



Слободан
Јовановић
поводом
150
година
од рођења



Слободан Јовановић- поводом 150 година од рођења



Слободан
Јовановић

поводом
150
година
од рођења



Српска академија наука и уметности





СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

S C I E N T I F I C M E E T I N G S

Book CLXXXVIII

P R E S I D E N C Y

Book 13

SLOBODAN JOVANOVIĆ

ON THE OCCASION OF THE 150th ANNIVERSARY OF HIS BIRTH

Scientific conference held at the Serbian Academy of Sciences and Arts
on November 7–8, 2019

BELGRADE 2020

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

НАУЧНИ СКУПОВИ

Књига CLXXXVIII

ПРЕДСЕДНИШТВО

Књига 13

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ

ПОВОДОМ СТО ПЕДЕСЕТ ГОДИНА ОД РОЂЕЊА

Научни скуп одржан у Српској академији наука и уметности
7. и 8. новембра 2019. године

БЕОГРАД 2020

Редакциони одбор
академик Косџа Чавошки, уредник
академик Љубодраџ Димић
џроф. др Раџко Марковић
џроф. др Радомила Васић
џроф. др Мирјана Сџефановски
џроф. др Мило Ломџар
др Борис Милосављевић, секретџар
Драџица Пуљаревић

Главни уредник

академик Марко Анђелковић

Уредници

академик Косџа Чавошки
академик Александар Косџић

Издавач

Српска академија наука и уметности
Београд, Кнеза Михаила 35

Технички уредник

Никола Сџевановић

Лектор

Тања Рончевић

Коректор

Раџка Павловић

Дизајн корица

Драјана Лацмановић–Лекић

Штампа

Службени гласник, Београд

ISBN 978-86-7025-869-3

Тираж 400 примерака

© Српска академија наука и уметности, 2020.

САДРЖАЈ

Коста Чавошки, Александар Костић, <i>О овој књизи</i>	9
Владимир С. Костић, <i>Поздравна реч</i>	11
Коста Чавошки, <i>Уводна реч</i>	13
Радмила Васић, <i>Један поглед на концепцију државе у радовима Слободана Јовановића</i>	15
Radmila Vasić, <i>One View of the Concept of State in the Works of Slobodan Jovanović</i>	33
Танасије Маринковић, <i>Страни ушлицаји на теорију државе Слободана Јовановића</i>	35
Tanasije Marinković, <i>Slobodan Jovanović's Theory of State in Context</i>	52
Владан Петров, <i>„Парламентарно право“ Слободана Јовановића</i>	55
Vladan Petrov, <i>Slobodan Jovanović's „Parliamentary Law“</i>	65
Дарко Симовић, <i>Актуелности мисли Слободана Јовановића о структури парламента – некад и сад</i>	67
Darko Simović, <i>The Relevancy of the Viewpoints of Slobodan Jovanović on the Structure of Parliament – Then and Now</i>	82
Сања Ђурђић, <i>Концепција поделе власти у делу Слободана Јовановића</i>	83
Sanja Đurđić, <i>The Separation of Powers Concept in the Works of Slobodan Jovanović</i>	100
Коста Чавошки, <i>Слободан Јовановић о личностима револуционара</i>	103
Kosta Čavoški, <i>Slobodan Jovanović on Revolutionary Characters</i>	113
Зоран Чворовић, <i>Феномен правне свесности у радовима Слободана Јовановића и Ивана Иљина</i>	115
Zoran Čvorović, <i>The Phenomenon of Legal Awareness in the Works Slobodan Jovanović and Ivan Ilyin</i>	141

Слободан П. Орловић, <i>Садашњосћ Србије по мерилима сувереносћии</i> <i>Слободана Јовановића</i>	143
Slobodan P. Orlović, <i>Contemporaneity of Serbia by Criteria of the Sovereignty</i> <i>of Slobodan Jovanović</i>	159
Борис Милосављевић, <i>Филозофске теме у делу Слободана Јовановића</i>	161
Boris Milosavljević, <i>Philosophical Issues in Slobodan Jovanović's Work</i>	178
Љубодраг Димић, <i>Слободан Јовановић и Српски културни клуб (1937–1941)</i>	181
Ljubodrag Dimić, <i>Slobodan Jovanović and the Serbian Cultural Club (1937–1941)</i>	204
Мира Радојевић, <i>Дојринос Слободана Јовановића проучавању</i> <i>националне историје XIX и прве половине XX века</i>	205
Mira Radojević, <i>Slobodan Jovanović's contribution to the study of Serbian history</i> <i>of the 19th and the first half of the 20th century</i>	220
Александар Животић, <i>Слободан Јовановић и улога војног фактора</i> <i>у политичком животу Србије и југословенске краљевине (1903–1945)</i>	221
Aleksandar Životić, <i>Slobodan Jovanovic and the Role of the Military Factor</i> <i>in the Political Life of Serbia and the Yugoslav Kingdom (1903–1941)</i>	234
Мирјана Стефановски, <i>Слободан Јовановић о дводомном сисџему</i> <i>у Уставној реформи из 1901. године</i>	235
Mirjana Stefanovski, <i>Slobodan Jovanović on Bicameral System</i> <i>in Constitutional Reform of 1901</i>	253
Марко Павловић, <i>Слободан Јовановић и народни посланици</i>	255
Marko Pavlović, <i>Slobodan Jovanović and Members of Parliament</i>	277
Небојша Ранђеловић, <i>Слободан Јовановић vs. Лазар Марковић</i> <i>– јравна природа настанка једне краљевине</i>	279
Nebojša Ranđelović, <i>Slobodan Jovanović vs Lazar Marković</i> <i>– the Legal Nature of the Formation of a Kingdom</i>	288
Јовица Тркуља, <i>Слободан Јовановић као сарадник листа „Порука“</i>	289
Jovica Trkulja, <i>Slobodan Jovanović as a contributor to the journal Poruka</i>	316
Јован Попов, <i>Слободан Јовановић о светској књижевности</i>	319
Jovan Popov, <i>Slobodan Jovanović sur la littérature mondiale</i>	330

Снежана Д. Самарџија, <i>Слободан Јовановић о историји и традицији у српској књижевности</i>	333
Snežana D. Samardžija, <i>Slobodan Jovanović on History and Tradition in Serbian literature</i>	349
Горан М. Максимовић, <i>Слободан Јовановић као књижевни критичар</i>	351
Goran M. Maksimović, <i>Slobodan Jovanović as a Literary Critician</i>	373
Зорица Несторовић, <i>Када је разлика знак аутентичности: Слободан Јовановић о Лази Костићу</i>	375
Zorica Nestorović, <i>When the Difference is the Sign of Authenticity: Slobodan Jovanović on Laza Kostić</i>	390
Бојан Јовић, <i>(Ре)конструкција једног читалачког укуса: поетика књижевности Слободана Јовановића</i>	391
Bojan Jović, <i>(Re)construction of a reader's taste. Literary poetics of Slobodan Jovanović</i>	407

О ОВОЈ КЊИЗИ

Објављени реферати изложени су на научном скупу одржаном у Српској академији наука и уметности 7. и 8. новембра 2019. године. Посвећени су Слободану Јовановићу, једном од најугледнијих научника и професора Универзитета у Београду, председнику Српске краљевске академије, ректору Универзитета у Београду, декану Правног факултета, уреднику Српског књижевног гласника, председнику и потпредседнику Министарског савета Краљевине Југославије, оснивачу и председнику Српског културног клуба. На политичком суђењу одржаном јула 1946. године у Београду Слободан Јовановић је осуђен у одсуству на двадесет година робије с принудним радом и конфискацију целокупне имовине. Умро је у Лондону 1958. године. У поратном периоду системски је „брисан из памћења“. Требало га је заборавити, онемогућити објављивање књига, искључити га из образовног система, цитирати без навођења извора. Зато рецепција његовог дела захтева посебну пажњу и нужно се одвија у више етапа. Почетком деведесетих година поново су у Београду објављена његова сабрана дела. У Српској академији наука и уметности 1997. године је одржан научни скуп посвећен Слободану Јовановићу. Рехабилитован је 2007. године. Због свог дела и методе којом је писао радове Слободан Јовановић је постао камен међаш за друштвене и историјске науке. Поново је закупио пажњу наше научне и културне јавности, не остављајући равнодушним следбенике и критичаре. Од прошлог научног скупа одржаног у Српској академији наука и уметности прошло је више од двадесет година. Научни скуп, организован поводом 150 година од рођења Слободана Јовановића, пружио је прилику да се са временске дистанце, из новог угла, сагледа Јовановићев обимни научни опус, као и политички и друштвени рад. У саопштењима је тумачен Јовановићев допринос теорији државе, уставном праву, социологији, историографији и књижевности. Закључено је да је неопходно објављивање новог критичког издања целокупних дела Слободана Јовановића.

