлагало и Намесништво у уставотворном одбору од 1868); око њега после искупили су се врховни представници бирократије и новчани људи из унутрашњости. Без мало четири петине целокупног сената биле су бирократске.

Сенат од 1901 био је састављен искључиво од партијских људи, и то од радикала и напредњака. Краљ је искључио либерале готово сасвим из прве листе својих сенатора; народ, пак, изабрао је скоро саме радикале за своје сенаторе, — и



тако је сенат од 1901 испао једно напредњачко-радикално тело.

Приликом уставне промене од 1901, Милован Ђ. Миловановић вратио се поново на питање о дводомном систему, у расправи: „Један или два дома.“<sup>1)</sup> Он је поново тврдио да то није теоријско већ практично питање. Теоријске присталице дводомног система греше, кад узимају „да је представничка влада и с њом заједно слобода немогућна без поделе народног представништва.“ Успех представничке владе зависи у свакој земљи од њених специјалних прилика, а не од једне више формалне околности, да ли ће парламент бити подељен на двоје или не. Практички је сасвим могућно да представничка влада успе и у једној земљи једнодомног система. И за потврду овог свог мишљења Миловановић ее позвао на „најмеродавније енглеске публицисте,“ Мила, Беџхота, Мена.

Миловановићева теза да представничка влада може успети и са једнодомним системом, има једну слабу тачку. Има држава, и Миловановић их је навео, које су усвојиле горњи дом, и у којима представничка влада ипак зато није

<sup>1)</sup> У „Дневнику,“ и за себе, 1901.

успела. Али много је теже навести државе које нису усвојиле горњи дом, и у којима је представничка влада ипак зато успела. Као што се раније показало, државе с једнодомним системом чине једну и квантитативно и квалитативно незнатну мањину; то су балканске државе и републике централне Америке, код којих се представничка влада за цело не може хвалити никаквим великим успесима. На основу примера из праксе, може се тврдити да дводомни систем, као у опште никакав уставни механизам, није у стању обезбедити успех представничке владе у једној држави са неповољним друштвеним приликама. Али не може се ићи и даље, па тврдити да представничка влада може успети и без дводомног система. За ово друго, одиста, нема убедљивих примера у пракси.

Што се тиче енглеских писаца на које се Миловановић позива, они заиста сматрају питање о горњем дому као чисто практично питање. Али не треба заборавити да они и све остале политичке установе посматрају с чисто практичног гледишта. У опште, енглески писци не признају никакву рационалну вредност политичким установама; верују у њихову доброту само у колико би била емпириј-

ски доказана. Међутим, Миловановић није чист емпиричар у политици. Главни теоретичар радикалне странке, он верује у извесна апстрактна начела, — и на пр. кад брани представничку и парламентарну владу, то је због извесне рационалне вредности коју јој претпоставља. На емпиријско гледиште он се ставља само по изузетку, кад је реч о дводомном систему, иначе не; — и због тога његово позивање на енглеске писце може навести необавештеног читаоца на сасвим погрешну мисао, да и по енглеским писцима има политичких питања од начелне вредности, али да питање о горњем дому не спада међу њих.

Узимајући питање о горњем дому као практично питање које треба решити према нашим специјалним приликама, Миловановић је тврдио да је нама горњи дом непотребан. „Потреба горњег дома јавља се онда, кад се предвиђа опасност од свемоћи законодавног тела, кад треба стати на пут да оно не приграби у своје руке све атрибуте суверене власти, једном речју, кад оно према себи и изван себе нема никаквог довољно јаког отпорног центра, па га ваља његовом деобом ослабити и на тај начин дати могућности извршној власти да се успешно брани од његових

узурпација. Говорити о таквим околностима и о потребама које њима одговарају у Србији, нарочито после 1894 године, било би више него смешно, изгледало би као мало духовит сарказам“. Још 1888, кад је први пут писао о дводомном систему, Миловановић је био уверен да је код нас већа опасност од владачке него од парламентарне свемоћи; али сада, после државног удара од 1894, који је уздигао владоца не само изнад парламента него и изнад устава, он је држао да се у тачност његових погледа не може више сумњати. Он је заборављао само једно. Горњи дом, као предохрана противу представничке владе, претпоставља пре свега надмоћност парламента над владоцем. Тврдити да је код нас горњи дом непотребан због очевидне надмоћности владоца над парламентом, значи исто толико колико тврдити да је горњи дом непотребан с тога, што код нас права представничка влада још не постоји. Одговор на питање, јели нама горњи дом потребан или не, зависи од тога, да ли ми његову потребу осећамо онда кад представничку владу имамо у ствари а не само на хартији, — зависи, дакле, од нашег искуства из доба скупштинске надмоћности а не од нашег искуства из доба

владалачке надмоћности; зависи, јасније речено, од нашег искуства из 1889 и 1903, а не од нашег искуства из 1883 и 1894. Онда кад је писао своју другу расправу, Миловановић није могао предвидети догађаје од 1903, али је могао памтити оне од 1888.

О сенату од 1901 има говора и у једној расправи коју је професор Живојин Перић посветио уставу од 1901.<sup>1)</sup> Перић је велики присталица дводомног система, и то из ових разлога. (1) Сенат је јемство противу неразумљених закона; он исправља погрешке које се омакну скупштини у законодавству. (2) Сенат умерава скупштину и тиме обезбеђује политичком развоју потребну постепеност. (3) Право одбацивања закона које припада сенату, много је практичније него владаочево право одбацивања. Кад год владалац не би потврдио један закон који је скупштина изгласала, то би повукло собом пад владин, који би опет повукао собом распуштање скупштине, — и владаочева личност била би увучена у политичку борбу. Од свега тога нема ничега кад један закон који је скупштина изгласала,

<sup>1)</sup> Објављена под насловом La nouvelle constitution Serbe, у Bulletin de la Société de Legislation comparée, и засебно, 1903.

пропадне услед сенатовог а не владаочевог отпора. Влада не мора због тога пасти; скупштина се не мора због тога распуштати, — или, ако ипак дође до распуштања скупштине, терет политичке борбе неће пасти на владоца него на сенат. (4) Сенат је потребан специјално нашој земљи, да би учинио крај борби између краља и народног представништва. Ми смо час под личним режимом, — кад краљ победи народно представништво, — час под конвентовским режимом, — кад народно представништво победи краља. Ни један ни други од та два режима не ваља, оба су само разни облици једне исте ствари: деспотске владе. Да би се избегао како владалачки тако и скупштински деспотизам, треба установити једну трећу власт, сенат, која ће држати равнотежу између владоца и скупштине. У дводомном систему биће јачи онај од та два чиниоца на чију страну пређе сенат. Ниједан од њих не може више победити само својом снагом, па следствено ниједан од њих не може више на својој победи основати своју неограчичену власт. Сваки његов покушај деспотске владе учинио би да сенат пређе на страну оног другог чиниоца, — и равнотежа би била одмах воспостављена.

Перић је највише наглашавао овај последњи разлог. Под утиском догађаја од 1888 до 1901, кад смо прво патили од деспотизма скупштинског, па онда владалачког, Перић је дошао до закључка да је немогућно ограничити краља скупштином и скупштину краљем, да један од та два чиниоца мора уништити онај други, и да се њихова равнотежа може обезбедити само с помоћу једног трећег чиниоца који би био сенат. По његовој замисли, ово је тело било управљено исто тако противу краља као и противу скупштине, имало да служи не толико конзервативним идејама колико уравнотежавању власти, без кога нема мирног политичког развитака.


Перић је био задовољан организацијом сената од 1901. По његовом мишљењу, само такав мешовити сенат, састављен и од постављених и од изабраних сенатора, могао се с једнаким успехом одупрети и краљевом и скупштинском деспотизму. Перић је нарочито одобравао установу доживотних сенатора, налазио да су они још независнији од краља него изабрани. Благодаревши великом утицају који власт у Србији има на изборе, краљ би могао учинити да изабрани сенатори чијим је радом незадовољан, пропадну на првим

идућим изборима. Доживотне сенаторе пак не може никаквим начином уклонити са њихових места. Ипак зато, њихова доживотност не худи ни најмање његовом владалачком ауторитету, јер је те доживотне сенаторе он сам именовао. Политичке комбинације које су претходиле уставу од 1901 и установљавању сената, Перић овако објашњава. Краљ Александар, који је био успео да установи лични режим, није мислио прекидати с њиме ни после устава од 1901. Али, хотећи да избегне ону велику одговорност која је с личним режимом скопчана, он је намеравао да се прикрије иза једног сената, који би напунио својим људима, и преко кога би могао радити шта хоће. Напредњачко-радикална група с којом се краљ Александар био споразумео о новом уставу, мислила је друкчије. Она је хтела учинити крај личном режиму, и то баш посредством сената. Лични режим био је код нас могућан поглавито због јаке полицијске власти, која је правила по својој вољи изборе, — и напредњачко-радикална група држала је с тога да се противу њега може борити само с помоћу једног доживотног сената, чији се лични састав не би више дао мењати никаквим из-

борним махинацијама. Перић налази да је напредњачко-радикална група надмурила краља Александра, јер се сенат није показао онако послушан као што је краљ Александар очекивао. Кад је овај раскинуо 1903 с напредњачко-радикалном групом, он је видио да му ништа не вреди што ће распустити напредњачко-радикалну скупштину, кад напредњачко-радикални сенат остаје и даље. Да би се овога ослободио, он је морао прибећи незаконитим средствима, обустављању устава од 1901, што најбоље показује да је устав од 1901 био онемогућио онај лични режим који је дотле постојао.

У главној ствари, о потреби горњег дома за Србију, ми се слажемо с Перићем. Између њега и нас има разлике само у питању о сенату од 1901, чијом је организацијом он задовољан потпуно, а ми врло мало. Пишући под утиском Александрове владе, Перић је расправљао о дводомном систему поглавито с гледишта личног режима. Дали дводомни систем отежава лични режим или га олакшава? Герцић и Миловановић мислили су да га олакшава; Перић, напротив, да га отежава. После толико година, Перић је прихватио мишљење младоконсерватива-

ца из уставотворног одбора од 1868, да је доживотни горњи дом једини лек противу сувише јаке извршне власти од које патимо. Разлика је између Перића и младоконсервативаца Чумићеве боје само у томе, што су они хтели сенат доживотан и изабран, а он, доживотан и постављен, што је с теоријског гледишта без сумње правилније. На неки начин, и младоконсервативци од 1868 и Перић продужују традиције старих „уставобранитеља“, који предохране противу владалачког депотизма нису тражили у народној скупштини, него у једном „недвижимом“ савету. Питање о дводомном систему представља се данас друкчије него у време кад је Перић писао; на место личног режима дошао је партијски режим, — и задатак горњег дома не би више био да се одупре владалачкој свемоћи, него свемоћи скупштинске већине.

—  .

(5) Закључак. — Устав од 1901 трајао је само две године. Већ 1903 васпостављен је устав од 1888, и с њиме једнодомни систем.

Какви се закључци могу извести из овог историјског прегледа? Пре свега, има да се утврди да се, почевши од 1868,

1901 питање о дводомном систему постављало приликом сваке уставне промене. Систем је тај био одбачен 1869 и 1888, а примљен 1901; али ни 1869 ни 1888 он није био одбачен, а да се у исти мах није тражило нешто друго што би се на његово место установило. У уставу од 1869, владини посланици; у уставу од 1888, квалификовани посланици, сразмерно представништво, законодавне атрибуције државног савета, све је то требало да буде замена горњег дома. Ниједна од тих замена није се показала довољна. Значај горњег дома лежи у његовој моћи спречавања. Ми смо га пак хтели заменити саветодавним телима, или нарочито образованим мањинама у крилу народне скупштине. Разуме се по себи да та тела и те мањине нису били у стању спречити ништа од свега онога што би решила скупштинска већина.

Ево сада како су се држале наше странке према дводомном систему. Либерали су били за њ у уставотворном одбору од 1868 и оном од 1888, а противу њега 1901. Младоконсервативци, који ће се доцније претворити у напредњаке, били су стално за њ (сем што се 1888 њихов вођ Гарашанин изјавио против њега, и то начелно). Радикали су били стално

против њега, али не с истом енергијом: његови непомирљиви противници 1888, они су 1901 постали његови противници помирљиви.

Кад год је код нас било говора о горњем дому, он се замишљао као скупштина интелигенције, што је вероватно био главни разлог за његово одбацавање, јер за такву скупштину нису марили ни владалац ни народ. Владалац је држао да ће лакше изаћи на крај с народним представништвом, ако ово остане на нивоу сељачке скупштине. Народ опет био је неповерљив према интелигенцији из оних разлога из којих сељак не верује господи; зазирао не само од бирократске него и од самосталне интелигенције, на пр. од адвоката; био чак противан уласку интелигенције у једну једнодомну скупштину. Што се тиче интелигенције, она није имала снаге да извојује горњи дом на супрот владаоцу и народу. Не само код нас, него скоро свугде, чланови интелигенције имају мање свести о солидарности својих интереса него чланови осталих друштвених група, и скоро су са свим неспособни за оне удружене напоре који су на пр. земљовласницима, радницима, појединим вероисповедима, дали тако велику политичку важност у неким

земљама. Код нас је уз то дошла још и та околност, да је наша интелигенција дуго времена била упућена искључиво на државну службу, и с тога лишена потребне материјалне самосталности према владаоцу и скупштини, који су делили звања и плате. Према таквом стању ствари, није ни мало чудно што је горњи дом победио само приликом уставне промене од 1901, кад је његову ствар, било из погрешног рачуна било из недовољне обавештености, узео у своје руке сâм владалац.

И поред свих неуспеха које су у нашој земљи имали присталице дводомног система, ми сматрамо горњи дом за једну потребну установу. Пре свега, из једног општег разлога, — зато што је и он један од саставака представничке и парламентарне владе коју је наш устав усвојио. Представничка и парламентарна влада јесте врло сложен механизам; ту се све једно с другим држи; ту је доста избацити један део, па да се све поремети. Такав један механизам, наш је уставотворац рашчланио на делове; стао одвајати оне који нису за наше прилике, од оних који јесу: ове задржао, оне одбацио. Међу тим одбаченим деловима био је и горњи дом. Ми се бојимо да је наш уста-

вотворац само раскварио тај механизам у коме је сваки део имао свог разлога; он је без мало радио као онај који би, под изговором да поправља један сâт, избацио један његов точак. Пре него је усвојио представничку и парламентарну владу, наш уставотворац требао је да се пита јели она за наше прилике. Али, кад је једном нашао да она за наше прилике јесте, он је требао да је прими са свима њеним саставцима, без икаквих измена које би квариле њено унутрашње јединство; требало је да је прими онакву каква постоји где год постоји.

Поред тог општег разлога има и један специјалан. Обично се каже да горњи дом није за наше прилике. У ствари он нам је потребан баш због наших прилика. После искуства које смо имали с представничком владом под уставима од 1888 и од 1901, јесте и сувише јасно да и код нас постоји опасност од скупштинске свемоћи, и то може бити још већа него у другим земљама, због невисоког интелектуалног и моралног ступња наших скупштина.

Узмимо, прво, њихов интелектуални ступањ. У њима још увек преоблађују људи са села и паланке, с уским локалним хоризонтом, којима је главно да

посредством скупштине држе у стези локалне полицијске власти, и што више откину од државног буџета за свој крај. Државна је идеја код тих људи слабо развијена. Они општи интереси који се уздижу изнад интереса општинских, среских, окружних, изгледају им једна празна апстракција, — и, следствено, све жртве које државна целина иште, падају им тешко као једна неправда која се чини народу. У место државне идеје, они имају само једну врсту патриотске узбудљивости, — и на пр. у тренуцима спољашње опасности готови су учинити за спас отаџбине све што треба. Али шта је држави поможено с једном скупштином која ће њене потребе увиђати само периодично, у критичним тренуцима; тако рећи, у дванаестом часу? Њој треба једна скупштина која ће њене потребе унапред предвиђати, и о њима бринути свакодневно. Ако је наша скупштина толико заузета локалним интересима да јој државни падају на ум тек од времена на време, под утиском какве велике опасности, онда је очевидно да се таква скупштина не сме оставити једином власти у земљи. Поред ње мора се установити једна друга скупштина која ће бити способнија да своју пажњу усредреди на државне интересе.

Јер, најзад, у држави мора бити некога ко ће и о њеним интересима да мисли.

Ни с моралним ступњем наших скупштина не стоји боље. Наше су скупштине заражене партијским фанатизмом. Изгледа да код нас партијске страсти имају већу интензивност него у цивилизованим земљама; рађају ону нетолерантност и ону нескрупцулозност које су, обично, одлике религиозног заноса. Код нас, постоји један нарочити, партијски морал; партијски циљ освештава свако средство; чак и државни интереси долазе после партијских, тако да неки пут изгледа да држава постоји ради партије а не партија ради државе. Вероватно, у току времена партијске ће страсти ослабити услед општег ублажавања нарави које културни живот собом доноси. Али, докле се то не деси, партијска влада народне скупштине не сме се оставити без икаква надзора; њој се мора противставити једно тело које неће бити заражено њеним фанатизмом.

Ми нећемо ићи тако далеко да тврдимо да би, с увођењем дводомног система, наша представничка и парламентарна влада била одмах излечена свих својих махна. Политичке установе стоје на нивоу друштвених нарави, и докле



се год, код нас, ниво друштвених нарави не уздигне, ни наше се политичке установе не могу много поправити. Ипак, има разлога мислити да би са једним горњим домом наша представничка и парламентарна влада била мање рђава него без њега.

### МИЛАН ПИРОЋАНАЦ

За живота, Милан Пироћанац није имао глас ни великог министра ни великог вођа странке, али је био цењен као политички мислилац ретке оштроумности и оригиналности. Министар председник од 1880 до 1883, и први вођ напредне странке, од 1881 до 1886, он није учинио скоро никакав утисак на ширу публику, која је сматрала да су Чедомиљ Мијатовић у влади, Милутин Гарашанин у странци, важнији чиниоци од њега. Требало је да се Пироћанац повуче из активне политике, па да његова вредност скочи у очима публике. Деведесетих година, кад није више био ни министар ни вођ странке, он је у доколици, више или мање случајно, написао три четири политичке расправе. Много читане, живо коментарисане, те су расправе привукле општу пажњу на њега. Једна

од њих, „Кнез Михаило и заједничка радња Балканских Словена“ (1895), начинила га је без мало популарним, — и он који се као државник није много прочуо, постао је у један пут чувен као публицист.... Из тих разлога, и ми овде бавићемо се поглавито његовим расправама. По мишљењу његових савременика, код њега су још највише вределе његове идеје: треба, дакле, видети у чему се оне састоје. Његов практични рад ставићемо на друго место, као што су и његови савременици чинили, — и говорићемо о њему само у толико у колико је потребно за разумевање његових идеја. На крају крајева, Пироћанац је био промашена политичка егзистенција, а код таквих људи много је занимљивије оно што су намеравали него оно што су урадили.

## I

Пироћанац је припадао млађој бирократији кнеза Михаила, био један од оних младих људи школованих на страни који су се помирили с кнежевим апсолутизмом, и, у место да воде новинарску борбу за либералне идеје, ступили у државну службу. Пироћанац је имао сјајну каријеру све до Топчидерске катастрофе. Намесништво које је тада дошло на власт,

начинило је компромис с либералном странком; услед тога, људи који су дотле припадали опозицији, почињу потискивати у администрацији људе старог режима; међу потиснутима био је и Пироћанац, кога су од начелника министарства иностраних дела преместили за председника суда у унутрашњост.

Крајем шесетих година обележен као бирократ и конзервативац, Пироћанац се, 1880, јавља у сасвим другој боји. Он је сада на челу једне нове политичке групе, искупљене око листа „Видела“, која има слободоумнији програм него стара либерална странка. Главом Пироћанац пише читаве расправе, како је либерализам либералне странке лажан либерализам, — тобоже подешен према нашим приликама, у ствари лишен свега што чини суштину либерализма. Прави либерализам, онако како се он разуме на Западу где је постао, представљаће тек та нова, „Видела“ група.