Уредници

ПОЗДРАВНА РЕЧ

Данас, када покрећемо обележавање године посвећене Слободану Јовановићу, нисмо дужни да било шта објашњавамо, али нема разлога да понешто и не појаснимо. Наиме, пре неколико година, Српска академија наука и уметности одлучила је да сваку текућу годину посвети неком од својих значајних чланова, најчешће, али не и нужно везујући такве одлуке за пригодне годишњице и јубилеје, а без икакве намере или примисли да у редоследу таквих обележавања прави и вредносне хијерархије. И тако, после Јована Цвијића, Стојана Новаковића и Михаила Петровића, 2019. годину посвећујемо Слободану Јовановићу. Он је био члан Српске краљевске академије од 1905. године, а њен председник од 1928. до 1931. године. Професор Сима Ђирковић наводи да му се у свесци Годишњака САНУ која покрива ратне године, а која је објављена 1946. године име наводи на првом месту као најстаријем члану Академије друштвених наука. Међутим, од тада па до своје смрти 1958. године његово име се не налази ни у једном прегледу састава Академије. Тек у 77. књизи Годишњака која се бави радом САНУ у 1970. години, а штампа се 1972, уврштен је међу преминуле и надаље третиран као и сви други почивши чланови.

Искуство указује да се највеће битке бију у превојима топографских мапа, а након сукоба магле политике по правилу сакривају личности, поступке и догађаје неопходне за разумевање смисла, окружења и контекста времена. *Damnatio memoriae* није наш изум, мада је и ова средина умела да тај поступак обилато користи.

У првом поглављу Књиге смеха и заборав, Милан Кундера описује догађај из фебруара 1948. године, када се Готвалд, вођа чешких комуниста, са балкона прашког барокног дворца обраћа стотинама хиљада грађана. Ужасно је хладно, пада снег и Клементис који стоји иза њега, скида своју шубару и ставља је брижно гологлавом и старијем Готвалду на главу. Четири године касније Клементис, означен као „буржујски националиста“ и учесник у троцкистичко-титоистичко-ционистичкој завери, бива оптужен за издају и, заједно са Сланским, обешен. Пропагандно одељење има сада пуне руке посла да га избрише из историје и свих фотографија, укључујући и ону зимску са Готвалдом, који на ретушираној слици коначно стоји сам. Али, греша и пропагандно одељење и на слици о којој говоримо, на глави Готвалда заборавља да избрише Клементисову шубару. Госпође и господо, на крају крајева, увек нешто остане!

Године 1946. Слободан Јовановић је у одсуству осуђен на 20 година робије, губитак политичких и грађанских права, конфискацију имовине и губитак држављанства. До своје смрти

1958. године неће се вратити у Београд. И да га нису неке институције и појединци отимали од заборава, крзнена капа која би трајно остала на хипотетичким сликама времена у којима је био активни учесник, упркос покушајима да се са њих Слободан Јовановић избрише или маргинализује, његова су дела, полихисторско умеће једног правника, историчара, књижевника и критичара, да се у коштац ухвати за упечатљиво разноврсним темама, а да истовремено јавно делује и као професор и декан Правног факултета, ректор Универзитета у Београду, председник Српске краљевске академије, нестраначки потпредседник Министарског савета Краљевине Југославије од 27. марта 1941. године, а потом председник и потпредседник Министарског савета Краљевине Југославије у избеглиштву. Понављам, увек нешто остане! Он је за собом оставио 20 томова рукописа, о којима ће један други члан Академије, Јован Скерлић, рећи да их је написао највећи стилиста свог времена – да набројимо само неке: Друга влада Милоша и Михаила, Уставно право Краљевине СХС, Влада Милана Обреновића, О суверености, Основи правне теорије о држави, Српско-бугарски рат, Енглески парламентаризам, Светозар Марковић, Макијавели, Политичке и правне расправе, Уставно право Краљевине Србије, Уставобранитељи, итд. Данас и у активностима које ће следити, Српска академија наука и уметности не улази у политичке несугласице, осуде или рехабилитације једног времена и појединаца у њему (то свако од нас, ако има потребу, може сам да уради; коначно, 2007. године Слободан Јовановић је постхумно рехабилитован одлуком Окружног суда у Београду, а пресуда којом је осуђен на робију и губитак части проглашена ништавном). Академија ће покушати да, уз претходне напоре других у том смислу, помогне у растеривању политичких магли са почетка овог обраћања и укаже на, по много чему, неупоредив опус Слободана Јовановића. Покушаћемо да одамо признање делу нашег почившег председника, ослобађајући му у овој кући место које му припада. Јер, Слободан Јовановић се ипак, истина посмртно, вратио кући!

Уз ограничења сопственог образовања, моје лично искуство са списима Слободана Јовановића заснива се на књизи Вођи француске револуције, пре више од 50 година, и, са неопростивим закашњењем, на Једном прилогу за проучавање српског националног карактера, у коме сам, иако скептичан према колективним проценама менталитета и карактера, остао збуњен оштрином запажања. Иако стилем покушава да истраје на утиску мирноће, имао сам осећај да га је та вивисекција (тешко налазим бољи израз) болела – и то, болела много! И колико је био у праву Јован Стерија Поповић у стиховима: „Ко преза роду истину рећи, худ је да народ учи“. Коначно, иако неко може рећи да се ради о општем месту, имам потребу да укажем на његово веровање да ће наша будућност највећим делом зависити „од степена наше културе“.

У том смислу, молим вас да и моје речи схватите као ефемерну епизоду једног јубилеја, а да почетак прославе године посвећене Слободану Јовановићу стварно започнемо читањем његових књига и списа, дужни да се замислимо и када нам се описи нас самих не свиђају.

Владимир С. Костић

УВОДНА РЕЧ

Дана 21. новембра по старом, а 3. децембра по новом календару навршава се 150 година од рођења Слободана Јовановића, једног од највећих научника, писаца и јавних личности које је српски народ имао у првој половини XX века. Поводом те годишњице наша Академија донела је одлуку да приреди овај научни скуп, који је посвећен његовом бесмртном имену и великом делу.

Академија је и до сада посвећивала одговарајућу пажњу нашим великим људима и најугледнијим својим члановима, попут Јована Цвијића и Стојана Новаковића. Али према Слободану Јовановићу ова установа има и посебан дуг, јер се после Другог светског рата о њега тешко огрешила. Иако је у Академију примљен још 1905. године, а њен председник био од 1928. до 1931. године, он је 1945. за Академију престао да постоји. Тако већ у 52. књизи Годишњака Слободан Јовановић није ни поменут, као да никада није постојао. Па ни после његове смрти 12. децембра 1958. године, његово име се не наводи у пописима преминулих чланова. Тек у 77. књизи Годишњака, која је извештавала о раду Академије у 1970, а објављена је 1972. године, његово име први пут се појављује на списку преминулих чланова. Тако је Слободан Јовановић скоро седамнаест година у овој установи доживљавао *damnatio memorie*, осуду на заборав, која је својевремено практикована у древном Риму као брисање и свих анала који су се уредно водили.

У самој Академији постојала је и плоча с ликом Слободана Јовановића у барелефу, коју је израдио Ђорђе Јовановић. Она је, нажалост, уништена, али је сачувана њена фотографија.

То, међутим, није било све чему је Слободан Јовановић после Другог светског рата био изложен. Дана 15. јула 1946. године на суђењу Драгољубу Дражи Михаиловићу и још шеснаесторици оптужених, Слободан Јовановић је осуђен на казну лишења слободе с принудним радом у трајању од двадесет година, губитак политичких и појединих грађанских права у трајању од десет година, конфискацију целокупне имовине и на губитак држављанства. Нама једино остаје да се питамо каквом је то принудном раду старац од 77 година могао бити изложен. То је заправо био и кључни разлог због којег га је и Академија подвргла забораву.

Њој, међутим, није било неугодно да 11. новембра 1948. године акламацијом – јавним гласањем – прогласи Јосипа Броза Тита за свог почасног члана, а да Мошу Пијаде 14. новембра 1950. и Едварда Кардеља 17. децембра 1959. одмах изабере за редовне чланове без икаквог приправничког стажа.

Срећа је ипак била што је Слободан Јовановић остао у Лондону. Иначе је могао проћи као академик Милош Тривунац, који је новембра 1944. године без икаквог суђења убијен, а да никада није откривено где је покопан.

Није, међутим, само име Слободана Јовановића било прекривено велом заборава, већ је дуго времена било забрањено и издавање свих његових списа, о чему је водила рачуна ондашња идеолошка жандармерија, оличена у којекаквим идеолошким комисијама. Но, због недовољне

будности, и таквим жандармима понешто промакне. Године 1963. у издању Матице српске и Српске књижевне задруге објављено је капитално дело Српска књижевност у сто књига, у којем је једна књига садржавала књижевне радове Слободана Јовановића. То је био страشان преступ, па су приређивачи те књиге каштиговани. Када се, ипак, 1971. године појавило друго издање овог дела, књига Слободана Јовановића је хитно повучена из штампе, а већ отиснути табаци уништени.

Последњи чин ове посмртне страдије Слободана Јовановића одиграо се почетком фебруара 1985. године када је, под председништвом Слободана Милошевића, Градски комитет Савеза комуниста Београда оценио да би издавање сабраних дела Слободана Јовановића био неприхватљив чин, пошто се ради о „књигама председника бивше емигрантске владе и ратног злочинца чији је министар војске био Дража Михаиловић“. Тог тренутка Слободан Милошевић изгледа није знао, и у томе је можда прст судбине, да није само у сукобу са слободом већ и са човеком коме дугује своје јединствено име. А када је једном прогледао, не само оком него и духом, Слободан Милошевић је сигурно запазио да има многе имењаке, Слободане, и да то лепо име (Слободан односно Слободанка), које му је кум на крштењу дао, и други родитељи радо надевају својој деци. У том мноштву Слободана један је морао бити први, родоначелник тог расејаног семена слободе. Тај први имењак слободе био је Слободан Јовановић. Његов отац, Владимир Јовановић, као велики поклоник либерализма и најпознатијег либералног мислиоца деветнаестог века, Џона Стјуарта Мила (John Stuart Mill), желео је да и именима своје деце изрази свој либерални *credo*. И као што је Мил своје главно дело насловио О слободи, тако је и Владимир Јовановић свом сину дао име „Слободан“, а својој кћери „Правда“. Прво име се потом врло лепо запатило, док друго није, ваљда и због тога што у нашем народу правдољубивост нема онај жар који има слободољубивост.

Напоследку, како ће о многим видовима научног и књижевног дела Слободана Јовановића бити речи на овом симпозијуму, ја ћу само још нешто рећи о његовом језику. Читајући пажљиво Вође Француске револуције, у погледу књижевног језика његово најбоље дело, приметио сам једну необичност. Иако наводи многе француске револуционаре, он ниједног дословно не цитира него само парафразира његове речи. Закључио сам да је тако поступао у вери да би дослован превод с француског језика нарушио кохерентност његовог књижевног стила. А он је с Богданом Поповићем био творац чувеног београдског стила, којим су писали и многи сарадници Српског књижевног гласника.

Такође сам запазио да, иако је изврсно знао француски и немачки, а веома добро и енглески језик, Слободан Јовановић ни један свој рад није објавио у иностранству него искључиво на српском језику. За њега је језик био једино средство којим се може постати свестан своје индивидуалности. А човек само једном језику у потпуности припада, чак иако касније добро научи многе друге језике. Јер, сваки језик је особен узор мишљења, па оно што се промишља на једном језику, никада се не може на исти начин поновити на другом језику.

Уз то је Слободан Јовановић добро знао да је језик веома важно обележје националног идентитета, па да стога сви ми морамо говорити и писати нашим изворним језиком, који је очишћен од свих позајмица и туђица. Што је језик чистији, то је и природнији, баш као и језик Слободана Јовановића. И само таквим језиком један народ може достићи националну самосвест и остварити слободу, коју је својим именом оличавао и сам Слободан Јовановић.

Коста Чавошки

СЛОБОДАН ЈОВАНОВИЋ О ДВОДОМНОМ СИСТЕМУ У УСТАВНОЈ РЕФОРМИ ИЗ 1901. ГОДИНЕ

МИРЈАНА СТЕФАНОВСКИ*

С а ж е т а к. – Објављивањем расправе о дводомном систему уочи уставне реформе из 1901. године Јовановић је желео да српској публици представи горњи дом као темељну либералну установу и неопходан састојак парламентарног режима и да препоручи усвајање одговарајућих уставних решења. У светлу његовог теоријског разматрања битних питања дводомности у раду се анализирају уставна одређења о организацији сената и овлашћењима домова у законодавству, буџетском праву и вршењу парламентарне контроле владе. Са доживотним мандатом постављених сенатора и уставном забраном распуштања сенат је креиран као модераторна власт која треба да одржава уставну равнотежу између прерогатива круне, извршне власти и права народног представништва. Одбацивање законских предлога које је скупштина усвојила није у уставној пракси нужно водило и провери изборног мандата владе парламентарне већине за законодавну реформу. Доследно принципу да о буџету одлучује онај дом који решава и о опстанку владе, буџетско право сената сведено је само на право примедби. У вршењу надзорне власти над радом владе у уставној пракси сената усвојен је вид парламентарне контроле у деликатној форми изражавања потпоре дома, или пак негодовања, прекора или опомене министру у поступку поводом интерпелација, но који немају значење изјаве неповерења.

Кључне речи: Слободан Јовановић, сенат, парламентарна влада, Устав од 1901. године

У прокламацији краља Александра Обреновића којом је 9. маја 1894. године био обустављен Устав од 1888, укидање устава мотивисано је оценом да су државне установе биле постављене на извитоперени темељ и намењене да служе не општим него страначким интересима. Враћање на снагу Устава од 1869. године означено је као привремено решење, да би се изради новог устава приступило када се буду стишале страсти и утврдили мир и ред.¹ У потоњим расправама о уставној реформи издвојила су се као кључна два питања:

* Правни факултет, Универзитет у Београду

¹ *Зборник закона и уредба. Пречишћено издање*, књ. I, Београд, 1897, стр. I-II.

утврђивање равнотеже између уставних ограничења и јемстава прерогатива круне² и увођење установе горњег дома.³ Питању горњег дома Слободан Јовановић је посветио опсежну студију, објављену у наставцима у часопису *Бранич* током прве половине 1899. године.⁴ Како су се у нашој јавности, највећма великим утицајем Гершићеве критике дводомног система,⁵ уврежиле предрасуде против горњег дома као аристократске установе у најдубљем нескладу са идејом народне суверености и демократским начелима, Јовановићева замисао била је да теоријском аргументацијом представи горњи дом као темељну либералну установу и неопходан састојак парламентарног режима.

Језгро француске либералне теорије о горњем дому као брани скупштинском деспотизму и услови очувања слободе у демократији упечатљиво је изразио Лабулеј снажним сликом поразног дејства тиранске владавине конвента, када су пред скупштинском свемоћи, која није налазила граница, биле збрисане све гаранције прокламованих права и када се јасно приказало да је питање о дводомности „суштина питања о слободи“.⁶ Јовановић полази од Монтескјеове идеје да тамо где власт не налази никаквих граница нема слободе. Он образлаже да су уставна ограничења законодавне власти недовољна ако нема уставног судства, а да смисао права вета никако није у подвргавању законодавног тела једном систематском надзору од стране шефа извршне власти који би, отварајући питање о надмоћности, неминовно водио уставном сукобу који би се само државним ударом могао разрешити. Зато једини начин да се ограничи власт изабраног народног представништва које у демократском друштву има највиши морални ауторитет јесте да се деобом законодавног тела на два дома она ограничи сама собом и тако ненарушеним очува њен престиж. Управо је у савременим демократијама надзор, који врши горњи дом, најпотребнији. Општи избори донели су гломазне скупштине у којима је претрес законских предлога све површнији, а утисак могу да начине само они разлози који су приступачни већини, по правилу „општа места, текући софизми“, често тек пуке фразе. То су скупштине које су већма руковођене страстима и у којима је партијски интерес пресудан. Утолико је – закључује Јовановић – Токвил с правом изрекао да је дводомни систем аксиом савремене политичке науке.⁷

² Мемоари Ђорђа Симића 1896–1897, стр. 3, 14, 29 – АС, Varia, Лични фонд Ђ. Симића.

³ *Зайиси Саве Грујића*, белешке о разговорима са краљем Александром Обреновићем 25. 4. 1895. и 10. 12. 1895 – АС, ПО, 82, 193; Никола Крстић, *Дневник, Јавни животи IV, 14. јануар 1888 – 20. август 1896*, Београд, 2007, стр. 280–281, 290–295; С. Новаковић, *Двадесет година уставне политике у Србији 1883–1903*, Београд, 1912, стр. 170–172.

⁴ С. Јовановић, *О дводомном систему*, Бранич, Београд, 1899, бр. 3, стр. 97–107; бр. 4, стр. 165–175; бр. 5, стр. 193–208; бр. 6, стр. 261–273; бр. 7, стр. 309–324; бр. 8, стр. 337–352.

⁵ Г. Гершић, *Неколико уставних питања, I, Горњи дом*, Рад, Београд, 1881, св. I, стр. 35–46; св. II, стр. 136–142; св. III, стр. 300–314.

⁶ Е. Laboulaye, *Questions constitutionnelles*, Paris, 1872, стр. 341–342.

⁷ *Бранич*, 1899, бр. 4, стр. 166–170.