Од куда ова промена код Пироћанца? У своје време она се овако објашњавала. После Топчидерске катастрофе, у Србији је завладао нов слободоумни дух, — нешто услед доласка либерала на владу и устава од 1869, а још више услед прво омладинске па онда социјалистичке про-

паганде. О враћању на Михаилов апсолутизам није више било ни мислити. И не само то, него, од извесног времена, ни либерализам либералне странке није се више сматрао као довољан, Тај либерализам који је тежио једном компромису између Михаилове полицијске државе и западних либералних идеја, није задовољавао нове нараштаје који нису хтели да знају ни за какве половне мере. Што је било најгоре, као једина активна опозиција либералном режиму, били су се истакли следбеници Светозара Марковића, који су се назвали радикалима тек пошто су неко време носили име социјалиста, и који су хтели да државну организацију из основе промене, како су о томе читали у руској револуционарној књижевности. Опасност је постојала да се после пада либералног режима, који је једног дана морао доћи, ти крајњи елементи не затеку господари ситуације.

Осећајући ту опасност, Пироћанац је мислио да би у општем интересу било да се између либерала и радикала стави једна трећа група, — од либерала доследнија, од радикала умеренија. Кад сав свет жели политичке слободе, за њих би се и та нова група борила. Она би тражила да се збришу и последњи остаци

полицијске државе, које је либерална странка приликом уставне промене од 1869 била поштедела, — и у толико би та нова група била доследнија у свом слободоумљу него либерална странка. Али, с друге стране, она не би ишла даље од оних политичких слобода које су примљене у законодавству западних народа као практички могуће; у толико, опет, она би била умеренија од радикала, који су се одушевљавали руским револуционарним идејама. У кратко, кад се Михаилов систем управе мора рушити, нека се сруши сав, али нека та политичка реформа која је постала неопходно потребна, буде надахнута практичном мудрошћу и искуством културног запада а не вратоломним руским утопијама.

Нико не спори да је, крајем седамдесетих година, у самој политичкој ситуацији било разлога за такву једну групу као виделовци. Исто тако врло је могуће да је Пироћанац, бар у извесној мери, увидео те разлоге одмах, а не тек доцније кад је своју властиту радњу могао посматрати у историјској перспективи. Али из тога још не изилази да је његова радња била руковођена само тим општим разлозима, — разлозима ситуације. Као код сваког смртног, тако и

код њега, разлози опште природе били су измешани с разним личним побудама, и те личне побуде нису увек биле врло узвишене.

Пре свега, Пироћанац лично морао је увек нагињати либерализму. Он је био париски правник, из доба другог Царства, кад су либералне идеје, баш с тога што идеје опозиције, биле јако популарне. Од школе већ, он је морао веровати у модерну правну државу и у будућност либерализма. Добро примљен од кнеза Михаила, он је, наравно, пустио да се његово слободоумље успава. Али, чим га је Топчидерска катастрофа бацила у редове опозиције, и он, бар у неколико, осетио на себи самовољу власти, његова су се ђачка уверења опет пробудила. И то још јача но пре, јер сада окрепљена искуством.

Што је главно, то обновљено слободоумље служило је његовој амбицији боље но ишта друго. Седамдесетих година, ко не би пристао уз слободоумни покрет, морао се повући из политике, — а Пироћанац није био од оних који се одричу сваке политичке улоге само с тога што неће да „урлају заједно с курјацима“. Као слободоумни политичар, Пироћанац се могао надати не само да и даље игра неку по-

литичку улогу, него још да постане вођ странке. Старији конзервативци били су се сувише изједначили с Михаиловим режимом да су се могли јавити као представници „правог, нефалсификованог либерализма“, који замерају Јовану Ристићу и његовом друштву, не што су сувише попустили слободоумном покрету, него што му нису попустили довољно. Такво држање приличило је само млађим људима из њихове странке, без дуге и одвећ јасне прошлости за собом која би им везивала руке. „Виделова“ група била је састављена искључиво од млађих конзервативаца и неких либералних дисидената, који су такође били млађи људи. Старији конзервативци као Мариновић, Ценић и др. били су сасвим бачени у позадину. У старој конзервативној странци, Пироћанац је имао пред собом читав ред старијих и познатијих људи са пречим правом на прво место у странци. У овој новој групи млађих конзервативаца и либерала, он се налазио међу својим вршњацима, међу којима је лако могао искочити за вођа. Сама ова околност била је довољна па да код Пироћанца истера на видик све његово притајано слободоумље. То је био један болесно амбициозан човек, код кога је она огромна таштина којом

се одликује велика већина политичара Милановог доба (утицај омладинског романтизма?) достигала врхунац, постајала налик на женску каприцу. Док велики, прави властољубац тражи стварну моћ, не гледајући на форму, Пироћанац је гледао на форму; њему није било доста да у странци или у влади буде главни чинилац, хтео је да баш он носи назив вођа странке и председника министарства. Укратко, као доследни конзервативац, веран Михаиловим успоменама, Пироћанац је био сигуран да полагао и нечујно ишчили из политике, као што је на пр. Мариновић ишчилио. Као један у слободоумље преобраћени и од свих греха очишћени конзервативац, Пироћанац се одмах видео на челу једне нове политичке групе пред којом је будућност стајала широко отворена. Стављен пред ове две могућности, један човек Пироћанчеве амбиције морао је изабрати ову другу. И то, мало је незгодно рећи, без икакве унутрашње кризе и борбе.

## II

Политичке назоре „Виделове“ групе, Пироћанац је изложио у једној критици на устав од 1869 (оштампаној из „Видела“, 1881, под називом „Уставност“).

У теоријском делу те критике, представнички систем преузноси се као „последња изрека у друштвеном политичком животу, за коју се и наука и искуство саглашавају,“ — и коју наш народ треба што пре да прихвати. Пироћанац предвиђа какви се разлози могу навести противу његове тезе, али их све одбацује као неосноване.

Може се, прво, рећи да је представнички систем постао код народа много више културе, и да га с тога не можемо примити одмах, него постепено, у колико се будемо приближавали том вишем ступњу културе. Пироћанац признаје да неке постепености мора бити, али одмах додаје да има извесних делова представничког система који се морају примити одмах, јер је иначе свако културно развијање немогућно. То су независност судова, слобода штампе, слобода зборована и удружења.

Против представничког система може се затим навести да подражавање страним установама у опште не ваља, да сваки народ треба да се развија, „сходно“ својим особинама, колико може оригиналније. Али Пироћанац наговештава да политичке установе једног народа не зависе толико од његових особина у ужем

смислу колико од његовог ступња културе, да сви културни народи имају више или мање исте политичке установе, и да с тога ни ми не треба да тежимо ни за каквим специјалним установама.

Као главни разлог у корист представничког система Пироћанац наводи науку. Наука је коначно расправила које су установе добре а које рђаве; добре су оне које олакшавају, а рђаве оне које отежавају напредак. Са тог научног гледишта, апсолутизам спада у рђаве, а представнички систем у добре установе, јер докле апсолутизам значи „застој и мртвило,“ представнички систем посведочио је своју прогресивну моћ. Пред овим судом науке морамо се и ми поклонити, па примити представнички систем такав какав. „Разум је разлог над разлозима; аргуменат над аргументима: он је старији и од обичаја и од особина народних.“ Наука је једна иста за све народе. „Истина у астрономији истина је у свима земљама. Истина у математици и у механици истина је и за Французе и за Србе... Па како овде, тако је иста истина и за политичке и друштвене односе.“

У целом овом резонувању има зрно истине а товар заблуде. Зрно је истине да особине једног народа зависе у ве-

ликој мери од његовог ступња културе, и да један народ на тако ниском ступњу културе као наш, не може напредовати ако буде одвећ саревњиво чувао своју народну особеност. Донекле, има истине и у томе да један млад народ који има пред собом старије народе и њихово велико политичко искуство, може брже ићи у свом политичком развоју, него ти старији народи који су морали сами тећи своје искуство... Али све остало јесте заблуда. Заблуда је да слободу штампе, слободу збора и удружења, независност судова, треба примити одмах, да се за те установе не тражи никаква постепеност, да су оне корисне на свима ступњима културе подједнако. Каква бесмислица да се на пр. код нас, независност судова установила у оно време — а то је био случај још и у четрдесетим годинама прошлог века — кад судије не само нису били сви правници, него нису били сви ни писмени, и када је у интересу доброг суђења било да их министарство правде држи под својим надзором... Што се тиче слободе штампе и осталих политичких слобода, оне стоје у тако тесној вези с представничким системом да се не могу од њега одвојити: онај народ који у опште не би био зрео

за представнички систем, имао би више штете но користи од тих слобода. — Заблуда је, даље, да су политичке истине исто онако апстрактне и апсолутне као истине математичке, астрономске, механичке. Такво рационалистичко схватање политике могло је бити у јеку у XVIII веку, — али последње четврти XIX века, онда кад је Пироћанац писао, знало се у велико да су политичке истине само од релативне историјске вредности. Према томе, нетачно је рећи да је наука признала прогресивну моћ само једном облику владе, и то представничком систему. Напротив, она је нашла да код разних народа, у разна времена, разни облици владе могу служити напретку. Баш због тога што човечанство, како се каже, стално напредује, морају се и његови облици владе стално мењати; немогућно је и један од њих издвојити као идеално савршен, добар за све ступње развитка без разлике. Чак и тај апсолутизам коме Пироћанац не признаје никакве прогресивне моћи, био је у своје време, и на свој начин, један услов напретка. Без његове централизације власти, данашњи систем великих држава не би могао постати, а те велике државе без сумње представљају знатан напредак према средње-

вековном хаосу локалних власти, који им је претходио.

Али Пироћанац се није ограничио да брани представнички систем разлозима теоријским. Он је такође доказивао да би, код нас, тај систем био оправдан и са чисто историјског гледишта. Он лежи у нашим народним традицијама. Борба за представнички систем почела је још у дане првог устанка, и како је онда почела, није више престајала. У првом устанку, на скупштини у Борку, народ је изрекао „да је закон воља вилајетска,“ „да је први господар и судија у вилајету закон.“ Поред „врховног војда“ одмах је установљен један савет, који је био „на неки начин прва српска скупштина.“ Под Милошем, уставно питање врло брзо долази на дневни ред, и после дуге борбе добија се један устав због кога Милош мора да одступи... Кроз цео деветнаести век, наш народ тежи „народној представничкој управи путем изабране народне скупштине.“ Ствар разумљива, кад се узме да је турска најаезда уништила наше племство и начинила нас све од реда робовима. На тој демократској основи какав се други систем могао подићи него представнички?

Пироћанчеви историјски погледи да-

леко су од тога да буду сасвим тачни. Не стоји то да је народ изрекао да је „закон воља вилајетска.“ Та реч није постала у народу. Њен је творац један Србин из Аустрије, Божа Грујовић, школован правник и универзитетски професор. Што је најлепше, беседа у којој се та реч налази, остала је „у концепту.“ Она је требала да буде, али није била изговорена на једној скупштини. И та неизговорена пречанска беседа има да буде доказ како представнички систем лежи нашем народу у крви... Даље, не стоји то да је Карађорђево савет био прва српска скупштина; по свему судећи, то је пре требала да буде једна врста колегијалне егзекутиве. Стоји то, да је под Милошем уставно питање доста брзо дошло на дневни ред, али то је питање покретала, на првом месту, Милошева камарила, за којом се народна маса поводила не видећи довољно јасно у чему је ствар, — и тај устав који се најзад добио, и који је изазвао Милошев пад, био је један олигархијски устав. Први поборници правог представничког система почињу се јављати много доцније, тек крајем педесетих година. Па и онда, то нису људи из народа него из интелигенције, и то из једне интели-

генције која се васпитала на страним школама или на страним књигама. Либерална странка, која је прва почела борбу за прави представнички систем, била је надахнута западним либерализмом од 1848; радикална странка, која је наставила ту борбу, била је надахнута руским револуционарним покретом шесетих година, који је и сам постао под утицајем западних идеја. Представнички систем није код нас самоникла већ пренесена установа, — и било би чудновато да је друкчије. Јер, ма колико се причало да је турско господарство начинило од нас једноставну демократску масу, има тај факт да се, код западних народа, представнички систем јавио тек на вишим ступњима културе. Он претпоставља пробуђено лично достојанство, способност покоравања апстрактном ауторитету закона, приступачност разлогу, дух толеранције, и још много друго. Те особине ми зацело писмо могли стећи под Турцима, — и, одиста, какав апсурд претпоставити да нам је робовање једном варварском источњачком племену могло служити као школа за најкултурније облике политичког живота...

У оно време кад је Пироћанац писао, крајем седамдесетих година, под „лаж-



ном уставношћу“ од 1869, кад радикална странка још није била завладала народном масом, имало је смисла запитати се поштено и озбиљно, јели представнички систем, онакав какав на Западу постоји, оно што нама треба. Али у то питање Пироћанац се није хтео удубљивати; зато је испало да сви научни и историјски разлози којима је тај систем заступао, изгледају данас псевдо-научни и псевдо-историјски.

### III

После разлагања о представничком систему у опште, Пироћанац је прешао на критику устава од 1869. Он је осудио тај устав као противан представничком систему. „У форми и по изгледу“, писао је он, „имали бисмо представнички систем народне управе, а у суштини својој имамо свемоћ извршне власти и над народним представништвом и над судством.“

Представнички систем Пироћанац је схватио као супротност административног деспотизма, — другим речима, као један систем који је носиоцима извршне власти, краљу и министрима, поставио на све стране границе, посредством народне скупштине, независних судова, политич-

ких права грађана. Такве границе, Пироћанац је узалуд тражио у уставу од 1869; ту су се оне постављале или само привидно или никако.

По уставу од 1869, скупштина није била довољно независна од владе да се могла борити противу административног деспотизма. Њен лични састав зависио је у великој мери од владе. Слобода избора била је врло слабо ујемчена (јавно гласање, посредни избори у срезовима); уз то још, један део посланика, читаву четвртину, именовала је сама влада. Како се та скупштина коју је влада имала толико начина да дотера по свом укусу, могла сматрати као једна независна власт, кадра да владу ограничи?

Ни судска власт није била независна. Судијама није била обезбеђена непокретност; као год остали чиновници, тако су и они били остављени влади на милост и немилост. Ова је могла терати свој ђеф чак и у судским пресудама.

Грађанима се нису признавала никаква политичка права. Слобода збора и удружења није се ни помињала у уставу од 1869. Слобода штампе помињала се, истина, али у тако растегљивим изразима да су на крају крајева све мере противу ње биле допуштене, чак и цен-

зура. Грађани су били потпуно спречени да над владом организују надзор јавног мњења.

У једној земљи где је влада потчињила себе и скупштину и судове и јавно мњење, није могло бити ни говора о представничком систему. Ту је постојао административни деспотизам; то је била полицијска држава.

Пироћанац је добро знао да полицијска држава не почиње код нас с уставом од 1869; да је она постојала и пре, — под кнезом Михаилом, — и да је, поред свих својих махна, устав од 1869 пре умањио него увећао моћ извршне власти. Ипак зато, стање пре 1869 Пироћанац је сматрао бољим него стање после 1869. Истина, пре 1869, егзекутива је била још јача, али онда се налазила у рукама владаочевим, што значи, била заштићена од страначких утицаја. Михаилова администрација била је строга, али непристрасна. С уставом од 1869, извршна власт пада у руке једној странци, странци либералној; администрација постаје партизанска; „она се бори као политичка странка у првим редовима.“ И ако мање моћна него пре, њен се притисак јаче осећа, због њене страначке пристрасности. Ето зашто се сме рећи

да је под новим уставним стањем горе него под старим кнежевским апсолутизмом.

Ово је најглавнија тачка Пироћанчеве критике на устав од 1869. Тим чудније пада, да се на њој није више задржао, него је оставио само наговештену. С теоријског гледишта, он без сумње има право: административни деспотизам лакше се сноси кад га врши један владалац него кад га врши једна странка. Управо, административни деспотизам могућан је само са једним „просвећеним деспотом“ и једним непартијским чиновништвом. Ипак зато, ми се не слажемо с њиме у оцени либералног режима. Нама изгледа да претерује кад говори о партизанству тога режима. Он га је упоређивао с Михаиловим режимом, — и ми не споримо да, у упоређењу с тим режимом, либерални режим мора изгледати партизански. Али ми га данас, и нехотице, упоређујемо с овим режимима које ми знамо, — и према њима либерални режим изгледа скоро непартизански.

Пироћанац је описивао либерални режим онако како је изгледао онима који су под њим живели. Оцена савременика ретко је кад праведна. Стављајући се на чисто историјско гледиште, нама изгледа

да с либералним режимом стоји овако. Неоспорно је да с уставом од 1869 у нашу администрацију почиње продирати партизански дух. Али он је продирао споро, — и праву партизанску администрацију ми смо добили много доцније, тек под уставом од 1888. Михаилове традиције трајале су још неко време после његове смрти; либерална странка сненивала се да државну власт онако употреби у свом искључивом интересу како се то данас чини; она је још живела у старовремским идејама да државна власт постоји ради „опште народне ползе.“ Истина, она је гонила, и то неки пут брутално, београдске политичаре који су тражили више слободе но што је она давала; али према таквим политичарима ни беспристрасни Михаилов режим није био много нежнији. У самом народу либерална се администрација није много разликовала од Михаилове; она се више борила за ауторитет власти него за своју властиту странку; била још сувише патриархална да би могла бити партизанска. У осталоме, партизанска администрација претпоставља један народ подељен на партије. Ту, одиста, она странка која је на влади, долази у искушење да сву државну силу обрне противу својих

политичких противника. Али, седамдесетих година, под либералном владом, власт није имала никаква повода да повлађује једној групи противу друге, јер још никакве групе нису биле образоване; народ није био заражен партизанским страстима, па је и администрација могла од њих остати чиста.

Либерална странка била је прелазна појава. Као год што је у нашем страначком животу чинила прелаз од старих, династијских ка новим, начелним странкама, тако је и на влади чинила прелаз од патриархалне управе ка партизанској. То је била једна странка која је, истина, узела власт у своје руке, али није имала куражи да влада у чисто страначком духу. Колико је то једној странци у опште могућно, она је прођавала стару патриархалну управу. Али, остајући поред свега тога једна странка, она је утирала пут другим странкама које ће са оном куражи која је њој недостајала, терати у страначкој управи да њених крајњих граница.

Враћајући се на Пироћанчеву критику устава од 1869, ми налазимо у њој једну велику празнину. У њој се не говори скоро ништа о организацији законодавног тела. Као убеђени присталица

представничког система, Пироћанац је био дужан ближе описати то народно представништво на које је хтео пренети врховну власт. Како ће се оно бирати: општим или ограниченим гласањем? Колико ће домова имати: један или два? На та питања Пироћанац не даје одговора. „Сад што се тиче начина,“ каже он, „како би требало да се удеси састав Народног Представништва, то је истина потеза ствар; али се ми надамо да би Велика Народна Скупштина нашла подесан начин.“

Убрзо после своје расправе, Пироћанац је морао сâм загазити у ту „потезу ствар.“ То је било онда кад је постао председник министарства, и кад је његово министарство одлучило да приступи уставној промени. Питање о организацији законодавног тела Пироћанац је морао онда решити до најмањих ситница.

По предлогу устава који је био спремио са својим друговима, народно представништво чине два дома: сенат и народна скупштина. Скупштинари се бирају по варошима и областима (области има свега пет; оне се даље деле на срезове; окрузи се укидају). Бирачко је право ограничено високим порезом, који износи у варошима, тридесет, а у обла-

стима, тридесет одн. педесет динара непосредног пореза годишње. Ослобођавају се бирачког пореза: „Све либералне професије, учитељи, професори, и сви државни чиновници и пензионари.“ У областима, бирачи се деле на две групе: они који плаћају педесет, и они који плаћају тридесет динара. Од дванаест посланика колико свега долази на једну област, прва група бира осам, а друга четири; бирачи који плаћају педесет динара, бирају према томе два пута више посланика, него бирачи који плаћају тридесет динара. Не само да је бирачко право ограничено, него је још и неједнако.