Као важно преимућство дводомног система Слободан Јовановић је истакао његово својство да представља организовани сукоб. Без горњег дома који би се одупро решењу скупштине, противљење некој законској реформи само би се притајило и у незадовољству постало још концентрисаније и огорченије, да би на крају насилно пробило, тражећи себи „одушке“ изван права. Организовањем сукоба дводомни систем спречава да се сукоби који постоје унутар једног друштва разрешавају „апелом на просту силу“. Подведени под правна правила сукоби се регулисањем заправо ублажавају и у свом изражавају у противстављености домова парламента бивају упућени на „дух компромиса“. Отпор горњег дома Јовановић разумева као „нужни пробни камен“ на којем треба да се провери да ли је законска реформа исхитрена или је она одиста сазрела. Одбацивање у горњем дому неког важног закона који је усвојен у доњем дому у парламентарном режиму води апелу на народ. Спорни закон се препушта просуђивању бирачког тела и тај суд народа управо показује зрелост реформе према убеђењу јавног мњења у њену корисност. Овоме суду домови ће се приклонити, те ће превремене реформе бити одгођене, а оне сазреле потом усвојене у парламенту јер ће се горњи дом свакако повући пред јасним изборним мандатом за законодавну реформу.⁸

Јовановићево залагање за усвајање установе горњег дома у предстојећој уставној реформи особито је упечатљиво у оцени изреченој у завршним редовима расправе о дводомном систему. Изопачавање парламентаризма у нашој парламентарној пракси под Уставом од 1888. године он објашњава непромишљеном и заправо кобном погрешком коју су починили творци устава. Опомињући да је парламентарна влада један врло сложен механизам остварења уставне равнотеже власти, чији су сви елементи танано усклађени да творе унутрашње јединство целине система, Јовановић наглашава да је, поступком уставотворца који је тај осетљиви механизам „рашчланио на делове“ и одбацио горњи дом, парламентаризам у нас лишен управо оног неопходног састојка који има есенцијално важну улогу „регулатора“ у одржавању равнотеже између ривалних чиниоца.⁹

Јовановићев старији колега са катедре државног права Милован Миловановић сматрао је да устава горњег дома није нужан елемент парламентарне владе и тумачио је да темељни аргумент либералне теорије о горњем дому као неопходној брани против скупштинске свемоћи има само релативну вредност. Разматрајући важнија питања уставне реформе уочи доношења Устава од 1888. године, он је нашао да у нашим приликама, када је према особинама, навикама и менталитету српских скупштина посве извесно да нема никакве бојазни да би оне уопште биле кадре да

⁸ Бранич, 1899, бр. 4, стр. 172-175; бр. 8, стр. 344-345. Упоредити: W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1896, стр. 100, 104.

⁹ Бранич, 1899, бр. 8, стр. 352.

узурпирају апсолутну власт, бесмислено говорити о неопходности обуздавања свемоћи и самовоље народног представништва поделом на два дома. Главни задатак устава управо треба да буде да се парламентарни систем обезбеди тако што ће се народном представништву ујемчити независност од владе и слободно вршење парламентарне контроле над радом министара и од скупштине начинити „довољно јак отпорни центар против превласти органа извршне власти“.¹⁰ Миловановићево мишљење да је услед пасивности српских скупштина у нас излишно са парламентарном владом уводити и горњи дом зарад обуздавања тежњи народног представништва за превлашћу, Јовановић приписује његовој заблуди да ће скупштине остати једнако немоћне и пасивне и када се јемствима слободе избора отклони притисак који их је чинио подложним утицају владе и додаје да је већ парламентарна пракса под Уставом од 1888. године јасно оповргла Миловановићеву оцену.¹¹ Када је у историји *Владе Александра Обреновића* доцније приказивао то изметање парламентарног режима у партијску владавину, разобрученост партизанске владавине радикала оценио је као отворено исповедање и безобзирно провођење странчарског схватања државе, по којем се скупштина и влада стапају уједно у неограниченом господарењу државном влашћу.¹²

Иако је Јовановићевом студијом објављеном уочи уставне реформе нашој политичкој јавности била подастрта исцрпна начелна аргументација о преимућствима и неопходности дводомног система, битни теоријски разлози за усвајање установе горњег дома нису имали већег одјека у политичким круговима, како се може видети из скупштинске расправе о сенату у адресној дебати из октобра 1901. године о октроисању новог Устава. Главни говорници против сената, прваци либерала Јован Авакумовић и Стојан Рибарац, понављали су оне исте за публику пријемчиве фразе, популарне у народу и блиске радикалима, да је горњи дом противан демократском духу српског народа; да значи установљавање не само одвише скупе него и посве непотребне надзорне власти над традицијском установом народне скупштине да би јој тугорисала у њеним правима; да се тако у крилу једног демократског и хомогеног друштва ствара извештачена надмоћност, која ће као неприродна устава бити препрека здравом уставном развоју.¹³

Да би радикали били вољни да начине уступак и приме установу горњег дома ако је то услов да се у земљи поврати уставност, најавио је Миловановић својом новом

¹⁰ М. Миловановић, *Наша уставна реформа*, Београд, 1888, стр. 43–46, 94, 99–100.

¹¹ *Бранич*, 1899, бр. 8, стр. 348–349.

¹² С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, I, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 6, Београд, 1990, стр. 109, 111, 130–133.

¹³ *Стенографске белешке Народне скупштине 1901–1902* (у даљем тексту: *Народна скупштина*), 15. 10. 1901 (Ј. Авакумовић), стр. 190–192, 204; 17. 10. 1901 (С. Рибарац), стр. 264.

расправом о два дома која је била написана у априлу 1899, али је због цензуре и политичких прогона у ванредном стању заведеном после Ивањданског атентата била објављена две године касније. Познавајући Јовановићево становиште о рационалној основи, либералном карактеру и општој вредности дводомног система као аксиома политичке науке и у савременим демократијама и битног елемента уставне теорије парламентаризма, он оцењује да се теорија о дводомности „као неопходном саставном делу, као апсолутној погодби“ за парламентарну владу, само „привидно заснива на разлозима општег карактера“. Своју критику Миловановић оснива на тумачењу да је та теорија француских либералних писаца заправо настала као плод разумевања поука из бурне уставне повести у Француској у интерпретацији публициста, историјски претераној и у основи погрешној, те да је превасходно изграђена као израз дубоких потреба и особених услова изналажења баланса међу ривалним властима приликом решавања уставног питања у Трећој републици. Говорити, пак, да у Србији постоји опасност од свемоћи законодавног тела после укидања устава краљевом прокламацијом из 1894. године – бритка је поента – изгледа као „духовит сарказам“. Питању горњег дома Миловановић је сада одрекао икакав „претежан значај“, уврстивши га међу она „питања о којима се могу правити трансакције“, да би посебно нагласио да је услов од пресудне важности слобода избора, јер је без те „основне погодбе сваке представничке владе“ све друго што се уставом утврди „и самообмана и лаж“.¹⁴ У скупштинској дебати о Уставу од 1901. године радикалски говорници потврдили су то политичко опредељење странке за усвајање установе сената у духу уставног компромиса, додајући уједно да и даље сматрају да демократичности и хомогености српског друштва већма одговара једнодомни систем.¹⁵ Но, да се и међу радикалима о горњем дому почело просуђивати као о брани којом би се не толико обуздавала скупштинска свемоћ колико осујећивали прохтеви личног режима, открива казивање Стојана Протића, страначког идеолога и публицисте, како су га размишљање о разлозима одсудног противљења краља Милана увођењу горњег дома, а онда и отужни призори послушних скупштина које се подају утицајима двора, навели да и установу сената види другим очима.¹⁶

Још од времена владе Милана Пироћанца почетком 80-их година горњи дом је био стожерна установа напредњачког уставног програма. У кругу интелектуалаца у вођству напредне странке установа сената поглавито је разумевана као битан елемент уставног склопа организације власти, неопходан да би се обезбедио ваљан парламентарни надзор над владом и утврдило јемство делотворне контроле законитости рада

¹⁴ М. Миловановић, *Један или два дома*, Београд, 1901, стр. 10-11, 15, 22-24, 32-33.

¹⁵ *Народна скупштина*, 15. 10. 1901 (М. Миловановић), стр. 206; 16. 10. 1901 (И. Илић), стр. 223; 17. 10. 1901 (Н. Петровић), стр. 259; 18. 10. 1901 (П. Бота), стр. 329-330.

¹⁶ *Народна скупштина*, 20. 10. 1901 (С. Протић), стр. 387-388.

управе, чијем вршењу саме скупштине, претежно сељачке по саставу, напосто нису дорасле. Када је Стојан Новаковић потом радио на изради нацрта устава напредњачке владе из 1896. године, познајући књижевност француских либералних писаца и уставне расправе о организацији власти Треће републике, он је у први план поставио модераторну улогу горњег дома. Утиснут између двеју ривалних власти, владаоца и скупштине, да им у претераним владавинским прохтевима буде кочница која ће одржавати уставни баланс, Новаковићев сенат требало је да буде окосница читаве уставне конструкције, онај носећи стуб на којем ће почивати теразије власти.¹⁷ У уставној реформи из 1901. године напредњачко схватање модераторне улоге горњег дома помера се у акценту и тежиште бива стављено на замисао сената као бране личном режиму. Управо је такво виђење улоге сената нагласио Павле Маринковић, један од писаца уставног нацрта, у свом говору у адресној дебати. Насупрот објашњењу свог колеге у влади Милована Миловановића, да је усвајање горњег дома било уступак круни да би се повратила уставност, тумачио је како је обратно, баш само утврђивање уставности налагало неопходност увођења сената. Политичка повест Србије показала је да услед неразвијене грађанске свести саме скупштине немају довољно отпорне моћи да се одупру насртајима личне владавине. Зато је било нужно установити сенат као нарочито јемство уставности, не толико за редовне прилике у којима је ток државних послова уставан и законит, колико као предохрану у уставним кризама, када би се у тренутку потреса сенат поставио као „бедем уставу“. Ту особену улогу сената представио је упечатљивом сликом, како се могло видети да су у последњих тридесет година без отпора и протеста у земљи биле „развитлаване скупштине“ и како се крај томе једино могао постићи увођењем горњег дома, „јер се сенат не да разјурити“.¹⁸

Када је у политичким преговорима водећих политичара из радикалне и напредне странке и краља Александра био постигнут споразум поводом најважнијих спорних уставних питања, Миловану Миловановићу и Павлу Маринковићу било је поверено да по краљевим инструкцијама и уз консултовање старијих колега у влади, Михаила Вујића и Николе Стевановића, припреме нацрт устава.¹⁹ Иако је Слободана Јовановића и Маринковића, још из времена када су сарађивали у листу *Рег*, политички повезивала сличност погледа у оцени партијске владавине радикала, и премда је Јовановићева

¹⁷ Вид. М. Стефановски, *Нацрт уставна Стојана Новаковића из 1896*, Стојан Новаковић – личност и дело, Зборник радова, САНУ, Београд, 1995, стр. 85-101.