Сенат има две врсте чланова: изабране и постављене (остављајући на страну два сенатора по положају: престолонаследника и митрополита). Сенатори се бирају као и посланици, с том разликом само што, у областима, право гласа имају искључиво бирачи прве групе, они који плаћају педесет динара....

Она критика устава од 1869 и овај нацрт новог устава чине целину. Тек кад се то двоје доведе у везу, добија се потпуна представа о Пироћанчевом слободњаштву. Он је хтео све предохране противу сувише јаке извршне власти: хтео судску независност, хтео политичке

слободе, хтео парламентарни надзор над владом. Али што није хтео, то је опште право гласа и ону сељачку скупштину коју оно, код нас, собом доноси. И тај високи бирачки порез, и то повлашћивање либералних професија и чиновника, и то груписање бирача по имућности, тако да на имућније дође два пута више представника но на мање имућне, — све је то било срачунато ради тога да у народном представништву имућнији и интелигентнији редови претегну над сељацима.

Тај тип политичара који хоће владу парламента, али под условом да у парламенту заседава господа; који је пун љубави према политичкој слободи а пун неповерења према народној маси; та врста либерала који није у исто време и демократ, постојала је и позната је на Западу. Такви су били стари енглески либерали, „виговци“, који су 1689 потчинили краља једном парламенту састављеном искључиво од великих племићких породица и њихове клиентеле. Они су искрено волели политичке слободе, али су их схватили сувише уско: као једну привилегију виших друштвених редова а не као опште народно право. Таква је била и француска буржоазија пре 1848,

која је у Великој Револуцији уништила политичке повластице земљовласничке аристократије, прогласила „Слободу, једнакост, братство“, — и опет зато уживање бирачког права условила плаћањем пореза, начинила од њега повластицу једне нове, новчане аристократије. И та либерална буржоазија која је покушавала да политичке слободе однегује на уској плутократској основи, имала је своје теоретичаре, т. зв. „доктринаре“, који су на супрот народној суверености истицали сувереност разума, т. ј. сувереност виших друштвених редова, код којих се претпоставља развијенија политичка свест него код нижих.

Као енглески виговци и француски доктринари, Пироћанац је био слободњак на патрицијски начин. Он је тражио политичке слободе, али не за сељачку масу већ за либералне професије, чиновнике, и новчане људе. На тај начин, вероватно, мислио је да представнички систем прилагоди нашим специјалним приликама. Као одговорни министар, он је зар увидео то што као неодговорни теоретичар опозиције или није увиђао, или није хтео рећи, — на име, да је, и поред све његове научне вредности, ризична ствар заводити представнички систем у тако младу

и примитивну земљу као што је наша. И да би тај ризик смањио, он је намеравао да уживање представничког система обезбеди само вишим друштвеним редовима, који су се колико толико уздигли изнад некултурног живота масе.

## IV

„Виделова“ група дошла је на владу крајем 1880, узевши почетком 1881 име напредне странке. Председник напредњачког министарства и вођ напредне странке, Пироћанац је покушао да оствари своје политичке планове. Али он је наишао на отпор и код народа и код краља, и његов се покушај свршио потпуним неуспехом.

Пироћанац је у главноме желео троје: (1) дводомни систем на основи ограниченог и неједнаког гласања; (2) судску независност; (3) политичке слободе, т. ј. слободу штампе, зборована, и удружења. Друга и трећа тачка могле су се остварити обичним законодавним путем. Ради прве тачке морао се мењати устав. Пироћанац је, према томе, имао да бира: или да све своје реформе изврши заједно, у ком би случају законе о судској независности и политичким слободама одгодио до уставне промене, — или да своје реформе распарча, па да оне које се могу

извршити обичним законодавним путем, изврши одмах, и не чекајући уставну промену. Пироћанац је изабрао ово друго. Претходне формалности око уставне промене искале су две године, а јавно је мњење било нестрпљиво, тражећи од напредњачких министара да што пре посведоче своје слободоумље.

Законодавни предлози о судској независности и политичким слободама били су одмах поднесени народној скупштини, која је свршила с њима од прилике за три месеца. Ти су предлози били врло либерални. „Памтим“, пише Ст. Новаковић, министар просвете у Пироћанчевом министарству, „да је у његовој комисији (т. ј. комисији коју је министар унутрашњих дела Гарашанин именована за израду закона о штампи) пок. М. Ракић превео предлог закона о штампи који је онда поднесен француској скупштини. Скупштина у Француској још скучи тај закон, а наша у Београду усвоји га онако како је предложен, и он добије краљевску потврду.“<sup>1)</sup>

Законе о судској независности и политичким слободама Пироћанчева је влада провела без икаквих тешкоћа кроз скуп-

<sup>1)</sup> Споменица Др. Николе Крстића, стр. 66.

штину. — На пр. закон о штампи био је примљен без претреса, како се онда говорило, „акламацијом“, уз узвике: „Живео Гарашанин!“ Али после тога, кад је требало приступити уставној промени, влада је у један пут наишла на највеће сметње. Благодаревни законима о политичким слободама, радикална странка, која се јавила тако рећи једновремено с напредном странком, била је извршила своју организацију у народу, и задобила за свој програм велику већину сељачке масе. Док су се испуниле претходне формалности око уставне промене, радикална је странка постала један чинилац с којим се морало рачунати у уставном питању. Међутим, она се у том питању размимилазила с напредном странком. Она је захтевала уставну промену исто тако као и напредна странка, али напредњачки нацрт устава био је њој исто тако одвратан као и устав од 1869. Како изгледа, она је од напредњачког нацрта знала само за дводомни систем; то је било доста па да напредњачки нацрт нападне из све снаге. Њен главни правник, професор Гершић, написао је нарочиту расправу о томе да је горњи дом једна застарела, феудална установа, над којом је модерна наука изрекла коначну осуду.

Њен главни агитатор, Пера Тодоровић, говорио је на зборовима да ће чланови горњег дома бити нове спахије, који ће народу одузети земљу, уништити слободан сеоски посед. На тај начин, напредњачки нацрт устава био је озлоглашен и код интелигенције и код народа, — код интелигенције, као једна мера која нас баца натраг у средњи век; код народа, као једна мера која ће га опет начинити спахијским робљем као у турско време. Свој велики утицај над народом радикална је странка употребила на то, да га узбуни и раздражи противу напредњака. Напредњаци су сада имали да испаштају што су политичке слободе дали пре уставне промене, јер, тек благодаревни тим слободама, радикална је странка могла ухватити корена у народу.

Због радикалне опозиције, Пироћанчева влада није била у стању извршити уставну промену коју је намеравала. На општим изборима од 1883, радикали су победили напредњаке, — и, принуђен да одступи с владе, Пироћанац је мотивисао свој пад тиме што се на изборима показало да *народ неће промену устава*. У истини, било је то да народ није хтео онакву промену устава какву је нудио Пироћанац.

У опште, његова умерено слободомна политика није нашла одзива код народа. Или, тачније речено, она је успевала у колико слободоумна; пропадала у колико умерена. Својим законима о политичким слободама, Пироћанчева је влада стекла доста велику популарност; али, кад је после тога хтела установити горњи дом, народ се одмах окренуо од ње. Оно чега се Пироћанац бојао крајем седамдесетих година, било се и десило: народ је пошао за крајњим елементима. „Виделова“ група која је хтела дохватити у своје руке слободоумни покрет да би га могла умеравати, није га могла дохватити.

Одбачена од народа, напредна странка била је неминовно упућена на владоаца: само ако би он хтео прихватити њене уставне идеје, оне су могле имати изгледа на успех. Али код краља Милана напредњаци нису прошли много боље но код народа. Кад му је 1883, у очи избора, Пироћанчева влада поднела свој нацрт устава, краљ Милан се разјарио и стао називати своје министре „црвењацима.“ За разлику од устава од 1869, нови устав давао је народном представништву стварни а не само привидни надзор над извршном влашћу; са њеном до-

тадашњом свемоћи било је прекинуто, — и Краљ Милан није могао а да не увиди да ће при том ограничавању и сужавању извршне власти највише изгубити краљ, њен шеф. Истина, по новом уставу, народно представништво не би више било једна сељачка скупштина, која се да завести демагозима. То би био један европски парламент, подељен на два дома, састављен махом од „капутлија,“ људи имућних и школованих, с погледима конзервативним или тек умеренолибералним. Али краљ Милан се бојао да с таквим једним парламентом, баш због његовог вишег интелектуалног нивоа, не буде на крају крајева теже радити него с једном неуком сељачком скупштином. Он се бојао да се из тог парламента не излеже једна нова олигархија, поред које би владалац опет постао онакв немоћан као у време старог савета. Докле је народ одбацивао напредњачки устав као одвећ конзервативан, краљ Милан га је одбацивао као одвећ слободоуман. Тај устав по коме је врховну власт представљао један парламент интелигенције, није се допадао ни краљу ни народу.

## V

После избора од 1883 напредњачки је кабинет одступио, и Тимочку буну,



која је убрзо затим дошла, краљ Милан је угушио с једним чиновничким министарством. После тога он се поново обратио на напредњаке, али овога пута тражио је од њих да воде друкчију политику него пре. Велики успех радикалне странке у народу, а нарочито Тимочку буну, он је сматрао као знак да наш народ није зрео за политичке слободе. Политичке слободе довеле су земљу до анархије, и зато је Србији, пре свега, требала једна добра стега, неколико године јаке владе, тј. владалачке диктатуре. Краљ Милан је очекивао од напредњака да се оставе таште жеље да буду умерено слободоумна странка у једном народу који неће умерену већ разуздану слободу: као људи од реда и закона, који никада нису тражили слободе о трошку ауторитета власти, напредњаци су имали да се ставе на расположењу краљу, кад је сав народ заражен превратним идејама, и када је краљ остао једини да брани ауторитет власти. Укратко, напредњаци су имали да сузе оне политичке слободе које су били дали; да одгоде уставну промену на неодређено време; да помогну краљу свом снагом заснивање личног режима. Напредна странка, која се у опозицији борила противу свемоћи извршне

власти и захтевала да се устав од 1869 из основе промени, требала је сада да моћ извршне власти развије онако како се по уставу од 1869 могло највише.

Под утиском Тимочке буне, напредњаци су били сагласни да се, за извесно време, политичке слободе морају сузити, а уставно питање одгодити. Они се дакле нису устезали да приме владу кад ју је краљ Милан понудио. Али што је утисак од буне више слабио, то су се и међу напредњацима све јаче осећале несугласице. Једни су држали да странка мора употребити прву прилику да поново покрене уставно питање, други су једнако налазили да за покретање уставног питања још није време. На челу прве групе стајао је Милан Пироћанац, а на челу друге Милутин Гарашанин. Гарашанин је био председник напредњачког министарства после буне. Пироћанац, који је остао ван тог министарства, био је још једнако вођ странке. Ривалство које је увек постојало између та два човека, нарочито се заострило тада, кад је један од њих имао председништво министарства без вођства странке, а други вођство странке без председништва министарства. Вероватно због тог личног ривалства, и Пироћанац и Гарашанин отишли су сваки

у свом правцу много даље но што су из почетка мислили, — и једног тренутка странка се нашла принуђена да бира између њихове две супротне политике.

Пироћанац је пристајао на стегу која је била наступила после Тимочке буне, али само као на привремену меру. По његовом мишљењу, напредна странка била је дужна да поново покрене уставно питање, чим се ред буде повратио у земљи. Промену устава од 1869 није никако смела одгађати на неодређено време. Сав њен програм био је изражен у нацрту новог устава; жртвујући тај нацрт, она би изгубила свако начелно обележје. Лични режим коме је тежио краљ Милан, Пироћанац није марио. Он је држао да је напредна странка обухватила, ако не највећи а оно најбољи део наше интелигенције, и да је, као њен представник, дужна да се бори како противу народне разузданости тако и противу владаочеве самовоље. Она би се огрешила о своју праву мисију, ако би из страха од демагогије постала дворска странка. Што је главно, Пироћанац није веровао краљу Милану. Правник, човек од разлога, по мало цепидлака, Пироћанац није могао да се помири са деспотском ћуди краља Милана, његовом бујношћу, смелошћу, и превртљивошћу.

Он се бојао да напредна странка не сврши катастрофом, ако своју судбину веже за судбину тога човека.

Гарашанин је стајао на сасвим другом гледишту. По васпитању војник, увучен у политику од других као син Илије Гарашанина, он никада није успео да се од војника начини политичар. Његов темперамент налазио је извесног надражаја у страначким борбама: отуда његов леп став према противнику, смео и изазивачки, отуда његова упорна борбеност и његова кураж власничког управљања. Али његов дух није се никада озбиљно интересовао политичким питањима: ни у једном од њих Гарашанин није имао једно своје мишљење које не би хтео променити ни под притиском двора ни под притиском странке. Не врло радан, не много обавештен, прилично поводљив; с много реторског талента и пун zgodних речи и досетака које су прикривале његову оскудицу идеја, он је живео у политици од данас до сутра. Без циља и без начела, он је још једину директиву налазио у извесним појмовима о личној исправности и часности, који су се били створили код њега под утицајем војничког васпитања и старог породичног поноса, — и било је наивног света коме се

код Гарашанина баш то допадало, што у политици није ништа друго него један велики кавалер. После Тимочке буне, он је држао да напредна странка има једну пречу дужност него да брине о свом програму и о свом нацрту устава, а то је, да стане на страну свога краља у његовој борби противу бунтовних елемената. Обазирати се у таквој прилици на нека начела, била би права педантерија, — а постављати краљу неке услове, једно недостојно уцењивање. Он се није бојао да овако предана служба краљу не начини од напредне странке једну дворску странку: војник и кавалер, он је у једној странци која је свом краљу жртвовала сав свој програм и сва своја начела, налазио нечег неисказано витешког.

Борба између Пироћанца и Гарашанина окончала се после бугарског рата. Рат је тај био тако страшан неуспех за краља Милана и његовог министра Гарашанина, да се Пироћанац, који је иначе био и сувише опрезан човек, одважио на један одсудан корак противу обојице. С једне стране, он се решио да напредној странци постави питање кога хоће за вођа, — њега или Гарашанина. Ако икада, то сада, кад је његов ривал био извикан због Сливнице, Пироћанац се

могао надати да напредну странку повуче за собом. С друге стране, био се споразумео с либералним вођем Ристићем за заједничку акцију противу личног режима: обе „династичне“ странке, либерали и напредњаци, имали су да изјаве краљу Милану да на њих не може више рачунати, ако се, у будуће, не ограничи на улогу уставног владооца. Пред тим „штрајком“ династичних странака, држало се, краљ Милан мора попустити. Господар ситуације са Ристићем, Пироћанац је мислио да приступи оној уставној реформи с којом је 1883 био пропао.<sup>1)</sup>

У мислима, план је овај изгледао изврстан; у пракси, он се показао неостварљив. Краљ Милан, који се после бугарског рата није осећао довољно јак да влада на супрот радикалима, сасвим се обрнуо њима пред опасношћу напредњачко-либералног штрајка. Кад су му династичне странке отказале пријатељство, он је, дрзак играч, почео преговоре с радикалним вођем Пером Тодоровићем, који је лежао у тамници због велеиздаје. У исто време, Гарашанинов положај у напредној странци био је много

<sup>1)</sup> О Пироћанчевом држању после бугарског рата, видети у Чупићевој Годишњици XXVII (1907): Стојана Новаковића „Бугарско-српски рат и оновремене кризе.“

чвршћи но што је Пироћанац мислио. Поред свих његових неуспеха, Гарашанина је било немогућно избацити из странке, — и Пироћанац, који је сувише јасно био показао да он и Гарашанин не могу више заједно, морао је сâм да се из ње повуче.

Гарашанинова победа над Пироћанцем објашњује се, поглавито, личним особинама та два човека. Пироћанац је био кабинетски политичар, вештији да оперише с идејама него с људима. Гарашанин је неоспорно имао трибунских особина, умео да обрће масу како му је требало. Пироћанац је био скоро мутав у већем скупу. Гарашанин је био говорник, и то патетичан. Пироћанац је био бољи писац, али чисто аргументативан, без реторских ефеката, немилосрдно саркастичан. Велики фразеолог, Гарашанин је био пун тих реторских ефеката који су Пироћанцу оскудевали, и с тога изгледао широј публици бољи од њега и као писац. Пироћанац је имао рђаву нарав и рђаво понашање: „раздражљив, оторитаран, ћудљив, велики господин“<sup>1)</sup>, уображени велики господин, како је рекао краљ Милан. Њега су подносили само ближи

1) Каљевић, „Моје успомене,“ стр. 36.

пријатељи, који су хтели да му гледају кроз прете. Гарашанин, напротив, ведар и разговоран, са неусиљеном премда површном љубазношћу, и са широком премда неки пут срачунатом отвореношћу, — допадао се и пријатељима и непријатељима. Пироћанац је био хладан себичан човек; тражио од странке највеће почести, а није хтео ништа за њу жртвовати. Гарашанин је био незаинтересован и одважан; странка је осећала да на њега може у свако доба рачунати. Укратко, од ова два човека први није имао нимало личног магнетизма; други га је имао врло много; и онда је јасно зашто је странка пошла за овим другим поред свих његових неуспеха.

Разуме се, да је под Гарашаниновим вођством напредна странка сасвим изменила карактер. Од једне доктринарске странке, која тражи „златну средину“ између апсолутизма и демагогије, она се претворила у личну странку краља Милана, у једну врсту његове политичке гарде. Њена нова политика завршила се једним позоришним изненађењем. Гарашанин, који је био попустио краљу Милану у свима начелним питањима, разишао се с њим у једном личном питању, питању његовог развода брака. Ма ко-

лико кавалер према краљу, он није хтео ни њему за љубав бити некавалер према краљици, — и тако је пао с власти као жртва својих изукрштаних кавалерских осећаја. Један прави политичар, који би веровао у краља Милана и његову политику, зацело га не би напуштао у његовом сукобу с једном женом, ма и законитом, пошто му је раније био веран у његовом сукобу с целим народом.

Од свега онога што је намеравао у унутрашњој политици, Пироћанац није постигао ништа. Он је хтео основати једну слободоумну, и ако умерену, странку, која ће сузбити крајње елементе. Међутим, испало је обрнуто; ти крајњи елементи сузбили су ту умерено слободоумну странку, која је, потучена, пристала уз краља, и постепено му жртвовала све своје слободоумље. Пироћанац је желео једну уставну промену, која би учинила крај самовољи владаоца и његових министара, довела извршну власт под надзор парламента, и обезбедила у парламенту претежни утицај интелигенцији. Али ту уставну промену није успео извршити, — и за све своје седмогодишње владе, његова је странка владала по уставу од 1869, чија је промена била прва тачка њеног програма.

Пироћанчев неуспех није био проузрокован само његовим личним недостацима, него још, и то у много већој мери, општим узроцима. Он је желео такав устав по коме ће интелигенција, као самосталан политички чинилац, држати равнотежу између краља и народа, сузбијајући како апсолутизам озго тако и апсолутизам оздо. Али на такав устав није се дао склонити ни краљ ни народ. Интелигенција је морала да га извојује властитом снагом, а у ње није било снаге за то. Поцепана на разне странке, несвесна о јединству својих политичких интереса, интелигенција није била у стању ући у уставну борбу као чврсто збијена фаланга. Они њени елементи који су имали највише амбиције, па следствено били и најактивнији, налазили су да је с гледишта њихове каријере боље да се ставе у службу краљу или народу, него да се боре за уставна права интелигенције. Та су права остали да бране само доктринари; сви практични људи били су се начинили демагозима или куртизанима. Пироћанац је био решио један чисто теоријски проблем: какав устав треба саставити, ако се хоће да интелигенција буде претежни политички чинилац. Али тиме прави посао још није био

свршен. Прави је посао био организовати интелигенцију ради борбе за тај устав; збити њене разне странке и клике у једну једноставну групу која ће противстати и краљу и народу. Пироћанац је то, изгледа, увидео онда кад је тражио споразум с Ристићем; али, у место да успе створити ту заједничку странку интелигенције, он је само постигао да изазове расцеп у својој властитој странци, који се свршио његовим повлачењем. У његову извину може се рећи, да је мало вероватноће да би и један човек веће способности успео данашу интелигенцију политички уједини.

У политици, човек не успева као представник теоријских вредности, већ као представник стварних снага. Интелигенција чије је интересе Пироћанац бранио, била је само једна теоријска вредност; стварне снаге представљали су су, с једне стране, краљ Милан, наслоњен на стајаћу војску; с друге, сељачка маса, организована радикалним одборима у једну дисциплиновану и фанатичну странку. Тај краљ и тај народ били су се захуктали један на другога, с неодољивом енергијом. Представници интелигенције, растурили, завађени, руковођени малим личним амбицијама, журили су у најам једноме или другоме од два противника, према

томе чији им је успех изгледао вероватнији. Они од њих који су се као Пироћанац хтели држати на средини између краља и народа, морали су дочекати пре а после да испадну из политике као људи који ту нису никоме потребни.

## VI

Тако је Пироћанац прошао са својим идејама у унутрашњој политици. Много боље није прошао ни с оним идејама које је имао у спољашњој политици.

У спољашњој политици, он је испрва имао идеје кнеза Михаила, коме је служио као начелник министарства иностраних дела. Он их овако резумује:

„Сви источни народи имају заједничке интересе, и они су један на другог упућени. Само заједничка одбрана може их спасти, да их велике државе не прогутају.

„Савези појединих источних народа, било с Русијом, било с Аустријом, у место самосталности државне, донели би нам опет зависан положај, дакле васалство само у другом виду.

„Источни Словени, у општем интересу источних народа, требали би да се слију у једну јаку компактну масу, која

би тако добила услове: да живи својим самосталним државним животом“. <sup>1)</sup>

Другим речима, Балкански народи имају заједничке непријатеље и у садашњости и у будућности: у садашњости, Турску, која држи у ропству толике њихове саплеменике; у будућности, Русију и Аустрију, које би, као наследници Отоманског царства, хтеле да натуре Балканским народима једно ново и може бити још теже господарство.

Од тих заједничких непријатеља, Балканске народе може само слога спасти. Ако би се све хришћанске државе на Балкану, Србија, Црна Гора, Грчка, везале између себе ратним савезом противу Турске, и истовремено припремиле устанак свију хришћанских народа који се још налазе под њеном влашћу, са турским господарством у Европи било би свршено. Ухваћена између једнога рата са свима хришћанским државама и једне буне свију својих хришћанских народа, Турска би морала подлећи. Овај општи балкански савез имао би и ту добру страну, што би изиграо освајачке планове руско-аустријске. Ако би Балкански народи успели да на место Отоманске

<sup>1)</sup> „Кнез Михаило и заједничка радња Балканских народа,“ стр. 22.

царевине створе јаке националне државе, њих би од Русије и Аустрије бранило начело народности, које је, поред свега, ипак признато и поштовано у целој Европи. Руско-аустријско продирање на Балкан, Европа ће трпети само под претпоставком да тамошњи народи немају довољно националне свести ни способности за самосталан државни живот.

По плановима кнеза Михаила, Србија је требала да буде главни носилац политике: „Балкан Балканским народима“. Она је требала да посредује између хришћанских држава ради закључења једног ратног савеза противу Турске; она је требала да руководи свима припремама за један устанак хришћанских народа у тој царевини. Као организатор целе те ратне акције и целог тог револуционарног покрета, она би неоспорно имала пресудну реч у решењу Источног питања. Крајњи циљ кнеза Михаила није био само стварање велике Србије, него још и стварање једне југословенске федерације под хегемонијом Србије, — једне федерације која би, сем Србије, Црне Горе, Босне и Херцеговине, обухватила још и Бугарску. Таква једна велика словенска држава, с изласком на два или три мора, била је у интересу целог Балканског полуострва. Јер,

будући на ударцу Аустрији и Русији, балкански Словени морали су бити спојени у „јаку, компактну масу“, да би се могли одупрети освајачким плановима те две велике силе.

Кнез Михаило је убијен пре него је стигао и да покуша остварити своје велике планове. После његова убиства, руководство нашом спољашњом политиком прешло је на Јована Ристића, који је био прво намесник па онда министар новом кнезу Милану Обреновићу, и који се увек издавао за настављача Михаилове политике. Он је водио с Турцима два рата, која су имала да буду остварење онога што је кнез Михаило намеравао. Опозиционар под Ристићем, Пироћанац је с много горчине критиковао његову спољашњу политику. Готово у свима својим списима он је доказивао да Ристић није разумео кнеза Михаила, да овај не би био водио те ратове које је Ристић водио, да у опште с Ристићевим доласком на владу наша спољашња политика мења онај правац који је кнез Михаило био одредио.

Пироћанац је налазио ове несагласности између кнеза Михаила и Ристића. Кнез Михаило је намеравао да у рат с Турском увуче све Балканске државе. Ристић је почео тај рат онда кад је Србија

имала за савезника само једну балканску државу, и то најслабију, Црну Гору. Кнез Михаило се бојао аустријске и руске интервенције у Источном питању. Ристић је желео руску интервенцију, и огласио рат Турској само ради тога дату интервенцију изазове. По Михаиловом плану, Србија је требала да приступи решењу Источног питања као организатор и вођ једног великог балканског савеза, с оним правом на лавовски део који сваком организатору и вођу припада. Руковођена Ристићем, Србија је испустила из руку прву улогу, постала проста руска авангарда, са правом на малу најамничку награду. Сва тачност Михаилове, а сва погрешност Ристићеве политике најбоље се обелоданила на Берлинском конгресу. Тражећи савез с Русијом у место с Балканским државама, Србија је претворила Источно питање од источног у европско; пренела његово решење у Берлин, на један конгрес великих сила на који она сама није имала ни приступа. Тај конгрес једва је оставио Србији и оно земљишта што је у рату била освојила. Међутим, оне две српске области због којих је кнез Михаило и мислио на рат с Турском, конгрес је доделио Аустрији, чијих се освајачких планова кнез Михаило увек бојао.



У овом Пироћанчевом излагању треба одвојити критику Ристићеве политике од панегирика Михаилове политике, и ако те две ствари стоје код Пироћанца у тесној вези. Критика Ристићеве политике тачна је у толико, што је та политика одиста почивала на погрешном рачуну. Ристић је рачунао да с помоћу Русије створи велику Србију, од прилике онако као што је Кавур хтео да с помоћу Француске уједини Италију. Али, на нашу несрећу, Русија није имала одрешене руке у Источном питању. Она се морала погађати с Аустријом, која никако није допуштала стварање велике Србије. Резултат је тих погодаба био: остављање Србије и српског племена на милост и немилост Аустрије, и стварање велике Бугарске на место велике Србије. Овако шта Ристић зацело није предвиђао у својим кавурским плановима.

Панегирик Михаилове политике изгледа нам много мање тачан. Јели кнез Михаило одиста имао те велике планове које му Пироћанац приписује? Ристић, који је служио под кнезом Михаилом, и то у вишем положају но Пироћанац, то спори. Чија је версија тачна, његова или Пироћанчева? На та ће се питања моћи одговорити тек кад буду објављени ди-

пломатски документи из Михаиловог времена, на првом месту огромна поверљива преписка Михаиловог министра спољашњих послова, Илије Гарашанина. За овај мах можемо рећи само један наш утисак. Ми држимо да је Пироћанац представио Михаилову политику хиберболично. Логичан дух који са сваком идејом тера до крајњих граница, жучан противник Ристићев, који је и нехотице представљао Михаилову политику све већом да би Ристићеву начинио што мањом, он је — по нашем мишљењу бар — унео у Михаилову политику више плана и више амбиције но што је у њој било. Ми сумњамо да је тим начином користио успомену кнеза Михаила. Јер та велика и амбициозна политика коју му он приписује, изгледа скроз химерична...

Одиста, претпоставимо за један час да је балкански савез, који се у наше дане показао тако тешко остварљив, био у Михаилово време сасвим могућан, питање опет остаје, дали су се ондашње Балканске државе са својом ондашњом војном спремом могле поуздати да саме, без потпоре иједне велике силе, изиђу на крај с Отоманском царевином? Михаилови савезници били су Црна Гора, Грчка, и бугарски народ, који је имао

да се побуни чим дође до рата између Балканских држава и Турске. Бугарски народ можемо одмах оставити на страну; као што се доцније видело, то је један народ који се не буну, бар не тако лако. Остају, дакле, Црна Гора, Грчка, Србија, као чланови те лиге која има да разори турско господарство на Балкану. Војна спрема Грчке и Црне Горе може се послућивати. Што се тиче Србије, она је, у Михаилово време, имала народну војску, тек заведену, са сталним кадром од два батаљона и једног ескадрона, наоружану старим руским пушкама и познатим острагушама, у највећој оскудици школованих официра.<sup>1)</sup> Дали је Србија, са том рђаво наоружаном сељачком армијом, могла озбиљно помишљати да, ма и потпомогнута Грчком, Црном Гором, и бугарским народом, одагна Турке са Балкана, — и после, као једна мала Пруска, тобоже благодарећи својој јакој војној организацији, натури своју хегемонију свима балканским Словенима?

Исто је тако под питањем дали је било могућно искључити велике силе, а нарочито Русију и Аустрију, из решавања Источног питања. Кратко време од

<sup>1)</sup> Incognitus (Александар Протић), „Српска народна мисао и М. Пироћанац,“ стр. 43 и даље.

четири године, између пруско-аустријског и немачко-француског рата, та се илузија још могла имати: Аустрија је изгледала изнурена ратом и збуњена својим унутрашњим питањима; Русија још није била повратила ону слободу рада коју је била изгубила Париским уговором. Али, већ после немачко-француског рата, Русија повраћа своју слободу рада на Истоку, и хоће њома да се користи. Измирена с Немачком споља, а с Мађарима унутра, Аустрија, такође, јавља се као један важан чинилац у Источном питању. Српско-грчко-црногорски савез, руковођен чак и кнезом Михаилом, имао је исто толико изгледа да искључи Русију и Аустрију из Источног питања, колико и да остане победилац у једној борби с Турцима.

Ристић без сумње није био довољно реалан политичар, кад је мислио да се српско питање може одвојити од Источног питања, и онда решити без других сила сем Русије. Али ништа реалнији од њега није био ни Пироћанац, који је мислио да је Србија, без помоћи и једне велике силе, чак Русији и Аустрији по мало на супрот, могла, у договору са Бугарима и Грцима, решити цело Источно питање.

## VII

Кад је убрзо после Берлинског конгреса постао председник министарства, Пироћанац није могао више ни помишљати да остварује Михаилове идеје. На Балкану је била сасвим нова ситуација. Русија и Аустрија већ су биле ту закорачиле, држећи, прва, под својом окупацијом Босну и Херцеговину, — друга, под једном врстом скривеног протектората Бугарску. Те две силе нису се више дале искључити из решења Источног питања. У исто време, било је осујећено и сливање балканских Словена у једну „јаку, компактну масу,“ која би била језгро балканског савеза. Поред Србије, била је створена Бугарска као једна нова словенска држава, и њен споразум са Србијом био је одмах отежан тиме што је она увучена у руску сферу, а Србија у аустријску.

За ову нову ситуацију требало је наћи нову политику. Ту нову политику Пироћанац је скицирао у својој расправи: „Међународни положај Србије“ (1892). И ако је та расправа објављена после његовог силаска с власти, њу треба проучити пре његовог министарског рада. Она нам казује шта је Пироћанац мислио да треба

радити; међутим, као министар, он није био у стању радити увек како је мислио.

У својој расправи Пироћанац полази од тога, да у Европи има две групе држава: државе конзервативне и државе које нису конзервативне. У ову другу групу долазе Русија и Турска; у ону прву, све остале европске државе. Конзервативне државе одликују се тиме што су своје међусобне границе више или мање коначно утврдиле, што не помишљају да једна другу освајају, и што се све налазе на приближно истом ступњу културе. Услед њиховог културног јединства, њихове националне разлике нису скоро ништа више него покрајинске разлике.

Турска и Русија одвајају се од осталих европских држава прво тиме, што нису чисто европске него полу европске а полу азијске државе. Турска никада није била нити је хтела да буде културна држава. Русија, поред свих својих напора, није то још постала, и сасвим је неизвесно да ли ће то икада постати. Затим, за разлику од осталих европских држава, Турска и Русија још нису добиле коначно териториално обличје. Турска је у „процесу распадања,“ Русија у „процесу постајања.“ Док остале државе показују освајачке амбиције само још ван

Европе (колониална освајања), Русија помишља на освајања у самој Европи. Њени су погледи обрнути на Балканско полуострво: држава у „процесу постајања“ хтела би да наследи државу „у процесу распадања.“

Шта би било с Балканским државама, ако би Русија загосподарила једног дана Цариградом? Зацело, ништа добро. Узимајући Русију овакву каква је данас, са њеним апсолутистичким начином управе, човек се не може надати да би она оставила Балканским државама њихову политичку индивидуалност, као што је на пр. Пруска оставила Баварској, Виртембершкој, итд. Она би их претворила у своје гуверније, гледајући да бар све балканске Словене претопа у Русе.

Срећом за Балканске државе, није врло вероватно да ће Русија остварити своје освајачке планове. До сада, сваки њен озбиљнији покушај на Балкану изазвао је одмах протесте и отпор целе конзервативне Европе. И на Париском и на Берлинском конгресу Русија је остала потпуно осамљена. Због тога што је у културном погледу не сматрају као себи равну, конзервативне државе увек су готове да у Источном питању „праве фронт“ противу ње.

Конзервативне државе не дају дагле Русији да она реши Источно питање. Оно се, међутим, једнога дана мора решити. Према томе не остаје ништа друго него пустити Аустрију да га реши она. Аустрија је у том срећном положају да може рачунати на симпатије како конзервативних сила тако и Балканских држава. Конзервативне силе не би помишљале да праве противу ње фронт као противу Русије, јер, за разлику од Русије, она припада њиховој културној заједници. Што се тиче Балканских држава, Аустрија би требала да се претвори у савезну државу, па да их одмах све придобије за себе. Улазећи у састав једне савезне Аустрије, Балкански народи не би ризиковали да изгубе своју политичку самосталност и да се претворе у просте провинције, као што би се то могло с њима десити под деспотским притиском Русије. Они би и даље постојали као државе, наравно као посебне државе у једном великом аустријско-балканском савезу.

Тежиште је питања у томе колико има изгледа да се Аустрија претвори у савезну државу. Пироћанац је уверен да је то, тако рећи, неизбежно. Аустрија се већ претворила у дуалистичку државу, јер као централистичка није мо-

гла постојати. Међутим дуализам се исто тако мало може одржати као и централизам; он има противу себе све Словенске народе монархије, који се због свог великог броја морају задовољити. Кад једном пропадне дуализам, шта још остаје да се огледа? Ништа друго него федерализам... Пироћанац се нада да би Аустрија била врло добра савезна држава. Њена администрација навикнута да „служи чисто земаљским интересима“, без труни партизанства, јесте управо онаква каква треба у једној држави сложеној од разних народности. Уз аустријску администрацију треба поменути још и аустријску династију, „прослављену лозу“ Хабзбурга, која своје неоспорне историјске успехе дугује својој вештини у решавању компликованих проблема.

После свега овога јасно је каква је спољашња политика најбоља за Србију. Пошто се Источно питање мора, на крају крајева, решити једним великим савезом између Аустрије и Балканских држава, то и Србија треба већ сада да негује добре односе како с осталим Балканским државама тако и с Аустријом. И, што је главно, не треба да се везује за Русију, која долази на Балкан као прост освајач, и која ће ту наићи како на отпор конзерватив-

них сила, које у њој виде опасност за своју културу, тако и на отпор Балканских држава, које виде у њој опасност за своју слободу.

То је нова политика коју је Пироћанац препоручивао Србији после Берлинског конгреса. Ево у чему се она разликује од старе Михаилове политике. Стара је политика била управљена противу Турака; нова, противу Руса. Стара је политика тежила искључењу свију великих сила, дакле и Аустрије, из балканских ствари; нова се оснива на претпоставци да се Источно питање не може решити без аустријске интервенције. Али има нечег у чему се те две политике слажу. Идеја балканског савеза јавља се у обема. Али, док је у старој политици тај савез био сам себи довољан, он је, у новој, комбинован с једним аустријским савезом, т. ј. с једном Аустријом претвореном у савезну државу.

После Берлинског конгреса, који нас је, и то с пристанком Русије, ставио у аустријску сферу, Пироћанац је имао довољно повода да на место дотадашње привржености Русији препоручује споразум с Аустријом. Његова се теза дала бранити. Али ми сумњамо да ју је Пироћанац умео бранити. Његови разлози

су одвећ хипотетични и апстрактни да би могли икога убедити.

Он каже, треба се држати Аустрије с тога што ће у Источном питању конзервативне силе, или, другим речима, Европа, бити за њу а противу Русије. Ово је чиста претпоставка. Пироћанац је писао под утисцима Берлинског конгреса, на коме је Русија одиста изгледала осамљена. Али шта му је јемчило да ће тај однос сила који се обелоданио на Берлинском конгресу, трајати једнако, све до коначног решења Источног питања? Већ у оном тренутку кад је објављена Пироћанчева брошура, ситуација се била почела мењати у корист Русије; Русија је начинила савез с Француском, и није више била осамљена. У овом тренутку кад ми пишемо,<sup>1)</sup> та иста Аустрија за коју је Пироћанац веровао да ће у Источном питању имати за себе Европу, била је остављена у Источном питању од свих великих сила сем Немачке. Пироћанац је сувише генералисао искуство са Берлинског конгреса; узео осамљеност Русије као сталну, непроменљиву чињеницу, без мало као историјски закон, — и под том погрешном претпоставком склопио цео свој систем спољашње политике.

<sup>1)</sup> почетком 1909.

Изгледа да је Пироћанац мислио да односи између конзервативних сила и Русије не зависе од политичке ситуације, него од извесних културних прилика које се не мењају од једне политичке ситуације до друге. Другим речима, Русија не припада европској културној заједници; то је једна полуварварска држава, и ето зашто Европа мора бити противник Русије. — У Пироћанчево време, седамдесетих и осамдесетих година, много се писало по немачким и аустријским новинама о опасности која прети европској култури од Русије: да се не би опазила она стварна опасност која је претила европској равнотежи од немачке хегемоније, требало је пошто пото измислити једну уображену опасност која прети европској култури од козачке најезде. Пироћанчева је погрешка што је узимао озбиљно то тенденциозно новинарско писање, резонувао о Русији као какав лаковерни читалац *Pester Lloyd'a*. Да се није дао збунити немачком и аустријском штампом, да је више мислио својом главом, он би јамачно увидео да европске силе брину свака о својим интересима, остављајући европску културу да се брани својим властитим врлинама, ако их има. И колико су њихови мотиви искључиво

политички, нигде се не показује тако јасно као у Источном питању, које је најпре заслуживало да се не узима искључиво с политичког гледишта. Ту толико преоблађује чисто политичко гледиште, да су Турску и њену целокупност браниле, неки пут, баш оне силе које су стајале на највећем гласу са свог хришћанства и са своје културе. Сви неуспеси који су од времена на време сналазили Русију у Источном питању, објашњују се њеном рђавом дипломатијом. У једну од најзамршенијих дипломатских игара Русија је, често, уносила мање вештине него ико други, и штета коју је на крају морала да повуче као сваки рђав играч, толико је сама по себи разумљива, да се не мора објашњавати никаквим лигама које су се тобоже противу ње правиле у интересу европске културе.

Пироћанац затим каже да се треба држати Аустрије, јер ће се ова по свој прилици претворити у једну савезну државу, у коју ћемо моћи ући без губитка народне и државне индивидуалности. Преображај Аустрије у савезну државу није ствар немогућна; споразум са савезном Аустријом био би, бар нама Србима, знатно лакши него споразум са данашњом Аустријом, у којој Словени у опште, а Срби

посебице, немају онај политички значај који им припада; најзад, једна Аустрија, измирена и удружена са српским племеном, ширила би свој утицај на Балкану много лакше но иначе, — све су то без сумње сасвим правилна резоновања, али, у исто време, ништа више него резоновања, без икакве вредности за практичног политичара, који не сме да се губи у нагађањима о далекој будућности, него има да рачуна с позитивним чињеницама. Једног практичног политичара тиче се Аустрија оваква каква јесте, а не онаква каква једног дана може али не мора бити. После Берлинског конгреса требало је изнаћи ово: дали се и којим начином наши интереси могу сложити с интересима Аустрије у садашњости. Пироћанац је тражио како се њени и наши интереси могу сложити у једној још врло неизвесној будућности. Основна махна његове аустро-филске политике јесте то што је подешавана према једној уображеној и хипотетичној Аустрији.