¹⁸ *Народна скупштина*, 17. 10. 1901 (П. Маринковић), стр. 277-278.

¹⁹ Писмо краља Александра Обреновића С. Новаковићу од 6. 3. 1901 – АС, СН – 1134; писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10. 3. 1901 – АС, СН – 1738; Н. Пашић, *Моја политичка историја*, Београд, 1989, стр. 182, 190.

расправа, у нас тада једина темељита студија о упоредним уставним решењима дводомног система, била посвећена уставној реформи, приликом израде нацрта устава Маринковић није сматрао да би ваљало да се саветује са својим пријатељем из младости. Рад на редакцији уставног текста Јовановићу је тек узгредно помињао Миловановић, приповедајући с потсмехом о великом Маринковићевом ентузијазму.²⁰ Мада у савременим вестима нема јасне потврде, извори допуштају претпоставку да се за стручно правничко мишљење Маринковић радије обратио Живојину Перићу,²¹ који ће потом о новом уставу написати и посебну расправу. Карактеристично је да у тој студији, писаној 1902. године, попут Маринковића и Перић наглашава управо улогу сената да буде „чувар устава“. Као модераторна власт, горњи дом треба да обезбеђује и одржава уставну равнотежу двеју власти, владаоца и скупштине, задржавајући их у уставним оквирима зарад очувања и краљевских прерогатива и права народног представништва. Али је од нарочите важности улога сената као бране личном режиму. Спрам прохтева личног режима – тумачи Перић – установа сената представља најпоузданију гаранцију јер пружа поуздано јемство форме, те би се сви покушаји извршне власти да потчини скупштину уз уставну забрану распуштања и доживотни мандат сенатора неизбежно морали сломити на самој организацији сената. Једини начин да се извршна власт ослободи „досадног туторства овога тела“ био би да га укине, а то би могла учинити само тако ако би истовремено укинула и Устав. На крају је изрекао и далековиду опомену, да такав пут владања државним ударима редовно свршава кобно по оне који су њим закорачили.²²

Као предложак за израду уставног пројекта био је узет нацрт устава Стојана Новаковића из 1896. године.²³ Текст уставног нацрта који су припремили страначки експерти Миловановић и Маринковић²⁴ био је потом разматран у уском кругу истакнутих првака радикалне и напредне странке на конференцији на којој је саветовање било врло површно и без формалног претреса и гласања, да би у спорним питањима пресудан био ауторитативни став краља Александра, сагласно његовом поимању устава као дарованог акта суверене власти монарха.²⁵ Мада Слободан Јовановић није био консултован приликом израде уставног текста, његова је расправа о дводомном

²⁰ С. Јовановић, „Павле Маринковић“, *Из историје и књижевности*, I, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11, Београд, 1991, стр. 281-282, 288-289; „Милован Миловановић“, *Из историје и књижевности*, I, стр. 227.

²¹ Писмо Ж. Перића С. Новаковићу од 17. 9. 1901 – АС, СН – 1950.

²² Ж. Перић, *О српском сенату*, Дело, LXIII, 1912, стр. 201-205, 208-209, 216-218.

²³ Нацрт устава владе Стојана Новаковића из 1896 (коначна редакција) – АС, СН – 512.

²⁴ Cabinet du roi. Нацрт устава – АС, СН – 512 (276-299).

²⁵ Љ. Каљевић, *Моје усвојене*, Београд, 1908, стр. 61-62.

систему и оцена преимућстава и слабости одговарајућих уставних решења на страни свакако била позната писцима нацрта устава, а вероватно, бар у основним цртама, и већини учесника у политичким саветовањима о уставу. Битна уставна одређења о организацији сената и овлашћењима домова у законодавству, буџетском праву и вршењу политичке контроле владе зато би ваљало испитати у светлу Јовановићевог теоријског разматрања тих питања.

У уставној креацији организације горњег дома била је на инсистирање краља Александра утврђена замашна претежност постављених чланова,²⁶ који спрам изабраних сенатора и сенатора по положају чине близу две трећине састава дома. Из Новаковићевог уставног нацрта преузето је решење о увођењу у горњи дом незнатног броја чланова по положају, само по праву достојанства престолонаследника и митрополита. У погледу изборне основе сената задржани су само окрузи као главна изборна тела, док је одстрањен принцип корпоративног избора сенатора који би у дому репрезентовали највишу државну управу, судство, цркву, просвету и финансије. Уз преузето одређење о дужем трајању мандата изабраних сенатора изостављена је одредба о делимичном обнављању изборног дела сената. Задржана су и кључна решења Новаковићевог уставног нацрта – доживотни мандат постављених сенатора и уставна забрана распуштања сената.

Када су решења нацрта устава о организацији сената била разматрана на конференцији страначких првака тежиште критике било је у оспоравању преваге постављених сенатора и само је Љубомир Каљевић предложио да се у састав сената уведе и изванредан број виших државних службеника по положају или на основу корпоративног избора. Краљ Александар је био одлучно против повећања броја чланова по положају и против корпоративног избора уопште и никако није допустио да се повећањем броја изабраних сенатора успостави паритетан однос између двеју категорија чланова.²⁷ У политичкој расправи о уставу у адресној дебати особену тежину имала је критика организације сената у говору Љубомира Живковића, који је тада испред самосталних радикала наступио као вођа парламентарне опозиције. Установа сената – био је изричит – имала би оправдања ако би сенат у целости био изабран као у узорним демократским земљама, где има улогу да умерава пренагљености скупштинне, док спрам извршне власти заправо појачава снагу народног представништва. Са знатном превагом постављених сенатора у нас се установом сената, напротив, само утврђује краљевска власт. Посебно је нагласио да таквим саставом сенат не даје довољно гаранција независности као форум који је надлежан да суди у случајевима

²⁶ Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10. 3. 1901 – АС, СН – 1738.

²⁷ Писмо Д. Маринковића С. Новаковићу од 10. 3. 1901 – АС, СН – 1738; Љ. Каљевић, *Моје усвојене*, стр. 61.

парламентарне оптужбе министара.²⁸ Живковићевој оцени Стојан Протић је тада противставио аргумент да доживотни мандат постављених сенатора представља једнако снажно јемство самосталности какво се налази у изборности чланова горњег дома.²⁹ Тај аргумент потом ће Живојин Перић још већма нагласити својом оценом да је доживотни мандат именованих сенатора чак поузданије јемство независности сената него изборно начело. Једна бескрупулозна влада – писао је – увек ће изнаћи начина да утиче на исход избора, док извршна власт напосто нема никаквих средстава да утиче на непокретну већину у сенату.³⁰

Приказујући различита уставна решења компоновања горњег дома, Слободан Јовановић је нарочито препоручио један сенат мешовитог састава, образован комбинавањем система постављања и система избора. Главну предност принципа именовања сенатора видео је у краљевом јединственом положају који, уздигнут изнад страначких подела и сукоба, омогућује партијски непристрасну оцену личних квалитета и способности. То су управо оне одлике које су због страначких интереса и партијске дисциплине на изборима запостављене, па је зато потребно путем владаочевог именовања постићи бољи састав дома и дати му онај морални ауторитет који се заснива на личној вредности његових чланова. Како се, пак, у демократијама реална снага и политички ауторитет једног дома законодавног тела могу изводити само из народног избора, неопходно је у организацију сената уградити и изборни принцип. Да би се његов дух и политички назори разликовали од преовлађујуће политичке струје у доњем дому, потребно је нормирати делимично обнављање и дуже трајање мандата изабраних сенатора, што би уједно погодовало одржавању континуитета и доследности у јавним пословима. Изборна тела за сенат ваљало би да почивају на традицијама самосталног локалног живота, не би ли се тако у претераном централизму модерног доба утврдила заштита локалних права и слобода. Највећим преимућством комбинавања принципа именовања и начела изборности приликом компоновања горњег дома Слободан Јовановић је сматрао постизање оптималне равнотеже у одмеравању његове политичке моћи. Он треба да има довољно снаге да се може противставити доњем дому у питањима законодавства, али би било опасно ако би имао и толику моћ да с доњим домом постане раван, те да може да наметне потпуну деобу власти.³¹

За чланство по положају у сенату Јовановић је налазио да, изван круга чланова краљевског дома и црквених архијереја, није у начелу сагласно са његовом функцијом контроле извршне власти. Носиоци и врло високих звања у државној служби зависни

²⁸ *Народна скујиштина*, 18. 10. 1901 (Љ. Живковић), стр. 308-310.

²⁹ *Народна скујиштина*, 20. 10. 1901 (С. Протић), стр. 388.