Има једна идеја која се провлачи кроз целу Пироћанчеву расправу, и ако није нигде јасно и куражно изражена. Она би се могла изразити овако. Крајње је време да се ми, Срби, отрезнимо нашег заноса за Русима. Руси су, истина, наша

једноплемена браћа, али поред тих племенских веза које нас спајају с њима, постоје и друге везе, везе културне, које нас спајају са конзервативним силама. Не треба заборавити да ми припадамо Јужним Словенима, који су се показали много приступачнији западној култури него Руси. Због тога што се, у културном погледу, и ми налазимо у европској заједници, ми смо дужни да у нашој спољашњој политици следујемо конзервативним силама а не Русији. То би, од прилике, било присно, потајно уверење Пироћанчево. Нека се остави на страну оно што има неоснованог у његовој полазној тачки да смо ми, Срби, бољи европљани од Руса, — Пироћанац је вероватно упоређивао наше интелектуалце, као што су били он и његово друштво, са руским мужицима, губећи из вида, с једне стране, нашу народну масу, а с друге, руску интелигенцију, — све оно што Пироћанац даље наводи, на име, да са западном културом морамо примити и ону спољашњу политику коју нам буду диктовале велике силе, — све то изгледа одиста врло наивно. Водити због племенских веза са Русијом, увек и свагда, русофилску политику, била би једна заблуда. Водити за љубав западне културе,

увек и свагда, антируску политику, била би друга заблуда. У спољашњој политици треба да нас руководи државни егоизам, и ништа друго; он долази пре свију других обзира, како оних према племенским тако и оних према културним заједницама. И ако Пироћанац то није увиђао, то је само доказ да он није био реалан политичар.

То уосталоме цела његова расправа потврђује. Истина, у њој има нових идеја, и то развијених с извесном логичном оштрином, али то су идеје једног човека који улогу Србије у Источном питању посматра с врло велике висине, — с висине великих сила, — а само Источно питање, у врло далекој будућности, у његовој последњој фази, онда кад се буде коначно решавало. Са те висине на коју се ставио, Србија му изгледа једва приметан чинилац, коме се мора одрећи скоро свака иницијатива и свако самосталније држање; једна мала и незнатна земља, која има да се окреће, као веран пратилац, око конзервативних сила и њихове ненадмашне културе. Посматрајући, опет, источно питање у магловитој даљини његовог коначног решења, Пироћанац се, и нехотице, одваја од чиница, — губи у нагађањима, задово-



љан што у тим више или мање произвољним конјектурама налази прикладне употребе својим комбинаторским способностима. Његова је расправа хладна, оштроумна, не много реална: она одаје једног човека који спољашњу политику свог властитог народа проматра с потпуном интелектуалном непристрасношћу, који резонује врло логично, и који се логичношћу свог резонувања толико заноси, да му изгледа немогућно да се историјски догађаји развијају друкчије а не у оном правцу који је он изрезонувао. Све те особине које Пироћанац показује у својој расправи, могу бити врло драгоцене, али не на пољу практичне политике.

## VIII

То су идеје Милана Пироћанца о нашој спољашњој политици. Какав је пак био његов рад у оном времену кад је, као председник министарског савета и као министар иностраних дела, руководио нашем спољашњом политиком?

За његове владе Србија је променила правац у спољашњој политици; прекинула скоро сасвим с Русијом, и приближила се Аустрији, с којом је 1881 склопила тајну конвенцију.

Та конвенција била је једна врста

политичког савеза између нас и Аустрије, у коме се предвиђала могућност и каснијег војног савеза. Ми смо се обвезивали да нећемо дати да се из Србије спремају и изазивају револуционарни покрети у Босни, нити да која друга сила (мислило се јамачно на Русију) употреби нашу територију за своје војне операције. У накнаду зато, Аустрија је обещала да ће помагати династији Обреновића да се одржи и учврсти, да ће ићи на руку кнезу Милану да се прогласи за краља, „да се неће сама противити, и да ће и код других сила помагати Србију ако она, евентуално, дође у положај да добије каква територијална увећања у правцу своје јужне границе изван Новопазарског Санцака.“<sup>1)</sup> Најзад, између нас и Аустрије било је утврђено „узајамно пријатељство и неутралност на случај рата“; предвиђала се чак и војна конвенција, ако би била потребна војна „кооперација“.

Та је конвенција продужена 1889: том приликом Аустрија се обвезала да ће династију Обреновића бранити, по потреби, и оружаном руком, и да ће помагати ши-

<sup>1)</sup> Садржина тајне конвенције даје се по расправи Стој. М. Протића, „Тајна конвенција између Србије и Аустро-Угарске.“ Сви су наводи одатле.

рење Србије „у правцу долине Вардара докле год околности буду допустиле да се она, Србија, у том правцу прошири.“ Ове се обвезе налазе већ у првој конвенцији; али су у другој јасније и одређеније стилизоване.

Предлог овакве једне конвенције потекао је од Аустрије. Краљ Милан га је саопштио само тројици министара: Пироћанцу, председнику министарства и министру правде, Гарашанину, министру унутрашњих дела, и Мијатовићу, министру финансија и заступнику министра иностраних дела. Пироћанац је био противан да се конвенција прими таква каква је предложена? Шта је онда радио краљ Милан, који је за конвенцију био већ задобивен? Он се договорио са Мијатовићем, да је овај, као надлежни министар, потпише и без знања своја два друга.

Зашто је Аустрија понудила ову конвенцију, лако је погодити. Да би утврдила своју управу у тек окупираној Босни и Херцеговини, она је морала спречити сваку револуционарну агитацију из Србије, што опет значи, да је морала бити потпуно сигурна са српском владом. Отуда њени покушаји да династију Обреновића привеже за себе разним гаранцијама

и обећањима. Али, ако је рачун Аустрије јасан, није јасан рачун краља Милана. Велика већина наших политичара, цело наше јавно мњење, сматра конвенцију од 1881 као највећу погрешку, и, више још, као највећу срамоту Миланове владе. Било је чак речено да је то један издајнички акт.

По нашем мишљењу, ова је осуда неоснована. Конвенција од 1881 може се разумети и бранити. Пре свега, јели краљ Милан могао одбити ту конвенцију, кад му је понуђена? Ми сумњамо јако. Да ју је одбио, Аустрија би држала да мира у Босни и Херцеговини не може имати, док претходно не сврши са Србијом. Међутим, јели било мудро изазивати у то време Аустрију противу себе? Исцрпени турским ратом, ми нисмо могли ни помишљати на нов рат, најмање пак с Аустријом. Од Русије се нисмо имали ничем надати. И она је била исцрпена турским ратом; поред тога, ни мало вољна да нас помаже у босанском питању. Исте године, кад је закључена српско-аустријска конвенција, закључен је и један руско-аустријски споразум: садржина тог споразума још је непозната, али по извесним публицистичким наговештајима изгледа, да је Русија у напред била при-

стала на анексију Босне и Херцеговине, под условом да Аустрија не смета присаједињењу Источне Румелије Бугарској.<sup>1)</sup> Најзад, Европа је била на страни Аустрије, гледала неповерљиво на балканске словенске државе као на руска оруђа. Шта је под таквим околностима могао краљ Милан, него да се погађа с Аустријом како зна и може?

Кад се, један пут, узме да је конвенција од 1881 била неизбежна, онда је јасно да је она закључена под релативно добрим условима. Каже се, она је обезбедила само династијске интересе краља Милана. У ствари, она је кроз династијске интересе обезбедила и државне. Гарантујући династији Обреновића српски престо, и стављајући јој у изглед круну краљевску, Аустрија је самим тим гарантовала нашу државну егзистенцију. Јер, најзад, да би Обреновићи могли имати свој престо и носити круну краљевску, морала је пре свега постојати једна краљевина Србија. Смисао је конвенције од 1881 овај: зато што Обреновићи обећавају да неће бунити Босну и Херцеговину, Аустрија неће ништа предузимати противу српске државне само-

<sup>1)</sup> Fournier, *Wie wir zu Bosnien kamen*, стр. 83.

сталности. Србија је, дакле, добила конвенцијом од 1881 то, што је била обезбеђена од аустријског непријатељства. Ово није био незнатан добитак, кад се узме да је у том времену није имао ко бранити од Аустрије, јер Русија није могла а Европа није хтела.

Али, судећи по тексту конвенције, краљ Милан се није ограничио на то да спасава голу егзистенцију своје државе. Он је једнако помишљао на њено увећање, — и, у накнаду зато што неће сметати Аустрији у Босни и Херцеговини, добио од ње обећање да и она неће сметати њему, ако буде имао могућности да прошири Србију на југ.

Потписујући конвенцију од 1881, он се није одрекао идеје о великој Србији. Сва је ствар у томе што је, раније, покушавао да за ту идеју задобије Русију, а сада Аустрију. После Сан-Стефанског мира и Берлинског уговора било је јасно да велика Србија не улази у руске планове. Русија нам није давала ни Босну ни Македонију: једну је била уступила Аустрији, другу је чувала за Бугаре. Шта смо ми онда могли него да се обратимо на Аустрију? Ни она нам, истина, није давала Босну, али нам је бар остављала Македонију. Упра-

во баш зато што је хтела да нас одбије од Босне, она је имала рачуна да нас потискује у Маћедонију. Исто онако, као што је Пруска имала рачуна да помаже ширење Аустрије на Балкану, пошто ју је једном истиснула из Немачког савеза.

Овде није место расправљати о свима практичним последицама конвенције од 1881. Али, ценећи је по њеној главној мисли, ми, одиста, не видимо у њој ничег издајничког. Ако краљ Милан није хтео да се бори противу аустријске владе у Босни, то је било с тога што је у тој борби пре могао проиграти тек стечену независност Србије, него ослободити Босну. Ако се затим окренуо од Руса и везао с Аустријанцима, то је опет било с тога, што Руси нису хтели помагати наше ширење ни на југ ни на запад, докле су га Аустријанци хтели помагати бар на југ. Својом аустрофилском политиком краљ Милан није сасвим жртвовао наше националне амбиције; он их је само упутио у правцу могућнога.

Зашто је онда био нападан као издајник? То, јамачно, треба објашњавати народним осећањима према Босни и Херцеговини. Те две области ми нисмо желели из разлога географских већ етнографских; у тамошњем народу ми смо

гледали своју браћу најрођенију, и зато што су те две земље значиле за нас живе људе, ми смо сматрали да нам никакви териториални добици на другој страни не могу њих две накнадити. Краљ Милан није делио ова осећања свога народа. Њему је било много стало до проширења државе, али дали ће је проширити присаједињењем Босне или присаједињењем Маћедоније, то му је више или мање било свеједно. Налик у томе на оне осниваче држава у XV и XVI веку, који су грабили земљу, не гледајући на становнике, уверени да власт може од сваких становника начинити добре поданике. Између њега и јавног мњења постојао је један основни неспоразум: за јавно мњење, питање о великој Србији било је питање народног уједињења; за краља Милана, то је било питање териториалног увећања. Услед тог основног неспоразума, јавно мњење није никако могло разумети политику краља Милана, и, наравно, не могући је разумети, назвало је издајничком.

Али вратимо се Пироћанцу. Колики је и какав био његов удео у конвенцији од 1881? Тринаест година по њеном закључењу, он је причао у поверењу Стојану Протићу да је он њој био противан,

јер му се чинило да услед ње „одношај Србије према Аустро-Угарској постаје.... онакав какав је одношај Туниса према Француској.“ Кад је затим конвенција закључена не само преко његове воље него и без његова знања, он ју је примио као нешто што се више не да поправити.<sup>1)</sup> С овом Пироћанчевом версијом треба довести у везу версију Чедомиља Мијатовића.<sup>2)</sup> Мијатовић вели да Пироћанац није био противан целој конвенцији, већ само њеном члану 4, по коме се Србија обвезивала „да неће без претходног споразума с Аустро-Угарском преговарати ни закључивати политичке уговоре с другом којом државом“.... Његов је страх од члана 4 био толики да је, по закључењу конвенције, накнадно потписао једну декларацију са заступником аустро-угарског министра иностраних дела В. Калајем о томе како треба разумети члан 4. По том објашњењу, члан 4 не крњи право Србије да закључује политичке уговоре, него је само обвезује да не закључује такве уговоре који би били противни „духу и садржини“ конвенције од 1881.

Укратко, Пироћанац се бојао да кон-

<sup>1)</sup> „Дневник,“ 1902, Бр. 19 и 20.

<sup>2)</sup> „Дневник,“ 1902, Бр. 28.

венција од 1881 не доведе Србију под аустријски протекторат. Та идеја о протекторату била му је наметнута тадашњим догађајима у Тунису. Наша конвенција с Аустријом закључена је 16/28 јуна; неколико недеља раније, 30 априла (12 маја), Француска је била закључила с Тунисом један уговор који га је доводио под њен протекторат. По члану 6 тога уговора, беј Туниса обвезивао се да акте међународног карактера неће закључивати пре него их саопшти француској влади и с њоме се споразуме. Тај члан 6 није био истоветан с чланом 4 српско-аустријске конвенције; али је на њ лично; отуда јамачно Пироћанчев страх да Србија не дође под аустријски протекторат.

По нашем мишљењу, конвенција од 1881 није била уговор о протекторату, бар не у техничком смислу. То је био уговор о савезу (отуда њена тајност, која би се код уговора о протекторату тешко могла разумети). За самосталност Србије конвенција од 1881 била је само у толико незгодна, у колико су у опште за једну малу државу незгодни савези са једном много већом државом. Члан 4 не мора се баш тумачити аустријским намерама протектората. Аустрија се, може

бити, бојала само тога да конвенција од 1881 не буде изиграна нашим доцнијим конвенцијама са другим државама, па зато тражила да наше будуће политичке уговоре (и конвенција од 1881 била је политички уговор) не закључујемо без претходног споразума с њоме. Што је главно, декларација Пироћанац-Калајева није у суштини ништа изменила наше обвезе из члана 4. По њој, наше право на закључивање политичких уговора признаје се, истина, у начелу, али под условом да се уговори које будемо закључивали, не противе „духу и садржини“ конвенције од 1881. Ко је имао да цени дали се и колико они противе конвенцији од 1881? Без сумње ми и Аустрија заједно, јер ни ми ни она нисмо могли имати искључиво право на тумачење конвенције од 1881. По декларацији Пироћанац-Калајевој, дакле, Србија може закључивати какве хоће политичке уговоре, под условом да се сагласи с Аустријом да ти уговори нису противни „духу и садржини“ конвенције од 1881. То је опет члан 4, само мало друкчији.

Ни Пироћанчева ни Мијатовићева версија не одговара на главно питање: како је Пироћанац стајао према аустрофилској политици краља Милана. Извесно је само

то, да он није никако пристајао на аустријски протекторат; али човек може бити противан аустријском протекторату, а да опет зато не буде противан аустрофилској политици. Протекторат је само један од облика које та политика може узети: он не чини њену суштину. Ми држимо да се Пироћанчеве мисли о аустрофилској политици налазе изражене у она три писма која је објавио у својој расправи „Наша завршна реч“ (стр. 36—42). Та је писма писао као министар иностраних дела, и то једно краљу Милану; друго нашем посланику у Паризу; треће нашем посланику у Бечу.

У тим писмима Пироћанац тврди да се Србија „нема ничему надати добром од политике коју Русија води на Балканском полуострву“, бар не, „догод Русија не напусти идеју велике Бугарске, а на штету српских интереса, која је идеја нашла својих најјаснијих израза у Санстефанском уговору.“ Али из тога још не изилази да се Србија може с пуном вером ослонити на Аустрију. Аустрија води „освајачку политику... над земљама које српском живљу припадају“, и докле год не увиди да је њена освајачка политика „закључена у данашњем веку“, и да је сам њен „државни склоп упућује

на конзервативно држање“, ми не можемо бити с њом прави пријатељи. „Између освајачких тежања Русије, које се остваравају (!) преко Бугарске, и тежања Аустро-Угарске, која би мислила да Турску замени“, Србија „не може наћи у данашњој ситуацији искреног и озбиљног наслона ни код Русије ни код Аустро-Угарске“. Она би га пре могла наћи код западне Европе, „али за данас, на жалост, нема западне Европе.“ Шта нам онда остаје да радимо? Пироћанчево је мишљење, изгледа, било ово: приступити Аустрији ипак, али не сувише; не кидати сваку везу са Русијом; не дати се употребити од Аустрије противу Русије, ни обрнуто; по потреби, лавирати између те две силе и чекати боље прилике...

Колика разлика између ових писама и оне расправе о „Међународном положају Србије“! Тамо, он препоручује Србији да подреди своју спољашњу политику тежњама западне Европе. Овде, констатује да западна Европа не постоји. Тамо, говори о једној конзервативној Аустрији, с којом би Србија могла ступити у савез. Овде, увиђа да Аустрија није конзервативна већ освајачка, и хтео би да се држи према њој на извесном одстојању. Тамо, неће ни да чује за Ру-

сију, коју сматра као највећег противника слободних Балканских држава. Овде, назире у тој истој Русији могућног заштитника Србије од освајачких тежњи Аустрије. Ова разлика између писама и расправе била би сасвим разумљива да је расправа претходила писмима. Али не! писма су ранијег датума; њих је Пироћанац писао као министар, а расправу кад је сишао с власти. Изгледа да је, пишући ову последњу, заборавио све искуство које је као министар стекао.

Те идеје које су изражене у Пироћанчевим писмима, далеко су од тога да се поклаталају с идејама краља Милана. Пироћанац је хтео савез с Аустријом, али с једном Аустријом која не би освајала на Балкану, и која би, евентуално, била вољна да изађе из Босне и Херцеговине. Ту мирољубиву Аустрију, нарочито ако би се још претворила у савезну државу, он би навек претпоставио освајачкој Русији. Краљ Милан је примао Аустрију такву какву; прелазео преко босанског питања које нас је од ње делило; није имао ништа противу њених балканских освајања, тражио од ње само да нам да могућности да и ми уз њу освајамо. Док Аустрија не би увидела да је њена освајачка политика „закључена“, Пироћанац

је хтео да се држимо према њој резервисано, увек готови да противу њених освајачких тежњи тражимо заштите код Русије, као што би опет противу освајачких тежњи Русије тражили заштите код Аустрије. Краљ Милан, који је ишао на то да нас уортачи с Аустријом у њеним балканским освајањима, мислио је да нам не треба ничија заштита од Аустрије, и да је управо сва вештина у томе да с њоме ступимо у што интимније везе. Овом разликом између идеја Пироћанчевих и идеја краља Милана дало би се можда објаснити зашто је краљ Милан одмах прихватио конвенцију од 1881, а Пироћанац тек онда кад је она и без њега била закључена. И може бити дало би се објаснити још и то, зашто је Пироћанац толико полагао на нову редакцију члана 4, којом би се право Србије на политичке савезе и с другим државама сем Аустрије утврдило несумњивим начином.

Савременици краља Милана знају како је он у извршењу конвенције од 1881 претеривао; ишао даље но што је Аустрија тражила; истицао своје пријатељство с њоме и кад је требало и кад није, с толиком оскудицом такта као да је хтео нарочито изазивати Русију, с једне стране, јавно мњење своје земље, с друге. У њему

је био један зао дух који га је гонио да једну озбиљну државну политику води с таквим бесом, охолошћу, пркосом, као да то није никаква државна политика него једна владалачка забава и каприца. Савременицима краља Милана може с тога изгледати да је Пироћанац био већи политичар од њега, да је Пироћанац увиђао то што краљ Милан није: наиме, да конвенцију од 1881 треба вршити на дискретан дипломатски начин, без изазивања Русије и јавног мњења, без сувишног подавања Аустрији. Али ова оцена не би била тачна. Између краља Милана и Пироћанца није била таква разлика као између једног аустрофила који уме и једног аустрофила који не уме да се умерева. Разлика између њих није била само у методи већ у циљу; не само у питању о извршавању конвенције од 1881, него и у питању о њеном закључивању. Краљ Милан је био одлучно за ту конвенцију. Пироћанац није смео ни да је прими ни да је одбаци; није хтео да је закључи, а кад је она и без њега закључена, опет зато није дао оставку. Краљ Милан је видео да после Берлинског конгреса морамо тражити аустријско пријатељство, и да је конвенција од 1881 цена којом га морамо платити. Пироћанац је, такође,



увиђао потребу аустријског пријатељства, али му је његова цена изгледала велика. И онда, остао је збуњен и неодлучан. Поред свих његових погрешака у примени аустрофилске политике, краљу Милану треба признати да је он тај који је ту политику смислио и почео. Пироћанац је њу само сносио, и то не без протеста и гунђања. Међутим, велики политичар није онај који јасно види све незгоде и опасности једног предузећа, и унапред се уплаши од њих. Него је велики политичар онај који има куражи да у једно предузеће које сматра нужним, угази и поред свих његових незгода и опасности.

## IX

Кад се начини рачун о политичком раду Милана Пироћанца, онда излази да је његово главно дело оснивање напредне странке. Другу половину Миланове владе, од 1880 до 1889, тешко је замислити без напредне странке; ту странку, опет, тешко је замислити без Милана Пироћанца. Њен програм спољашње и унутрашње политике био је у великој мери његова творевина. Оно што је код једне странке важније од самог програма, њен дух, не садржи, истина, само Пироћанчеве приносе, али су његови приноси многобројни

и врло важни. Са својим западњаштвом, које није било увек критично; са својим неповерењем према Русији, које је граничило русофобијом; без много смисла за демократију поред свег свог либерализма; с извесном доктринарском крутошћу и надменошћу; с великим, па неки пут и несразмерним државничким комбинацијама и амбицијама, Пироћанац је представљао неке најкарактеристичније црте напредне странке. Напредна странка није увек ишла оним путем којим је желео Пироћанац, али, и онда кад његове савете није хтела слушати, она није могла потрети ту интелектуалну сличност која је постојала између ње и њега.

Иначе, Пироћанац није имао већих успеха у практичној политици. И у спољашњој и унутрашњој политици он је промашио своје главне циљеве. У унутрашњој политици главни му је циљ био да реши уставно питање, али баш на том питању претрпео је свој највећи бродолом. У спољашњој политици тежио је балканском савезу и споразуму с Аустријом: за остварење балканског савеза није био у стању учинити ништа; споразум с Аустријом постигао је, истина, али на сасвим другој основи но што је

замишљао, и више или мање преко своје воље.

Узрок његових неуспеха лежао је донекле у њему самоме. За једног политичара он је мудровао сувише, — имао више разумевања за оно што треба да буде или за оно што после дужег времена мора да буде, него за оно што у даном тренутку може да буде. Као сви они који јаче осећају логичку везу идеја него органску везу чињеница, и који стварност разумеју тек у великим историјским комплексима, Пироћанац је био способнији за резонување о политици него за практичан рад. И то није било забадава да су га његови савременици много више ценили као писца него као државника.



## ВЛАДАН ЂОРЂЕВИЋ

o

### О СРПСКО-БУГАРСКОМ РАТУ

У својој великој „Историји српско-бугарског рата“, <sup>1)</sup> која је поглавито војна историја, г. Др. Владан Ђорђевић посветио је неколико глава и дипломатској страни тога рата. Те су главе испуњене неким до сада необјављеним документима — дневник Вукашина Петровића, и преписка краља Милана, краљице Наталије, и Милутина Гарашанина — и многобројним цитатима из већ објављених расправа о дипломатској страни српско-бугарског рата. Уз те документе и уз те цитате, г. Ђорђевић је дао и нешто свога. Међу цитираним расправама налазила се и једна моја мо-

<sup>1)</sup> „Историја српско-бугарског рата. 1885.“ Књига прва „Од Пирота до Сливнице.“ Књига друга „Од Сливнице до Пирота.“ Београд. 1908.

нографија; <sup>1)</sup> она се учинила г. Ђорђевићу нетачна на многим местима, и он је сматрао за потребно да каже све шта јој замера. То што је г. Ђорђевић дао свога, своди се, у главном, на ту критику моје монографије. Према томе, мени је немогућно да говорим о књизи г. Ђорђевића друкчије него полемичким начином; све што у тој књизи није прост цитат, све што у њој представља лични принос г. Ђорђевића дипломатској историји српско-бугарског рата, све је то, на неки начин, управљено противу мене. Ипак, ја сам рад да навестим да мени није главно да се браним од критика г. Ђорђевића, колико да поводом њих поново расправим извесна питања из дипломатске историје српско-бугарског рата, за која после његове књиге видим да могу бити спорна.

## I

У полемици са мном г. Ђорђевић није исцрпао сва питања из дипломатске историје српско-бугарског рата. Он се дотакао само два питања, која специјално са српског гледишта изгледају важна. Једно се тиче Аустрије и њене политике пре-

<sup>1)</sup> „Српско-бугарски рат.“ Расправа из дипломатске историје. Београд. 1901.

ма нама; друго, наше ондашње владе и њене дипломатске вештине. Г. Ђорђевић налази да сам ја неправедно напао и Аустрију и нашу владу, и покушава да их брани.

О Аустрији и њеној политици г. Ђорђевић има ово мишљење: Аустрија нас није „гурала“ у рат с Бугарима, она нас је шта више одвраћала, и зато не треба њу кривити за тај рат већ нас саме. И узимајући да сам ја сасвим супротног мишљења, г. Ђорђевића почиње са мном полемику.

Ја ћу доцније рећи своје право мишљење које се, како изгледа, г. Ђорђевић више трудио да нападне него да разуме. <sup>1)</sup> Пре тога, да видимо како стоји с том његовом тврдњом да је Аустрија била противна српско-бугарском рату.

Говорећи о Аустрији, г. Ђорђевић има на уму само њену званичну дипломатију, а нарочито њеног министра спољашњих послова, графа Калнокија. Он води рачуна само о томе шта је Калноки хтео,

<sup>1)</sup> На пр. у својој „Историји“, св. I, стр. 37, вели: „Изгледа да г. Сл. Јовановић не сумња да нам је Калноки саветовао акцију,“ а на стр. 226, „Ми смо напред видели да и г. Слободан Јовановић признаје да *званична* Аустроугарска није гурала Србију у рат.“ Изгледа да г. Ђорђевић није на чисто с тиме какво је моје мишљење, и ако га једнако оспорава, и то енергично.

и шта нам је Калноки саветовао. Међутим, граф Калноки, и ако после цара најважнији чинилац аустријске политике, није био једини. Други чиниоци били су, с једне стране, аустријска војничка странка; с друге, мађарски политичари. Ти су чиниоци такође утицали на нашу владу, и то у другом смислу него званична дипломатија аустријска. Што је главно, о расположењу мађарских политичара, чијим је критикама једнако био изложен у мађарској делегацији, морао је и сâм Калноки водити рачуна. Због мађарских политичара, он није био у стању водити према нама сасвим онакву политику какву је хтео, него нешто друкчију. Г. Ђорђевић сувише упрошћава ствари кад Аустрију своди на њену званичну дипломатију, којој уз то приписује једну сталну и одређену политику. Иза тог имена „Аустрија“ крило се неколико чинилаца, између чијих тежњи није било много еклада, и који су, радећи један противу другога, унели у целу аустријску политику извесну колебљивост и неодређеност.

О аустријској војничкој странци, ја сам писао ово:

„Та се странка бојала да Аустрија, због претеране мирољубивости графа Кал-

нокија, не изиђе из бугарске кризе празних руку, па је стога хтела да створи на Балкану такво стање ствари да Аустрија, хтела не хтела, морадне нешто предузети. Такво пак стање ствари она је могла створити само тако, ако би помоћу Србије узбунила оне крајеве Отоманске Царевине који граниче Босном и Херцеговином... У току месеца септембра нама је преко њених агената било достављено, да тобоже граф Калноки налази да би требало да ми, пре састанка конференције, створимо у Старој Србији један онакав свршени чин какав Бугари у Румелији; повода би нам зато могли дати нереди које бисмо се претходно постарали да сами у тој области изазовемо. Војничка нас странка није, према томе, гурала противу Бугарске већ противу Турске, и то, по свој прилици, у циљу да припремимо земљиште за аустријско заузеће Новог Пазара. Иначе, утицање агената те странке на нашу владу још је недовољно осветљено; извесно је толико да је таквог утицања било, и то тако енергичног, да су Италија и Енглеска сматрале за потребно узбијати га. Италијански амбасадор у Бечу, граф Робилант, саветовао нам је да се чувамо сваког несмишљеног корака; да се не ослањамо много на дошаптавања како ће нам се у сваком случају помоћи, и да пре свега ваља да имамо на уму да од побеђеног сваки окреће главу... Лорд Солзбери говорио нам је много одређеније. Он је изреком поменуо како аустријска војничка

странка наваљује да се Аустрија користи новим околностима на Истоку, да Мађарска за сада паралише радњу те странке, али, ако бисмо ми отворили јагму на турске земље, ми бисмо вероватно ојачали војничку странку, која гори од нестрпљења да пође напред.“<sup>1)</sup>

Пошто је ово цитирао, г. Ђорђевић вели :

„Апстрахујући од тога да би аустријска војничка странка могла лакше изазвати немире у Старој Србији него ми, и да може и без њих заузети Нови Пазар на основу свог берлинског мандата, нама цело ово тврђење г. Слободана Јовановића не изгледа нимало документовано. Он који у својој расправи за много ситнија тврђења цитира увек и број документа и страну књиге, у којој је тај службени податак наштампан, овде кад говори о утецају аустријске војничке странке на српску владу и о контркарисању тог утецаја од стране Италије и Инглеске не цитира ни један једини докуменат нити из „Плаве“ нити из „Жуте књиге“ па чак ни тако сигурне и непристрасне ауторе као што су Головин и Дрндар којима се местимице служио. Од куда наш аутор зна за ту закулисну радњу то он не казује него се задовољава једним „по свој прилици.“ Са толико исто права могли бисмо и ми претпоставити, да је цела ова ти-

<sup>1)</sup> Српско-бугарски рат, стр. 67 и даље.

рада написана на основу новинарских чланака, а ови су врло ретко поуздан извор за дипломатску историју.“<sup>1)</sup>

Г. Ђорђевић се вара. Моје се тврдње не оснивају на новинарским чланцима него на документима из архиве нашег министарства иностраних дела. Ја се на те документе нисам, истина, позвао у својој расправи, али то је само с тога што онда кад сам је објавио, нисам имао овлашћења да се на њих позивам. Говори графа Робиланта и лорда Солзберија преписани су, скоро од речи до речи, први из једног извештаја нашег бечког, а други из једног извештаја нашег лондонског посланика. Што се тиче оних достава које су нам чињене у току месеца септембра, ја сам о њима говорио опет на основу једног извештаја нашег бечког посланика, од 11 септембра 1885, пов. № 56. У том акту, г. Милан Божићевић, који је тада био наш посланик у Бечу, вели да је чуо:

„да се на Бал Плацу већ помирују са мишљу да се уједињење Бугарске и Источне Румелије сматра за свршено дело. Односно наше мобилизације, граф Калноки рекао је једном вишем чиновнику, који га

<sup>1)</sup> Историја српско-бугарског рата, стр. 35 и даље.

је о томе питао, да наш Краљ има много разлога да војску мобилише, јер осим ових спољних заплета има и унутрашњих разлога, јер по извешћима, која они имају из Србије, тамо је узрујаност велика, па Краљ се мора старати за очување реда и престола, но Краљ би сада могао ову прилику користити да уђе с' војском у Македонију и да Конференција и тамо затекне једно свршено дело, у чему би га Аустрија подржавала. Да нас за ово, рекао је граф Калноки, упита краљ Милан, ми му тај корак не би саветовали, али кад би он то сам учинио, ми би га помагали. На примедбу, да би на тај начин Србија заратила с' Турском, рекао је граф Калноки да то не мора бити. Србија има ваљда тамо својих људи који би могли произвести неред, па да српска војска уђе у цели повраћаја реда и очувања мира. На питање шта ће Аустрија у овом случају радити, рекао је граф Калноки, да ће из политичких разлога сада мобилисати један Кор и то 13-ти, који ће окупирати Санџак Новопазарски, а други још један или два биће спремни за мобилизацију. Ако Русија уђе у акцију у помоћ Бугара, којој ће акцији крајна цел бити Париград, онда ће и Аустрија ићи к' Со-

луну. На питање да би се у овом случају сукобили интереси аустријски са српским, рекао је граф Калноки да има тамо доста и за Србију, с којом се може наћи један *modus vivendi*, нарочито док је Династија Обреновића. За случај ако би се у Србији Династија променула, онда ће доћи у питање можда и опстанак Србије.“

Ја, наравно, не верујем у истинитост овога што је наш посланик у Бечу био чуо. Ја држим да је сав овај говор графа Калнокија измишљен; не мом мишљењу, Калноки није желео да Србија ступи у акцију поводом румелијске кризе; али је то желела војничка странка, чији су агенти имали задатак да нам разним поверљивим и тајним путевима доставе њене жеље као тобоже жеље Калнокијеве. Утицај војничке странке на нас, зацело, није био сасвим безначајан, кад је обратио на себе пажњу чак лорда Солзберија и графа Робиланта. Г. Ђорђевић имао је, без сумње, право да моје наводе о аустријској војничкој странци не прими на просту реч, без икаквих доказа. Али он се није ограничио на то да тражи од мене доказе, него је, брже боље, огласио моје наводе за новинарске бајке, — и у томе се, ето, преварио.

Велики противници војничке странке били су Мађари. Из разлога који су опширно изложени у мојој расправи, и које је овде излишно понављати, Мађари су били противни даљем продирању Аустрије на Балкан, али су енергично захтевали да се учини нешто за проширење Србије. У крајњем случају, ако се до проширења Србије није могло друкчије доћи, они су били за то, да се Србија окуражи на рат са Бугарском. О свему овоме има доказа не само у новинарским чланцима, него и у дебатама мађарске делегације, нарочито у беседама Силађија и Апоњија, који су мађарско гледиште изложили са свом потребном јасноћом. О том мађарском гледишту Г. Ђорђевић не води никаква рачуна, и, по мом мишљењу, отуда долазе све његове погрешке у оцени аустријске политике. Он је могао не водити рачуна о аустријској војничкој странци, али није могао не водити рачуна о Мађарима. Док се утицај аустријске војничке странке осећао само у првим данима румелијске кризе, утицај мађарски осећао се за све време. Мађари су стално правили опозицију графу Калнокију, — и у једном тренутку он је био у таквој опасности од њихове опозиције коју је предводио стари граф Андраши, да га је сам

цар морао од ње бранити.<sup>1)</sup> Мађари нису били толико јаки да су могли дати аустријској политици онакав правац какав су желели; али нису били ни толико слаби да је Калноки могао не обазирати се на њих. Ето зашто његово држање у српском питању не може се разумети, бар не у својој правој нианси, ако се буде игнорисао онај притисак који су на њега вршили Мађари.

Г. Ђорђевић, који га је игнорисао потпуно, сматра да је званична Аустрија, Аустрија Калнокијева, покушавала све до последњег тренутка, са неумањеном енергијом, да спречи наш рат с Бугарима. У ствари било је овако. Граф Калноки није желео тај рат, и да би нас уздржао од њега, он је покушао да нам дипломатским путем изрази све оно што смо могли очекивати од једне победе над Бугарима, а то је извесну „накнаду“ из бугарског земљишта. Тај његов покушај свршио се без успеха. Г. Ђорђевић неће сада да види да нас, после тог неуспеха, ни Калноки није више могао онако енергично уздржавати од рата као пре тога. Мађари су говорили: „Кад граф Калноки није у стању својом дипломатијом ништа учи-

<sup>1)</sup> Богићевићев извештај од 17 октобра 1885, пов. № 63.

нити за Србију, нека јој бар не смета да се она користи својом војном надмоћношћу над Бугарима, — и створи сама својом снагом један свршени чин у своју корист.“ Граф Калноки је, бар у неколико, морао попустити под мађарским притиском; он нас ни тада није „гурао“ у рат, али рат није више онако енергично спречавао као што је могао. Г. Ђорђевић се вара у толико што узима да је аустријска политика, од првог до последњег дана, била једна иста: стално, и у истом степеноу противна српско-бугарском рату. У ствари, аустријски отпор томе рату бивао је постепено све слабији и слабији.

На чему, у осталом, г. Ђорђевић оснива своју тезу? Он наводи, прво, шта су Калноки и Калај говорили нашем министру финансија, Вукашину Петровићу. Обојица су му отворено рекли да аустријска влада не би могла одобрити наш рат с Бугарима, и да бисмо ми страшно погрешили, ако бисмо га ипак повели.<sup>1)</sup> Претпоставимо да је Петровић тачно за-

<sup>1)</sup> Код ових изјава треба се сетити оног факта који сам ја навео у мојој расправи (стр. 71), да је на тај ратни зајам због кога је Петровић и дошао у Веч, Лендербанка пристала тек онда пошто јој је из министарства спољашњих послова речено да то учини. Г. Ђорђевић, изгледа, не верује у тај факт. Ја га упућујем на Богичевићев извештај од 11 септембра 1883, пов. № 56.

памтио и верно забележио говор Калнокијев и Калајев; шта то опет значи? Он је са та два министра разговарао одмах после пловдинског преврата, у једном тренутку кад је бечки кабинет још могао имати наде да ће његова дипломатска акција у корист Србије имати неког успеха. Међутим, спорно питање између г. Ђорђевића и мене није у томе, како се бечки кабинет држао одмах после пловдинског преврата, него како се држао доцније, кад се његова дипломатска акција у корист Србије свршила потпуним неуспехом.

Г. Ђорђевић наводи, затим, оно што је аустријски амбасадор у Цариграду, барон Каличе, говорио нашем тамошњем посланику, Јеврему Грујићу. Он је казао, да ће Србија изгубити симпатије Европе ако прекине мир баш усред рада конференције. Овај други навод вреди више него онај први, јер се разговор између Калича и Грујића водио на четири дана пре прогласа рата. Ипак ја налазим да г. Ђорђевић прецењује значај овог навода. Остав-

Ту стоји: „Г. Сегењи“ — први шеф секције у аустроугарском министарству спољашњих послова — „рече ми данас да му је долазио Гувернер Лендербанке и питао га дали може дати за мобилизацију тражених 10 милиона, па му је Г. Сегењи одговорио да може, и да треба дати...“



љајући на страну што је Каличев говор сасвим конвенционалан, управо онакав какав представник једне велике силе који учествује у раду конференције, мора држати представнику Србије, — има извесних знакова који, насупротив Каличевом говору, сведоче да је аустријски отпор српско-бугарском рату морао последњих дана знатно попустити.

Последњих дана, кад је требало нај-енергичније уздржавати Србију од рата, граф Калноки је стајао пред једном дебатом у мађарској делегацији о спољашњој политици (та је дебата пала на сам дан нашег прогласа рата). Он се већ био замерио Мађарима што дипломатским путем није ништа свршио за Србију, — и мало је вероватно да је, у очи те дебате у мађарској делегацији, имао куражи да им се замера и даље, спречавајући свом снагом војну акцију Србије, коју су они одобравали. У сваком случају, извештац одбора за спољашње послове, Dr. Фалк, који је имао да брани Калнокија, завршио је одбрану саопштењем да је Србија огласила рат Бугарској. Изгледа, да му је то требао да буде најјачи аргумент противу оних који су оптуживали Калнокија да је жртвовао интересе Србије. Мађарска делегација примила је ово са-

општење одушевљено, вичући „Ељен“. <sup>1)</sup> Преко ове сцене у мађарској делегацији, г. Ђорђевић прелази ћутке као да је није ни било.