³⁰ Ж. Перић, *О срјском сенату*, стр. 216-217.

³¹ *Бранич*, 1899, бр. 6, стр. 264, 268, 270-272.

су од шефа извршне власти у свом чиновничком положају, а ако би као чланови горњег дома били начињени непокретним, то би разарало дисциплину потребну у доброј администрацији. У погледу корпоративног избора сенатора држао је да има група које заслужују да буду представљене у горњем дому и као пример навео универзитет и свештенство као засебне бирачке колегије, али је према књижевним идејама о развијенијој професионалној репрезентацији остао уздржан. О проблему утицаја извршне власти на постављене сенаторе Јовановић се изразио двојако. Доживотни мандат сматрао је неопходном гаранцијом независности коју захтева функција парламентарне контроле владе и коју изискује већ само начело поделе власти. Али је с друге стране разлагао да краљу ваља омогућити известан утицај на законодавство управо због тога што је особито у дводомном систему монарх практично лишен могућности да једном закону, о којем су се сагласила оба дома после исцрпне дискусије и неретко тек после апела на бирачко тело, противстави владалачки вето.³²

Валтер Беџхот, писац знаменитог дела о енглеском уставу које је имало велики утицај на Миловановићево схватање о кабинетској влади као суштинском обележју система парламентарне владе,³³ главну улогу горњег дома видео је у функцији исправљања, контролисања и задржавања.³⁴ На трагу разумевања односа домова у законодавству које изражава језгровита Беџхотова формула, у Уставу од 1901. године предвиђено је и одступање од принципа једнакости домова, утолико што је нормирано да законске предлоге влада увек подноси најпре народној скупштини. У погледу законских предлога које је скупштина усвојила сенат има и право амандмана и право одбацивања. После неуспелог покушаја усаглашавања поводом предложених измена у поновном претресу у оба дома, законски предлог се сматра одбаченим и у истом сазиву о њему се више не може решавати. Горњем дому тако су обезбеђени и овлашћење исправљања и моћ спречавања, те је и једнакост домова у законодавству у битноме очувана.

Слободан Јовановић је образлагао да у области чистог законодавства однос између домова треба да буде постављен на основ „потпуне једнакости“. У језгру његове аргументације садржан је кључни разлог који је у енглеском парламенту те године у прегнантном изразу изнео Артур Балфур, да ако би дом лордова био немоћан да одбаци законски текст који је доњи дом изгласао у два узастопна сазива, тада би се доњи дом начинио јачим не само од круне или дома лордова, него и од народа, пошто никакав апел на бирачко тело поводом спорног закона више не би био допуштен. Цитирајући Балфура, Јовановић усваја тумачење енглеских писаца да смисао отпора горњег дома неком закону није само у томе да доњи дом принуди на размишљање, да би можда

³² *Истио*, стр. 265–267, 269, 271.

³³ М. Миловановић, *О парламентарној влади*, Београд, 1888, стр. 4–6.

³⁴ W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1896, стр. 111.

увидео да греши, већ нарочито у томе да изазове консултовање бирача у апелу на народ.³⁵ У то време у Енглеској је била утврђена конвенција да је дом лордова позван да поводом закона који је усвојен у доњем дому постави питање изборног мандата владе парламентарне већине за законску реформу и његовим одбацивањем исходи распуштање дома и проверу расположења земље на изборима на којима ће спорни закон бити главно изборно питање.³⁶ Темељни основ уставних конвенција које опредељују отпорну моћ горњег дома у законодавству према Алберту Дајсију јесте управо у признавању ултимативног ауторитета воље народа, истинског политичког суверена. Уважавање тог највишег ауторитета упућује дом лордова да закон прихвати и упркос свом неслагању, ако је јасно да воља доњег дома верно репрезентује вољу бирачког тела, те да одбаци само оне законодавне реформе у погледу којих се може разложно претпоставити да не одговарају расположењу народа.³⁷

Отпорну моћ горњег дома Јовановић је схватао пространије и није сматрао да је његово право одбацивања закона увек упућено на апеловање на бирачко тело. Апел на народ разумео је као пут решавања сукоба домова у критичним питањима која не трпе одлагање, или поводом неке реформе уставног карактера која мора имати јасно исказану подршку јавности. У осталим спорним питањима законодавства нерешени сукоб упућивао би домове на темељитије преиспитивање, на одустајање или на компромис, те би благодарећи времену продужени сукоб сам собом био и најбоље расправљен.³⁸ Под Уставом од 1901. године услед несагласности домова остали су нерешени закон о зборовима и удружењима и закон о народним школама. Други случај особен је по томе што је у политичкој позадини сукоба домова било разилажење унутар парламентарне већине коалиционе владе. У сенату је против законског предлога, који је потекао из посланичке иницијативе и у скупштини био усвојен пошто је министар просвете поднео оставку као изражај свог противљења, испред владе говорио и нови министар, одступивши од парламентарног реда да се таква несагласност разрешава у крилу скупштине на питању поверења.³⁹ Ни у првом случају заправо није била реч о класичном сукобу домова у законодавству, чија би се схватања начелно противставила. Закон о зборовима и удружењима, један од најважнијих политичких закона,

³⁵ Бранич, 1899, бр. 5, стр. 203. Упоредити: С. Ло, *Енглески парламентаризам*, Београд, 1929, стр. 249.

³⁶ W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1909, стр. 286-287.

³⁷ A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, 1982, стр. XXXVIII-XXXIX, 306.

³⁸ Бранич, 1899, бр. 5, стр. 204.

³⁹ *Дневник рада Сената Краљевине Србије (стенографске белешке) 1901-1902* (у даљем тексту: *Сенај*), 23.3.1902 (Д. Стаменковић), стр. 881, (Љ. Ковачевић), стр. 890.

за чије је доношење владало велико интересовање и у владиној већини и у опозицији и у јавности, био је у горњем дому одбачен на бизаран начин, на другом читању, пошто је само пар дана раније на седници сената скупштинска редакција спорне одредбе већ била примљена већином гласова.⁴⁰ Знало се да је иза тог драматичног обрта, обележеног бруталним нападом полиције на студентске демонстрације пред зградом Велике школе у којој је заседао сенат, стајала замисао краља Александра да закон обори утицајем на сенаторе чији су гласови били језичац на ваги.⁴¹

Питању буџетског права горњег дома Јовановић је посветио пуну пажњу. Да би проблем заостреније представио француском уставном решењу, да сенат има право не само да буџет усвојен у скупштини сасвим одбаци него и да има право да га мења у појединостима, противставио је енглеске конвенције о буџетским овлашћењима горњег дома у једној интерпретацији која је била доста поједностављена. Осим утврђене конвенције да дом лордова нема право да амандманима мења новчане предлоге (money bills) изгласане у доњем дому, парламентарну расправу из 1860. године о финансијским овлашћењима горњег дома представио је као потврду конвенције да је и право одбацивања буџета у горњем дому изобичајено и застарело „услед дуге неупотребе“.⁴² Јовановић налази да су енглеске конвенције отишле предалеко и да, изван признавања права првенства доњег дома и ускраћивања горњем дому права иницијативе у погледу нових издатака, нема оправданих разлога да се неједнакост домова у буџетском праву даље продубљује и увећава. С правом интерпелација и утврђивањем политичке одговорности министара буџетске расправе изгубиле су карактер прворазредног политичког питања, а тиме је и опасност буџетског сукоба домова постала више теоријска могућност. Савремени устави зато и не предвиђају могућност да буџет не буде никако изгласан и допуштају продужавање парламентарне расправе прописујући начин привременог продужења важења старог буџета.⁴³

Када је после једне деценије изнова, како вели у предговору, писао своју расправу о дводомном систему, под утиском драматичног сукоба домова услед одбијања предлога буџета у дому лордова које је те године у Енглеској отворило дубоку уставну кризу,⁴⁴ Јовановић ће у буџетском сукобу домова сагледати најозбиљнију опасност која може довести до блокаде читаве државне администрације. Његова је оцена била да се

⁴⁰ *Сенај*, 8.3.1902, стр. 805-808; 11. 3. 1902, стр. 815-816.

⁴¹ С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, II, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 7, Београд, 1990, стр. 234, 273, 283-284.

⁴² *Бранич*, 1899, бр. 5, стр. 198. Упоредити: W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, стр. 268-270; L. Lowell, *The Government of England*, vol. I, New York, 1920, стр. 400-401.

⁴³ *Бранич*, 1899, бр. 5, стр. 201-202.

⁴⁴ L. Lowell, *The Government of England*, I, стр. 425-427.