Пред ту седницу делегације, баш у оно време кад је Каличе разговарао с Грујићем, лорд Солзбери предложио је аустријској влади да велике силе настану у Београду и Софији, да се две војске, српска и бугарска, повуку од границе, како не би биле једна с другом у „опасној близини.“ Граф Калноки није прихватио овај предлог. У исто време, дакле, кад је његов цариградски посланик говорио тако енергично противу рата, граф Калноки није нашао за потребно да предузме једну практичну меру у корист мира. Зар то не значи да његов отпор рату није више био врло јак? Г. Ђорђевић каже, да у овом држању Калнокијевом треба видети само доказ аустријског пријатељства према Србији. Међутим, то је

<sup>1)</sup> Богићевићев извештај од 5 новембра 1885, пов. № 67: „У мађарским делегацијама примљено је саопштење о нашем прогласу рата са одушевљењем. У новинама се каже да су се неки одазвали овом саопштењу са „Ељен“ а ја чујем да су сви Мађари, без разлике партија, поздравили ово саопштење са три пута узвиком „Ељен“. Овом демонстрацијом Мађари су хтели да учине јавну пресију на владу да се за нашу ствар својски заузме, јер они сматрају, као што су се неки делегати изражавали, да је наш успех и мађарски успех и да би наш пораз или неуспех за Мађарску још штетније било но за нас саме.“

споредно питање какве су побуде руководиле Калнокија; главно је, дали је он радио као човек који хоће да спречи рат, или није тако радио. Теза је г. Ђорђевића да је Аустрија до последњег часа спречавала рат, — и ја одиста не видим да се та теза утврђује тиме што ће се рећи: „Аустрија нас, истина, од једног тренутка није спречавала да уђемо у рат, али то је било само из пријатељства према нама.“

Најзад, од прилике у то исто време, нашем су посланику у Берлину говорили: „Наш (тј. немачки) је интерес да подржавамо Аустрију у балканским питањима, а интерес је Аустрије да подржава краља Милана; према томе, ми не можемо сметати краљу Милану да предузме оно што му, по његовом схватању, налаже данашња политичка ситуација. Међутим, он нека измери добро шта је за њега мање штетно, или да распусти војску, не добив ништа, или да уђе у рат с Бугарима. Нека зна да му без тога неће нико ништа дати.“ Пошто је немачки интерес да *подржава Аустрију у балканским питањима*, ја сам, у својој расправи, држао да смем закључити да се у Берлину не би овако говорило нашем посланику, да је, у то време, Ау-

стрија била расположена да се до краја одупире ратоборним тежњама краља Милана. Г. Ђорђевић не прима ову моју интерпретацију. Он налази да се из ове берлинске поруке може извести само то да нас је Немачка, а никако Аустрија, окуражавала да уђемо у рат.<sup>1)</sup> Кад се то доведе у везу с његовом тезом, да нас је Аустрија стално уздржавала од рата с Бугарима, онда, по г. Ђорђевићу, излази да сам ја гребао резоновати овако: Аустрија није хтела никако тај рат, али га је, без обзира на њу, чисто за свој рачун, хтела Немачка. Г. Ђорђевићу овако резоновање изгледа сасвим логично. Мени, пак, сасвим апсурдно.

Кад се узму у обзир све околности — Калнокијев тежак положај у мађарској делегацији, његов одговор лорду Солзберију који показује сву његову уздржљивост од енергичнијих мера противу наше ратоборне политике, — и, најзад, оне поруке које су нам чињене из Берлина, и по којима одиста изгледа да су се у Бечу, најзад, били помирили с идејом српско-бугарског рата, ма колико да им је била непријатна, — кад се све то узме у обзир, онда је јасно да се не

<sup>1)</sup> Историја српско-бугарског рата, свеска I, стр. 217.

може, на основу једне изјаве барона Калича, закључивати да је Аустрија чинила све могуће да спречи бугарски рат.

Пошто је рекао све што је имао у одбрану Аустрије, г. Ђорђевић се уплашио да се његова одбрана Аустрије не буде тумачила као доказ његовог аустрофилства. И онда је покушао да се заклони иза г. Dr Милована Ђ. Миловановића, који је такође, у расправи „Пловдивски преврат и српско-бугарски рат,“ бранио Аустрију. Г. Ђорђевић је мислио да ће му много помоћи ако буде утврдио, да он у ствари није рекао ништа друго и ништа више него г. Миловановића, тај, како г. Ђорђевић вели, „прононсирани русофил.“ Он је само заборавио једну разлику која постоји између г. Миловановића и њега. Г. Миловановић доказује да Аустрија није крива за наш рат с Бугарима, да смо га ми водили на своју руку, противно њеним саветима. Зашто то доказује? Зато што тај рат сматра као рђав рат, као рат братоубилачки. Због тога што тако сматра тај рат, он мисли да ће најбоље одбранити Аустрију, ако докаже да она за њ не одговара. Међутим, г. Ђорђевић сматра наш рат с Бугарима као један рат, „који је захтевао животни интерес Србије и целога Српства“. Он гледа на

тај рат сасвим друкчије него г. Миловановић, — и опет зато брани Аустрију на исти начин на који и г. Миловановић, доказујући да нас је она једнако одвратила од тог, по његовом мишљењу, доброг рата. Он, присталица српско-бугарског рата, слаже се у одбрани Аустрије са г. Миловановићем, чија цела одбрана почива на претпоставци да је српско-бугарски рат био рђав рат. Услед тога, цела теза г. Ђорђевића изгледа у основи противуречна. Она би се могла резумирати овако: Ми немамо шта да пребацујемо Аустрији: она је чинила све што је могла да нас уздржи од тог рата с Бугарима који су захтевали наши животни интереси. Због те противуречности у коју је пао — случајно! — г. Ђорђевић је добио изглед једног страховитог аустрофила, једног аустрофила који брани Аустрију и и онда кад њена политика долази у сукоб с нашим животним интересима. А он се толико бојао да не изгледа аустрофил, и тако брижљиво утврђивао своју сагласност са „прононсираним русофилом“ Миловановићем....

## II

После овога ја ћу, у кратко, изнети своје гледиште на аустријску политику,

које је г. Ђорђевић тако ревносно критиковао, а опет није видео у чему се оно састоји. Ја не замерам Аустрији што нас је „гурала“ у рат, јер, прво, не налазим да нас је „гурала“, а друго, баш и да нас је „гурала“, ја бар не бих могао да јој то уписујем у грех, јер идеју српско-бугарског рата сматрам за добру. Друге су замерке које ја чиним Аустрији.

Пре свега, она није била у стању да сврши нашу ствар коју је била узела у своје руке. Она је захтевала да нам се, поводом присаједињења Румелије Бугарској, додели накнада из бугарског земљишта. Иначе, није хтела признати свршени чин присаједињења. Али у том свом захтеву она није истрајала, него се дала склонити да призна свршени чин присаједињења, без икакве накнаде за Србију. Као једину сатисфакцију она нам је понудила то, што се присаједињење Румелије Бугарској имало извршити у једној форми која не би била противна Берлинском уговору. Онда кад су Бугари добили све што су желели, ми смо имали да се задовољимо са празним формално-стима, — на пр. тиме што се бугарски кнез, држећи под собом и Бугарску и Румелију, неће звати у Румелији кнез већ гувернер. Године 1885, граф Кал-

ноки урадио је то исто што године 1908/9 руски министар Извољски. Он је прво изнео, па онда напустио идеју о „српским компензацијама.“

Врло је тешко рећи колико у неуспеху аустријског предлога о српским компензацијама има личне кривице графа Калнокија. По званичним документима, нарочито по извештајима наших посланика у Бечу и у Берлину, изгледа да се српским компензацијама одупрла Русија: оне су се имале узети из бугарског земљишта, а Русија није давала да се крњи то земљиште које је она ослободила. У том спору између Русије и Аустрије, Немачка се ставила на страну Русије, — и граф Калноки пропао је не толико због руског отпора, колико због оскудице немачке потпоре.

По мишљењу краља Милана, неуспех Калнокијев не објашњује се само тим руско-немачким сметњама. Калнокију није било стало до проширења Србије; он није марио „les visées expansives“<sup>1)</sup> краља Милана, по чему би изашло да се за српске компензације заузимао само pro forma, и једва дочекао прве тешкоће да се ис-

<sup>1)</sup> Видети писмо краља Милана краљици Наталији од 10 децембра 1885, у Ђорђевићевој „Историји“, св. II, стр. 1381 и даље.

пред њих повуче. Ми смо у ствари били од њега изиграни.

Ја налазим да се Калнокијево држање не може праведно оценити, ако се не узме у обзир главни циљ његове политике. Овај се види најбоље онда кад се упореди његово држање у румелијској кризи од 1885 са његовим држањем у бугарској кризи од 1887. За време румелијске кризе, он не слуша војничку странку, која тражи да Аустрија продужи своје продирање на Балкан. Он слуша, истина, Мађаре, који траже да се Аустрија заузме за територијално увећање Србије, али у том заузимању не иде врло далеко. У опште, он чини утисак једног опортуниста, коме је главно да избегне компликације, који нема никакав велики циљ пред очима. Свој велики циљ показује он тек за време бугарске кризе. Сада, ради он из све снаге да одагна Русе с Балкана, и да Бугарској, која је била једна земља управљана од руских ђенерала, помогне доћи до потпуне политичке самосталности. У бугарском питању он се бори противу Русије с много више истрајности и куражи, него две године раније у српском питању. Истина, то је борба са чисто дипломатским средствима, али у употреби дипломатских средстава Калноки иде до

крајње границе, ризикујући сваки час да их исцрпе. Кад се упореди његова радња за проширење Србије с његовом радњом за ослобођење Бугарске, онда излази јасно да је он сматрао да је важније очистити Бугарску од Руса, него поред једне руске Бугарске створити једну проширену Србију под окриљем Аустрије, која ће ту Бугарску држати у равнотежи. Уместо да гледа да шири аустријску сферу на Балкану, он је гледао да избаци Русе из њихових балканских позиција.<sup>1)</sup>

Према овоме још се не може рећи да нас је Калноки изиграо, као што је то био рекао краљ Милан у једном тренутку срцбе. Сва је вероватноћа да је Калноки мислио искрено са предлогом о српским компензацијама; он је био довољно политичар да зна да се Аустрија мора показати пријатељ Србији, ако хоће да је привеже за себе. Али, како у проширењу Србије није видео никакав већи интерес Аустрије, а најмање главни циљ аустријске политике на Балкану, он се није за нас заложии свом снагом, а, нарочито, није хтео да само због нас улази

<sup>1)</sup> О Калнокијевој политици видети у Allgemeine Deutsche Biographie, чланак Kalnoky, — и у Neue Freie Presse, № 15616, „Zum zehnjährigen Todestage des Grafen Kalnoky.“ (Mit Benützung von Mitteilungen eines hervorragenden Politikers der dem Grafen nahestand.)

у један озбиљнији сукоб с Русијом. Његово пријатељство према нама није било лажно, али је имало своје тачно одређене границе.

Остављајући, сада, на страну Калнокија и његове намере, треба утврдити факт да Аустрија није била у стању ништа урадити за нас. Кад смо се, после Берлинског уговора, обрнули к њој, ми смо се надали да ћемо проћи с њоме боље но са Русијом, да од ње нећемо дочекати да занемарује наше интересе ради бугарских. Све те наше наде биле су потрвене 1885, кад је Аустрија пустила да се српско-бугарска равнотежа поквари на нашу штету. Као год што нас русофилска политика није спасла од Сан-Стефанске Бугарске, тако нас ни аустријска политика није спасла од присаједињења Румелије Бугарској. За време румелијске кризе, аустријска дипломатија показала се немоћна да нам помогне; ми смо били упућени да сами бранимо своје интересе, — колико можемо с оружјем у руци.

И не само да Аустрија није била у стању да нам уштеди ратну акцију, него је још, истина нехотице, и само посредним начином, крива и зато што наша ратна акција није успела. Она нас је

задржавала од рата неколико недеља, и тако дала Бугарима времена да се спреме противу нас. Благодаревши аустријском уздржавању, ми смо напали Бугаре тек онда кад су се они спремили да нас одбију, — и док смо раније могли заузети Софију без борбе, сада смо морали претрпети крвав пораз на Сливници.

Далеко од тога да кривим Аустрију што нас је „гурала“ у рат, ја је кривим што нас је уздржавала. Ја не мислим да је она намерно ишла на то да нас упропасти; али ипак, да се мање мешала у наше ствари, ми бисмо, вероватно, боље прошли. У нашем поразу има и њеног, ма колико нехотичног, удела.

### III

Као што сам поменуо, г. Ђорђевић не сматра Аустрију једином жртвом мојих неправедних напада. Друга је жртва напредњачка влада, која је водила бугарски рат, — тачније речено, Милутин Гарашанин, који је на првом месту одговоран за њену спољашњу политику, у двојаком својству министра председника и министра иностраних дела. И ти моји напади на Гарашанина чине се г. Ђорђевићу тако неправедни да не може да

их карактерише друкче него „партизанским.“

Ја имам да учиним једну претходну напомену. Г. Ђорђевић наводи из моје расправе само она места где ја чиним замерке Гарашаниновој влади, по чему би могло изгледати да ја у њеном раду не налазим ништа за одобравање. То је пак нетачно. Ја одобравам идеју српско-бугарског рата. Ту је идеју први имао краљ Милан, али, примајући ту идеју од њега у једном тренутку кад је тако рећи цео свет био противу ње, Гарашанин и његови другови начинили су је својом. У мојој расправи има читава глава о томе, како је рат с Бугарима одговарао нашим добро схваћеним националним интересима, како је то напредна странка одмах учила, и како је она целокупним својим идејама о нашој спољашњој политици била унапред припремљена на тај акт политичке увиђавности.

Одобравајући идеју српско-бугарског рата, ја замерам само начину на који је она извршена. Г. Ђорђевић је написао једну велику историју у две свеске да докаже да је њено војно извршење било сасвим рђаво. Ја сам покушао, мојим скромним средствима, да покажем да ни њено дипломатско извршење није било

боље, — и г. Ђорђевић ме назива партизаном управо с тога што сам ја о њеном дипломатском извршењу поновио ону строгу оцену коју је он изрекао о њеном војном извршењу. Онај који би, из партизанских побуда, нападао Гарашанинов кабинет, радио би друкчије но што сам ја радио. Он би га напао због његове антибугарске политике у опште; не би се задржавао на појединостима њеног извршења, не би јој чинио чисто техничке замерке. Ово у толико пре, што је антибугарска политика Гарашаниновог кабинета била тако непопуларна ствар, да су се и највећма партизански напади на њу могли чинити под маском патриотизма.

Ево сада шта сам ја писао о Гарашаниновој дипломатији, и у чему се г. Ђорђевић не слаже са мном.

(1) Ја сам критиковао нашу ноту од 1 новембра.

„Под 1 новембром,“ рекао сам, „наша влада извештава Велике Силе, како су бугарске трупе већ у више прилика напале на српско земљиште; како је српска влада све те нападе отрпела, али како ће у будуће сваки такав напад сматрати као *casus belli*. Саопштење одиста чудновато. Зашто сваки од тих бугарских напада на наше земљиште није кон-

статовац, чим се био десио? Зашто су се сви ти напади заједно, о једном трошку, саопштили Великим Силама, у исто време кад се ни о једном од њих нису навели никакви факти? Зашто се није назначио ни датум кад се који напад десио, ни место где се десио, ни приближан број трупа које су га извршиле? Па онда, зашто се противу ових напада није протестовало у Софији? Ред је био известити о њима прво бугарску владу, захтевајући да нам да задовољења за повреду границе, и да учини што треба да се такви напади више не дешавају. Тек ако се она не би одазвала нашој представи, могли смо се ми обратити на Велике Силе. У осталом, кад смо се већ обратили на Велике Силе, зашто смо се ограничили да их известимо о повреди границе, а нисмо их уједно замолили да и оне својим ауторитетом пресеку такве бугарске поступке? Али, нарочито, зашто смо Великим Силама, а не бугарској влади, ставили до знања да ћемо први идући напад бугарских трупа сматрати као *casus belli*? Какав је то начин, слати овакву једну условну објаву рата не оном кога се тиче, већ неком трећем“? <sup>1)</sup>

Ово су елементарна питања, која се намећу сваком ко је иоле упознат с међународним правом и дипломатском праксом. Али г. Ђорђевић, који то не увиђа, вели ово:

<sup>1)</sup> „Српско-бугарски рат,“ стр. 115 и даље.

„На та питања било би врло ласно одговорити: зато што поједине, ситније нападе на граници није вредило достављати сваки за себе Великим Силама, него су се морали јавити о „једном трошку.“ Зато што први извештаји са границе послати усред догађаја преко разних коњичких релеја, у оном стењу и гудурама, нису ни сами могли бити исцрпни. Зато што су наши дипломатски односи са Софијом били прекинути и што су нам војске дуж целе границе стајале на пушкомет једна од друге, и што није вредело тражити „задовољења“ од једне владе, која је узпркос свима Великим Силама поцепала Берлински Уговор, јер би се она на нашу рекламацију само насмејала. Зато смо се и обратили Великим Силама, зато смо њима а не Бугарској јавили да ћемо сваки даљи напад сматрати као *casus belli* да би оне, које су се трудиле да спрече пожар на Балкану, згазиле сваку даљу варницу која би тај пожар могла запалити.“ <sup>1)</sup>

Јели могућно да г. Ђорђевић одиста није разумео моје замјерке? И, нарочито, јели могућно да је озбиљно веровао у своје противвразлоге? Тражећи *casus belli* у једној бугарској повреди границе, наша је влада била дужна да ту повреду границе колико толико докаже. Она то није учинила. Она је просто тврдила да су

<sup>1)</sup> Историја српско-бугарског рата, св. I, стр. 221.



бугарске трупе „већ у више прилика“ нападале српско земљиште. Ништа више. У тој форми, њена оптужба противу бугарске владе не само да није била доказана, него није била ни прецизирана. Г. Ђорђевић нам наивно објашњује, како наша влада није могла бити прецизнија, јер је о бугарским нападима имала врло непотпуне извештаје. Али јели могућно да су ти извештаји били тако непотпуни, да се из њих дало извући само толико да су бугарске трупе нападе на наше земљиште „већ у више прилика“? У осталом, ако се на основу тих извештаја није могло ништа више рећи, ако се на основу њих није могло одредити ни место ни дан бугарских напада, онда, одишта, ти извештаји нису могли послужити као подлога никаквој дипломатској рекламацији. Дипломатске се рекламације не чине поводом чињеница које се не могу утврдити ни временом ни просторно, и које се у својој магловитој неодређености мало разликују од простих снова.

Наша влада, затим, погрешила је што је претила ратом пре него је учинила ма и најмањи покушај да дипломатским путем прибави себи задовољења. То је једно опште место у међународном праву, да је рат крајње средство за расправ-

љање спорова између држава, коме се прибегава тек пошто се сва друга средства исцрпу. Шта наводи г. Ђорђевић у одбрану наше владе? Наводи само то, да она није могла чинити никакве рекламације у Софији, јер су између нас и Бугара били прекинути дипломатски односи... Е лепо, на две три недеље пре наше ноте, бугарска влада држала је да има права да учини извесне рекламације код наше владе, и она их је учинила директно. Њен министар иностраних дела обратио се нашем заступнику у Софији, кога смо ми ту имали у лицу грчког дипломатског агента и генералног консула Рангабеа. Рангабе је доставио његову представку Гарашанину, и Гарашанин је на њу одговорио.<sup>1)</sup> Кад у тој прилици прекид односа није сметао ни нама ни Бугарима да се непосредно једни с другима објашњавамо, како нам је могао сметати две три недеље доцније? Наша нота од 1 новембра, у осталом, требала је већ с тога бити достављена у Софију, што је садржавала условну објаву рата. Јер ваљада г. Ђорђевић не мисли да две државе које су прекинуле

<sup>1</sup> Енглеска „плава књига“ о румелијском питању, св. I, № 436.

односе, не могу више ни рат објавити једна другој?...