управо на енглеском примеру, где су буџетска овлашћења горњег дома била највећма сужена и сведена само на право одбацивања, а да се тиме није отклонила опасност буџетског сукоба, може најбоље видети да се такви сукоби не могу спречити јачањем овлашћења доњег дома. Како се, пак, буџетски сукоби никако не смеју оставити нерешени због опасности да наступи ванбуџетско стање, закључио је да је буџетско право једина област у којој се мора одступити од начела равноправности домова. Но, уместо да се даље ограничавају овлашћења горњег дома, треба предвидети нарочити уставни механизам за решавање буџетских сукоба. Ваљано решење, којим се не дира у формална овлашћења домова али се ипак уважава политичка надмоћност доњег дома, била би уставна солуција заједничког гласања, позната као скандинавски систем, када се о буџету коначно решава већином гласова у заједничкој седници домова, или се одлука доноси већином која се срачунава сабирањем гласова добијених на засебним гласањима у оба дома. Битно је да се тако већ самом претежношћу његових чланова у коначном исходу обезбеђује превага доњег дома.⁴⁵

У превладавању уставне кризе у Енглеској пошло се управо обрнутим путем радикалног уставног ограничавања овлашћења горњег дома приликом доношења знаменитог Закона о парламенту из 1911. године. Нормирано је да ће у области финансијског законодавства законски предлог усвојен у доњем дому добити санкцију круне и ако га дом лордова у року од месец дана од када му је упућен не би усвојио без амандмана, уколико дом комуна не би одлучио другачије.⁴⁶ Карактеристично је да су српски писци устава читаву деценију пре уставне реформе у Енглеској већ били кренули сличним путем, уграђујући уставно решење да о буџету коначно одлучује само доњи дом. Та у уставном праву крупна новина била је преузета из нацрта устава Стојана Новаковића из 1896. године. Новаковић, кога су као писца устава одликовали темељитост и скрупулозност, али и врло самосталан дух, одлучно је начинио смели раскид са упоредном уставном традицијом када је буџетско право сената свео само на право примедби, које скупштина једино мора да размотри у новом претресу када коначно решава о буџету. Тој самосталности Новаковићевог духа достојној дивљења одао је признање Миловановић, наш тада најпозванији уставни зналац, преузевши у Уставу од 1901. године његово решење као доследан изражај принципа да о буџету одлучује онај дом чија парламентарна већина један кабинет држи или обара.

Разматрајући проблем политичке одговорности владе пред домовима парламента, Слободан Јовановић је француској уставној пракси оставки министара и одступања читавог кабинета због изјаве неповерења у сенату противставио енглеску конвенцију

⁴⁵ С. Јовановић, „О дводомном систему“, *Политичке и правне расправе*, II, Београд, 1910, стр. 84-90.

⁴⁶ Parliament Act, 1911 – A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Appendix, Note XIII, стр. 418-421; вид. В. Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд, 2004, стр. 100-101.

да опстанак једног кабинета зависи само од поверења доњег дома. Он издваја три битна разлога који опредељују ваљано решавање тог питања, спорног у уставној теорији. На првом месту, својим доследно представничким карактером доњи дом одражава већинско расположење у народу, те сагласно демократском начелу судбина владе треба да зависи од његове потпоре. Такође, било би противуречно дати горњем дому моћ да усвајањем или одбацивањем неког предлога одржи или обори владу, а истовремено очекивати да о законским предлозима одлучује партијски непристрасно и објективно, што се у теорији дводомности сматра његовим главним задатком. Најзад, у интересу добре управе је да владе буду стабилне и довољно јаке. Ако би гласање у било ком дому могло довести до пада министарства, та би „двогуба одговорност“ била разорна по стабилност влада. Она би сваку владу чинила слабом, а „њена би политика врло лако постала неодређена и колебљива“. Да би се уопште могле добити стабилне и јаке владе неопходно је министарску одговорност „усредсредити на једном месту“ и то је кључни разлог због којег само доњем дому треба дати право обарања парламентарне владе.⁴⁷

Јовановићево просуђивање о проблему политичке одговорности владе пред горњим домом поглавито се оснива на редуковању развијене аргументације Адемара Есмена, који је у француској уставној књижевности поставио теоријску основу разматрања тог жарошног питања дводомности у режиму парламентаризма. На основу подробне анализе француске уставне праксе Есмен је закључио да прецеденти неоспорно приказују како је сенат имао моћ да министре принуди на оставку и да изазове пад целе владе, али да тиме није одлучно доказано и то да је сенат, упражњавајући своју моћ да обори владу, на то имао и право.⁴⁸ Лапидарну одредбу о солидарној одговорности министара пред домовима парламента он разумева као уставну прокламацију парламентаризма у сведеној дефиницији појма парламентарне владе из француске књижевне традиције. Изражавајући дефиницију самог појма парламентаризма, та се уставна прокламација не може интерпретирати у значењу формуле којом се уставовљава једно правило које се једино може успоставити деликатним конвенцијама парламентарне владе.⁴⁹ Важност енглеске конвенције да опстанак кабинета зависи само од поверења доњег дома за Есмена надилази изражај опште прихваћености једног устаљеног уставног обичаја. Оно што је од кардиналног значаја јесте да се том уставном конвенцијом успоставља и одржава она равнотежа која је есенцијална у систему парламентарне владе. Ако би судбина министарства зависила од поверења оба дома значило би то поремећај уставне равнотеже власти уношењем чиниоца раздора који би неповратно покварио читав сложени и осетљиви механизам њеног одржавања.

⁴⁷ Бранич, 1899, бр. 5, стр. 194-198; С. Јовановић, *Политичке и њравне расправе*, стр. 68-75.

⁴⁸ А. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1914, стр. 828-839.

⁴⁹ *Истио*, стр. 817-822.

Био би то стални извор оштрих сукоба и узрок не само нестабилности влада него и немогућности да један кабинет уопште има неку одређену политику. Поврх тога је уставном забраном распуштања сената одстрањена неопходна противтежа политичкој одговорности министара, те би додељивање сенату права да обара владе значило поништавање независности извршне власти. Есмен посебно наглашава да горњи дом у склопу организације власти има примарну улогу у очувању уставне равнотеже између легислативе и егзекутиве и да је право обарања владе неспојиво са његовом кључном функцијом модераторне власти.⁵⁰

Схватање уставног положаја горњег дома као модераторне власти добило је средишње место и у адреси сената Краљевине Србије из 1901. године. „Сенат у пуној мери – казано је у његовом првом политичком акту – осећа сву тежину и деликатност свога положаја и своје улоге у нашем државном склопу“. У сведеном изразу потеклом из пера Глигорија Гершића, доајена нашег уставног права и председника адресног одбора, одређени су главни задаци сената. Сенат је позван да буде „вазда будан чувар“ Устава и закона. У законодавству он треба да допринесе што темељитијем и свестранијем разматрању законских предлога. У рад законодавног тела сенат треба да унесе уравнотеженост, обуздавајући крајности и уздржавајући од исхитрености и пренагљености, да би законодавна политика имала квалитет добро промишљене одмерености која је неопходна за правилан и складан државни развитак. Надасве, установљен као модераторна власт, сенат је кључни чинилац у одржавању правилног односа између законодавне и извршне власти. Отклањајући њихове сукобе и спречавајући их да закораче изван своје уставом омеђене сфере, он представља поуздано јемство да ће остати неповређено начело поделе власти као суштинско својство правне државе.⁵¹ Означена изразима „модератор или регулатор“, та је модераторна функција сената у Гершићевом говору у адресној дебати сликовито представљена његовом двојаком улогом да уједно, с једне стране буде „брана“ која ће извршну власт штитити од претензија скупштине да је подвласти, а с друге стране да „стоји на бранику“ према извршној власти ако би покушајима неуставног утицања закорачила у сферу законодавне власти.⁵²

У расправи о адреси у сенату било је отворено и питање карактера политичке одговорности министара пред горњим домом. Наиме, Јован Жујовић је предложио да у сенатској адреси буде изречена и „опомена“ влади у виду „прекорне речи“ којом би се осудиле забележене појаве „незаконитог мешања полицијских органа“ током парламентарних избора.⁵³ Подржавши овај предлог, Лазар Илић је значење такве сенатске

⁵⁰ *Истио*, стр. 815-817, 823-826.

⁵¹ Адреса сената у коначној редакцији текста – *Сенај*, 16. 10. 1901, стр. 31-33.

⁵² *Сенај*, 15. 10. 1901 (Г. Гершић), стр. 21.

⁵³ *Сенај*, 15. 10. 1901 (Ј. Жујовић), стр. 22.

опомене протумачио као својеврсну критичку оцену која, међутим, не представља и изјаву неповерења и зато и није дата у форми одвојеног мишљења.⁵⁴ Глигорије Гершић је потом изложио начелно схватање права сената у вршењу надзора над радом владе. Позван да врши уставну контролу извршне власти, сенат има право да оцењује политику владе и да изриче критику, па и осуду, неправилности у раду управе. Али сенат, „бар у нормалним приликама и при правилном кретању“ уставног механизма, не може да својим вотумом утиче на опстанак владе, јер његова надзорна власт не значи и да има право да обара министре и моћ да решава о судбини владе.⁵⁵ Слично разумевање надзорне власти горњег дома Слободан Јовановић ће формулисати у прерађеној верзији студије о дводомном систему, када ће посебно истаћи да се спор о праву горњег дома да обори владу не односи и на његово право надзора над владом уопште. „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.“⁵⁶

Природа парламентарне контроле коју је сенат вршио над радом владе била је већ у првим месецима уставне праксе карактеристично представљена парламентарним поступком поводом двеју интерпелација у сенату. У одговору на интерпелацију о мерама које је влада предузела за заштиту српског живља у Старој Србији и Македонији од арбанашког насиља председник владе Михаило Вујић, захваљујући се интерпеланту на покретању парламентарне расправе, потврдио је право сената да испитује и оцењује рад министарства иностраних дела и да и у оним најкрупнијим, па и највећма деликатним питањима, остварује утицај на спољну политику владе. Изјављујући да је задовољан исцрпним обавештењима у одговору министра о деловању српске дипломатије, интерпелант је предложио мотивисан прелаз на дневни ред који је садржао изјаву поверења влади. Разумевање да парламентарни претрес владине политике и оцена рада неког министарства у сенату нису одлучни за опстанак владе исказано је у образложењу председника министарског савета, да влада предложена мотивацију прима „не толико са гледишта самог поверења према влади“, колико због особеног политичког значаја пуне сагласности сената и владе у питањима заштите националних интереса.⁵⁷ Критика извршне власти, пак, обележила је дебату у сенату поводом интерпелације Чедомиља Мијатовића о поступању београдске полиције и кажњавању радника који су обуставили рад у једној приватној штампарији. У одговору

⁵⁴ *Сенај*, 15. 10. 1901 (Л. Илић), стр. 23, 25.