У полемици са мнош, г. Ђорђевић се дотакао и чувеног међународноправног писца Ролена-Жакменса, кога сам ја цитирао. То је било поводом нашег прогласа рата. У том се документу каже да су бугарске трупе нападе, 1 новембра у седам и по часова изјутра на један положај наше војске; да наша влада сматра тај напад као проглас рата, и стога извештава бугарску владу да ратно стање између наше две земље настаје 2 новембра, шест часова из јутра, — дакле, двадесет четири часа доцније но што је, по властитом тврђењу наше владе, било наступило услед поменутог бугарског напада. Ролен-Жакменс опазио је ову противуречност. „Ако је бугарски напад, резоновано је он, значио толико исто колико и проглас рата, онда је ратно стање између Срба и Бугара морало наступити одмах за њим; а ако није наступило одмах за њим, него двадесет четири часа доцније, од једног тренутка који је српска влада више или мање произвољно одредила, онда ратно стање није створено нападом бугарских трупа, већ прогласом српске владе“.<sup>1)</sup> Неустрашив у питањима

<sup>1)</sup> Српско-бугарски рат, стр. 117.

међународног права, г. Ђорђевић се обрће противу Ролена-Жакменса, пошто је свршио са мнош. „Људи,“ вели он гордо, „којима Verba Magistri нису закон, наћи ће можда да је Српска Влада ипак правилно поступила што је дала 24 часа времена да се и Бугарској Влади, која је показала да такве нападе своје војске на туђе земљиште мисли да може продужити докле јој је воља, достави до знања, да то не може тако ићи ad infinitum, и да Српска Влада сматра последњи бугарски напад као проглас рата.“<sup>1)</sup> Ја имам утисак да је при писању ове дугачке реченице нешто испало; пошто је рекао да поступак наше владе *ишак* сматра као „правиан“, г. Ђорђевић је имао да каже *зашто* га тако сматра. Он то није рекао. Иначе, ја ћу приметити г. Ђорђевићу само толико, да Ролен-Жакменс није изнео никакво своје лично гледиште на наш проглас рата; он је на њ само применио оне принципе међународног права који важе за почетак рата у опште, — и бунећи се противу ауторитета Ролена-Жакменса, г. Ђорђевић се у ствари бунио противу извесних принципа међународног права који су већ и у уџбенике ушли.

<sup>1)</sup> Историја српско-бугарског рата, св. I, стр. 222.

Кад се оставе настрану Ђорђевићеве екскурзије у област међународног права, за које смо видели какве су, онда се не-сугласица између њега и мене своди на ово. Ја замерах нашој влади да није била довољно убедљива у својим оптужбама противу бугарске владе, и да, следствено, није успела дати нашем рату онај изглед који му је хтела дати, — изглед једног рата на који су нас сами Бугари натерали својим нападима. Г. Ђорђевић налази да нашој влади нема шта да се замери ни у погледу њене ноте од 1 новембра ни у погледу самога прогласа рата. Да г. Ђорђевић нема право, то најбоље показује ефект нашег прогласа рата. Цео је свет сматрао нас за нападаче. Лорд Солзбери је изјавио нашем посланику да је „Влада Њеног Величанства веома незадовољна *нападчким* поступком Србије.“ Француски министар спољашњих послова, Фрејсине, саопштио је преко француског посланика у Београду нашој влади, да је вест о прогласу рата учинила мучан утисак на француску владу. „Ми жалимо,“ поручивао је Фрејсине, „и одсудно осуђујемо пренагљеност са којом је Србија огласила рат Бугарској, једној Султановој вазалној држави, не апелујући на њеног сизерена,

— и то баш у оном тренутку кад су силе потписнице Берлинског Уговора, којим је освештана независност Србије, већале у Цариграду“. <sup>1)</sup> Цела наша дипломатска радња пре прогласа рата била је срачуната на то, да увери Европу да су Бугари напали нас а не ми њих, и да ми ступамо у рат, изазвани. То уверење, пак, ми нисмо успели створити у Европи, која је једнако држала да је наш рат противу Бугара један неоправдан, један нападачки рат. Како пред оваквим једним фактом г. Ђорђевић може да тврди, да се нашој дипломатској радњи пре прогласа рата нема шта да замери?

(2) Ја сам дао ову оцену о Букурешком уговору којим је васпостављен мир између нас и Бугара:

„Овај се уговор представљао као наш велики дипломатски успех, у толико већи што је долазио после једног нашег војног неуспеха. Говорило се како је Србија диктовала у Букурешту Бугарској услове мира, — и ако су тобоже Бугари били победници, а ми побеђени. Неоспорно је да се Гарашанин, који је кроз целу румелијску кризу чинио утисак збуњена, да не кажемо пометена човека, тргао у последњем часу, баш пред потпис Букурешког Уговора, и управо не толико тргао,

<sup>1)</sup> Српско-бугарски рат, стр. 119.

колико пробудио и освестио, — и онда, у један пут, узео једно држање у коме је било може бити више лажног ритерства него праве дипломатске вештине. Он је имао, у последњем часу, изван став не без достојанства, и нама јужњацима, који више држимо на гест него на реч, а више на реч него на дело, допала се не мало та театрална гордост нашег министра, кога смо ми и иначе поглавито ценили због његовог намрштеног изгледа и његове лепе браде. Али, кад се данас, после толико година, вратимо на Букурешки Мир, ми морамо признати да је тај мир одиста био један мршав успех, ако је уопште успех и био. Као што ће се у идућој глави показати, упоредо с тим преговорима о миру које су с нама водили, Бугари су преговарали с Портом и с Великим Силама о Румелији, и кад год су нама попустили, то је било по ту цену да Порта и Велике Силе њима нешто у румелијском питању попусте. Ако су они тако лако примали Гарашанинове услове, то зацело није било због тога што су се нас плашили, него је било због тога што су се претходно погодили с Портом и Великим Силама да им се за то, на другој страни, добро плати. И кад се све свршило, нама је остала у рукама артија Букурешког Уговора, а њима Румелија.<sup>1)</sup>

Ја сам морао навести цело ово место, јер је оно, више но иједно друго,

<sup>1)</sup> Српско-бугарски рат, стр. 157 и даље.

расрдило г. Ђорђевића. Његову, као што би он рекао, „фулминантну“ одбрану Гарашанина морам рашчланити на делове. У свом ораторском одушевљењу г. Ђорђевић је говорио прилично преко реда и помешао разне ствари уједно.<sup>1)</sup>

Дакле, пре свега, он вели да је „неосновано“ мишљење да је Гарашанин кроз целу румелијску кризу био збуњен и пометен човек. Одмах у почетку те кризе, он је схватио „њену колосалну важност за будућност Србије и целог Српства,“ и „наваљивао на рат с Бугарима и онда када му је Вукашин Петровић донео из Беча поруку: да ни пошто не гази у тај рат.“ Ја сасвим верујем да је Гарашанин, у разговору са колегама, умео врло лепо да резонује о „колосалној важности румелијске кризе,“ али, кад сам говорио о његовој „збуњености,“ ја сам мислио на његову дипломатску радњу, која је била много мање одрешита него његов говор међу друговима. У оцени његове дипломатске радње, г. Ђорђевић се, наравно, не слаже са мном. Ипак, ма колико вољан да одобрава све што је Гарашанин радио, г. Ђорђевић не може а да не учини нашој влади једну замерку.

<sup>1)</sup> Та се одбрана Гарашанина налази у другој свесци Ђорђевићеве „Историје,“ стр. 1408 и даље.

Она је, по његовом мишљењу, рђаво избрала момент за оглас рата. Требала је да почне рат одмах чим је одбила да прими Грекова. Да је рат почела тада, он би се „позитивно“ свршио на други начин.“<sup>1)</sup> Ту реч „позитивно“ подвлачи сам г. Ђорђевић да би истакао колико је то једна фатална погрешка. Е лепо, дали се онда за једног министра који се у избору тренутка за почетак рата превари толико, да услед тога тај рат испадне рђаво, и ако би иначе, „позитивно“, испао добро, — дали се за једног таквог министра може рећи да није био ни мало збуњен и пометен, него напротив веома прибран и особито увиђаван?

Оцењујући Гарашаниново држање приликом Букурешког уговора, ја сам употребио израз „лажно ритерство,“ — и то је дало повода г. Ђорђевићу да на читавој једној страни доказује, сасвим озбиљно, да је Гарашаниново ритерство било право. Ја не разумем зашто је г. Ђорђевић правио толико питање од тога. Гарашаниново држање приликом Букурешког уговора ја нисам осуђивао. Напротив, рекао сам да је тада Гарашанин

1) „Историја“, св. I, стр. 222.

био бољи но икада дотле, да се тада прибрао и узео један став у коме је било достојанства. Али, како се наша публика и сувише дивила том ставу, ја сам сматрао за потребно да објасним, да тај став није учинио на Бугаре онакав утисак какав на нас саме; да су нам они попустили из свог добро ухваћеног рачуна а не због достојанственог држања нашег министра, да је Гарашанинова гордост према њима имала више естетичног него практичног значаја, била лажно ритерство а не права дипломатска вештина. На ово моје тврђење ја не видим да је г. Ђорђевић ишта стварно одговорио. „Ми знамо,“ вели он, „колико је та онда свемоћна Русија желела добра краљу Милану и Србији. Па кад је ипак побеђена Србија могла у Букурешту да диктира онај једини параграф мира, и да демонстративно одбије пријатељство Бугарске — то нити је театрална поза, нити лажно ритерство, нити мршав успех, него је одиста један сјајан дипломатски успех.“ Дали г. Ђорђевић хоће тиме да каже, да је у Букурешту Србија имала да се бори не само с Бугарима него и с Русијом, која је стајала уз Бугарску, — и да се само мушком отпору Гарашаниновом има захвалити што нам Русија није натурила

један штетан и сраман уговор мира? Ако је г. Ђорђевић то мислио, он се вара. За време румелијске кризе Русија се није показивала ни најмање наклоњена према нама, то стоји; али специјално приликом закључивања српско-бугарског мира нема никаквих доказа да је Русила била стала уз Бугарску противу нас, и да нам је чинила какве било тешкоће које је само „ритерство“ једног Гарашанина било у стању отклонити.

Кад се издвоји ова доста неразговорна алузија на Русију, онда ништа од свега осталог што вели г. Ђорђевић, није одговор на моје тврдње. „Ми смо Милутина Гарашанина ценили,“ вели он, „због његовог високо схваћеног патриотизма, због његове даровитости, по којој би он играо у Србији видну улогу и да није био син Илије Гарашанина, јер је његова фулминантна речитост заносила и Народне Скупштине и свакога појединца, који је с њим у додир дошао. Ми смо поглавито ценили Милутина Гарашанина, не због његове намрштености и лепе браде, као што тврди наш аутор, него због његовог светлог, *витешког* карактера. Да то витештво није било „лажно ритерство“ видели су наши читаоци у оном судбоносном тренутку ове историје, када је

Гарашанин цикнуо краљу Милану „каква абдикација срам Вас било?“, када му је довикнуо да неће никуда моћи да макне из Двора, осем натраг војсци, — док је на Гарашанину главе.“ Затим г. Ђорђевић наводи како је после наших пораза Гарашанин молио „за ма какву и најмању команду у војсци, само да докаже да ова хоће да се бије,“ и како је једном пријатељу рекао да „мисли да је његов рад политички свршен и да би најрадије погинуо сада на бојном пољу.“ И г. Ђорђевић узвикује, усхићен: „То није лажно ритерство него право витештво.“

Наравно, ништа од свега овога нема везе с Букурешким уговором, о коме сам ја говорио. Али, кад је г. Ђорђевић сматрао за потребно да учини ову дигресију, ја ћу рећи да је врло интересантно чути од њега да је он „ценио“ Милутина Гарашанина због његовог витештва, кад се зна да је, једном, иступио из напредне странке због тог истог Гарашанина, чинећи алузију у једном јавном писму на његово „донкихотство,“ којим је изразом хтео без сумње назначити то исто што данас назива његовим „витештвом.“ Не мање је интересантно и оно усхићење у које г. Ђорђевића доводи Гарашанинова изјава, да је његов

политички рад свршен, и да би најрадије погинуо на бојном пољу, када би могао добити команду. Гарашанин је био честољубив човек, кадар да у тренутку једног великог неуспеха искрено зажели смрт. То његово честољубље не треба потцењивати, али опет зато не треба се њиме ни толико усхићавати као што чини г. Ђорђевић. Пре свега, све је остало само на разговору; Гарашанин није добио команду, и није погинуо на бојном пољу. Чак ни његов „рад политички“ није био „свршен,“ — и он је водио политику још добрих дванаесет година. Па онда, претпостављајући да је он урадио што је говорио, његово „витештво“ не би могло поправити оно што је његова дипломатија покварила; исход српско-бугарског рата остао би какав је и био. Последњи Гарашанинов гест био би исто толико бескорисан колико и леп, — и ако се г. Ђорђевић ипак толико њиме усхићује, то само показује да ја нисам погрешно кад сам тврдио да је нама јужњацима више стало до лепих геста него до позитивних резултата.

Г. Ђорђевић завршује једним личним нападом на мене. Он вели да се у својој оцени Гарашанина нисам могао еманциповати од самих партизанских праци-

ција, у којима сам одрастао. Г. Ђорђевић ме суди одвећ строго, кад ми приписује партизанска предубеђења. Може бити, да је код мене извесног предубеђења било, које се више показало у изразу него у суштини моје оцене, али то предубеђење није партизанско. И ако г. Ђорђевић жели да зна одакле оно долази кад није партизанско, ја ћу му и то рећи.

...Као врло млад човек, у оним годинама кад књиге остављају неизгладиме утиске, ја сам читао „Сливницу“ г. Ђорђевића, — и после те књиге ја се више нисам могао ослободити идеје да се, у бугарском рату, Гарашанин рђаво показао. Јер онда кад је писао „Сливницу,“ г. Ђорђевић још није био открио код Гарашанина ни његов „високо схваћени патриотизам,“ ни „његову даровитост,“ која му је давала право на „видне улоге,“ па, авај! чак ни његово „право витештво.“ Говорећи о њему и његовим друговима, он их је карактерисао као „готово најнеспособније људе који су икада министровали<sup>1)</sup> у Србији, људе који су дошли на та места једино због безграничне послушности.“<sup>2)</sup> Затим, узимајући

<sup>1)</sup> Курзив је његов.

<sup>2)</sup> „Отаџбина“, св. 86, стр. 253 и даље.

на нишан самог Гарашанина, овако је грмео :

„Јели се бар том приликом, када је наређивана мобилизација, *мислило* што год? Изгледа да се није ништа мислило, јер се онда ни у ком случају не би мобилисало само 40.000 људи, јер то беше сувише мало за ма какву акцију, на ма коју страну. То је био моменат, када је шеф српске спољне политике имао да изнесе пред министра војног целу ризницу података о турској и бугарској сили, које су му српска дипломатска заступништва у Цариграду и Софији прикупила за цело време мира, и то података, не о њиховим војним организацијама на хартији, него о њиховој стварној, фактичној, садашњој снази, па да министар војни на основу тих сигурних података од својих људи, прикупљених на „лицу места“ — реши, колику снагу треба Србија да мобилише? Ово се у толико пре могло очекивати од човека, који је у то време био министар српске спољне политике, јер он је по занату војник, па беше вероватно, да неће, командован у спољну политику, никада заборавити, да је војник. Јест, ал' ето несреће, што он сам признаје сваком ко хоће да га чује, како он мрзи свако *проучавање*, како он неће

више да учи ништа, како је он доста учио док је био у школи.“<sup>1)</sup> ...Г. Ђорђевић даље доказује да бисмо ми били узели Софију да смо ступили у акцију одмах „чим је довршена концентрација, тј. 10, 11 или 12-ог октобра,“ јер је „до 11 октобра према нашој војсци стајало свега две хиљаде бугарских ополченаца.“ Г. Ђорђевић се љути што су наши „фењери државници“ пропустили ту прилику и решили да чекају цариградску конференцију.<sup>2)</sup>

„И тако осем недовољне мобилизације учинише најспособнији српски државници још једну тако исто судбоносну глупост, пропустише и војнички и политички најудеснији моменат за почетак акције, угазише у рат кад је већ било *доцкан*. Она иста влада, која је у унутрашњој политици показивала толику енергију у извршавању најнезаконитијих ђефова, у гажењу устава, у презадуживању земље — сада, када је на коцки била цела будућност Србије, њен престиж на балканском полуострву и последњи милиони које је још могла узајмити, сада та господа немађаху енергије ни решивости онда кад је требало, него

1) „Отаџбина“, св. 86, стр. 258.

2) „Отаџбина“, св. 86, стр. 262 и даље.



тек онда, када је сасвим и у сваком погледу доцкан“.<sup>1)</sup>

И после све ове грмљавине, једна анегдота. Г. Ђорђевић прича један свој разговор са Др Лазом Лазаревићем о интелигенцији министра војног Јована Петровића (кога је пре тога описао као човека на прагу парализе).

„Познајеш ли ти Јоцу изближе? Ви сте чини ми се још у Берлину били заједно? —

— Да, кад сам ја учио медицину, он је као наш официр био у прајској ђенералштабној школи. Ја га сасвим добро познајем. Он је врло добар човек, ко год га изближе познаје, мора га волети.

— Знам, али шта држиш ти о њему quoad intellectum? —

— Он је тада био у Берлину са покојним Пајом Ђорђевићем. Ах, куме, да знаш какав је *то* био ђенијалан војник...

— Ah, c'est trop fort, par exemple! Збогом! — и ја хтедох да пођем.

Др Лаза ме ухвати за руку.

— Молим те, куме, немој рђаво да ме разумеш! Ја сам хтео да кажем да је Јоца врло способан човек, али што јест-јест, са покојним Пајом не може се

<sup>1)</sup> „Отаџбина“, св. 86, стр. 264.

ни упоредити ... У осталом и при свем том, Јоца је ипак најспособнији човек у садашњем кабинету г. Гарашанина! —

— То ти верујем и да се не кунеш! рекох му ја, и одох на своју страну.

Како је све релативно на овом свету!<sup>1)</sup>

Сва ова места где се говори о Гарашанину као о једном од најнеспособнијих министара, кога је довела на његово место само безгранична послушност, који је по интелигенцији изостајао чак иза једног свог колеге паралитичара, који се без икаква претходна проучавања решио на бугарски рат, и опет зато почео га одвећ доцкан, сва та места била су се зарезала у мом памћењу, — и зато кад сам имао да и сам пишем о Гарашаниновој улози у бугарском рату, ја нисам био у стању да се ослободим извесног предубеђења противу њега. Овде онде мени се отео који енергичнији израз који не бих иначе употребио, и у коме се осећа

<sup>1)</sup> Од свих наведених места, г. Ђорђевић је само ову анегдоту пренео из „Сливнице“ у своју „Историју“, али и њу са значајним изменама. Претпоследња реченица: „То ти верујем итд.“ испала је сасвим. На место ње дошла је друга једна, сасвим обрнутог смисла: „Како се и врло паметни људи лако варају у оцени других људи“. Али последња реченица „Како је све релативно итд.“ задржана је ипак, и ако с овом новом, уметнутом реченицом стоји у очевидној супротности. Упоредити „Отаџбину“, св. 59, стр. 354 и даље, с Историјом српско-бугарског рата, св. I, стр. 64 и даље.

један слаб одјек громких фраза г. Ђорђевића. (На пр. тамо где сам рекао да је Гарашанин кроз целу румелијску кризу „чинио утисак збуњена, да не кажемо пометена човека.“) Ја разумем да и те тако ублажене критике вређају данас г. Ђорђевића, који је довољно великодушан да мртвом Гарашанину призна све што му је живом одрицао, и коме његова специјална доследност допушта да велича витештво и даровитост оног истог човека кога је раније нападао за неспособност и сервилност.... Ипак зато, г. Ђорђевић не треба да ми чини никакве личне прекоре, јер моје предубеђење противу Гарашанина, ако га има, није постало под утицајем партизанске атмосфере у којој сам одрастао, него под утицајем једне књиге коју је сâм г. Ђорђевић написао.



И.И.Ф.  
35294