⁵⁵ *Сенај*, 15. 10. 1901 (Г. Гершић), стр. 24; 24.10.1901 (Г. Гершић), стр. 34.

⁵⁶ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, стр. 71.

⁵⁷ *Сенај*, 10. 11. 1901, стр. 53-69.

на интерпелацију министар унутрашњих дела је радњу полицијске власти оправдавао неопходношћу примене казних законских прописа да би се санкционисало насиље којем су прибегавали радници у штрајку. Изјављујући да је одговор министра саслушао „са запрепашћењем и жаљењем“, интерпелант је предложио по министра неповољно мотивисан прелаз на дневни ред. Парламентарна осуда поступања извршне власти била је у формулацији предлога изречена у оцени да радња полицијских органа, ако и заклоњена „неким формалним основом у казном закону“, „није имала моралног оправдања“. Пошто је министар изјавио да не може примити предложену мотивацију, на крају парламентарне дебате, у којој је било и оспоравања законитости поступања београдске полиције у једном радничком штрајку, био је предложен и прост прелаз на дневни ред. По пословнику о њему се прво гласало, те је био прихваћен већином гласова. Према парламентарним обичајима то је значило да је министру у поступку поводом интерпелације ускраћена изјава парламентарне потпоре али и да му није изјављено неповерење.⁵⁸

У вршењу надзорне власти над владом сенатска већина је без лутања и колебања усвојила вид парламентарне контроле који је у деликатној форми, према схватањима парламентарности, исказивао да сенат нема претензије да изјавама неповерења изазива пад министара. У уставној пракси се усталио обичај да се поводом интерпелација, уместо експлицитне осуде у мотивацији, негодовање сената, па и прекор или опомена влади, изразе усвајањем простог прелаз на дневни ред. По томе је уставна пракса парламентарне контроле владе у сенату била посве сагласна са положајем који је горњи дом имао у уставном склопу организације власти. Право питања и интерпелација и право истраге утврђени уставом остајали су у границама омеђеним уставном забраном распуштања сената, јер би присвајање права обарања владе вотумом сената потирало начело независности извршне власти. Право сената да изјавама неповерења обара министре било би такође у дубоком нескладу са његовом надлежношћу да министрима суди у поступку кривичне министарске одговорности у којем је, да би се сенат могао поставити као непристрасан судски форум, само скупштини дато право парламентарне оптужбе. Најзад, ако би политичка одговорност министара пред сенатом била утврђена санкцијом демисије, било би то у нескладу са уставним одређењем да се чланови државног савета, надлежног да решава по жалбама против указа и министарских решења, именују из реда постављених сенатора.

У оцени установе горњег дома по Уставу од 1901. године ваљало би истаћи да је наш први сенат, са пуним разумевањем своје улоге и места у уставном склопу и са изграђеним поимањем парламентарности, у уставној пракси парламентарне контроле владе показао умесну обазривост када је скрупозно и са парламентарним тактом

⁵⁸ *Сенајџ*, 20. 12. 1901, стр. 464-472.

определио меру своје надзорне власти. Ограђен поузданим јемствима доживотног мандата претежног броја својих чланова и немогућношћу да буде распуштен, надлежан да пресуђује о министарским кривицама и са целокупним саставом највишег управног суда у својим редовима, да је сенат у пракси себи присвојио још и моћ да сам обара владе, уместо једне модераторне, уравниотежавајуће власти, начинио би се толико надмоћним чиниоцем да се његова премоћ над скупштином и владом, против које не би било ни дискреционе власти краљевских прерогатива ни апела на народ, уставним начином не би могла обуздати.

На основу разматрања уставних решења дводомног система по Уставу од 1901. године може се на крају казати да се Јовановићева врло негативна оцена уставне организације сената,⁵⁹ изречена посве уопштено и противстављена похвалном мишљењу Живојина Перића, приказује умногоме неоправданом и онда када се уставна одређења о сенату и уставна пракса анализирају у светлу Јовановићевих начелних погледа на кључна питања дводомности.

ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА

Anson W. R., *The Law and Custom of the Constitution*, Oxford, 1909.

Архив Србије, Фонд Стојана Новаковића.

Vagehot W., *The English Constitution*, London, 1896.

Dicey A. W., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Indianapolis, 1982.

Дневник рада Сената Краљевине Србије (својеручне белешке) 1901–1902. године.

Esmein A., *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1914.

Гершић Г., *Неколико уставних питања, I, Горњи дом*, Рад, Београд, 1881, св. I, стр. 35–46; св. II, стр. 136–142; св. III, стр. 300–314.

Јовановић С., „О дводомном систему“, *Бранич*, Београд, 1899, бр. 3, стр. 97–107; бр. 4, стр. 165–175; бр. 5, стр. 193–208; бр. 6, стр. 261–273; бр. 7, стр. 309–324; бр. 8, стр. 337–352.

Јовановић С., „О дводомном систему“, *Политичке и правне расправе*, II, Београд, 1910, стр. 1–220.

Јовановић С., *Влада Александра Обреновића, I*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 6, Београд, 1990.

Јовановић С., „Милован Миловановић“, *Из историје и књижевности*, I, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11, Београд, 1991, стр. 211–255.

Јовановић С., „Павле Маринковић“, *Из историје и књижевности*, I, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 11, Београд, 1991, стр. 267–296.

Каљевић Љ., *Моје усвомене*, Београд, 1908.

Никола Крстић, *Дневник, Јавни животи IV, 14. јануар 1888 – 20. август 1896*, Београд, 2007.

Laboulaye E., *Questions constitutionnelles*, Paris, 1872.

Lowell L., *The Government of England*, vol. I, New York, 1920.

⁵⁹ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, стр. 212.

- Ло С., *Енглески парламентаризам*, Београд, 1929.
Мемоари Ђорђа Симића 1896–1897 – АС, Varia, Лични фонд Ђ. Симића.
 Миловановић М., *О парламентарној влади*, Београд, 1888.
 Миловановић М., *Наша уставна реформа*, Београд, 1888.
 Миловановић М., *Један или два дома*, Београд, 1901.
 Нацрт устава владе Стојана Новаковића из 1896 (коначна редакција) – АС, СН – 512.
 Нацрт устава из 1901. године – Cabinet du roi – АС, СН – 512 (276–299).
 Новаковић С., *Двадесет година уставне политике у Србији 1883–1903*, Београд, 1912.
 Parliament Act, 1911 – A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Appendix, Note XIII, Indianapolis, 1982, стр. 418–421.
 Никола Пашић, *Моја политичка историја*, Београд, 1989.
 Перић Ж., *О српском сенату*, Дело, LXIII, 1912, стр. 200–220.
 Петров В., *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд, 2004.
 Стефановски М., *Нацрт устава Стојана Новаковића из 1896*, Стојан Новаковић – личност и дело, Зборник радова, САНУ, Београд, 1995, стр. 85–101.
Стиенографске белешке Народне скупштине 1901–1902. године.
Закони Саве Грујића – АС, ПО, 82, 193.
Зборник закона и уредаба. Пречишћено издање, књ. I, Београд, 1897.

Mirjana Stefanovski

SLOBODAN JOVANOVIĆ ON BICAMERAL SYSTEM IN CONSTITUTIONAL REFORM OF 1901

S u m m a r y

By publishing a treatise on bicameral system on the eve of constitutional reform of 1901 Jovanović wanted to present to the Serbian public the second chamber as a fundamental liberal institution and necessary element of parliamentary regime, and to recommend acceptance of adequate constitutional solutions. Having in mind his theoretical considerations on essential items of bicameralism this article is devoted to analysis of constitutional organization of senate and the powers of both chambers in the field of legislation, budget bills and parliamentary scrutiny of the government. With senatorial tenure for life and constitutional prohibition of dissolution senate was created as moderating power which should maintain the constitutional balance between royal prerogatives, executive power and rights of parliament. The rejecting of legislative bills accepted by the first chamber did not in the constitutional practice necessarily lead to check of electoral mandate of government's parliamentary majority for legislative reform. Consistently to the principle that the budget will be passed by a chamber which decides on the government's existence, the budget's right of the senate is reduced only

to remarks. Within the controlling power over government in the constitutional practice of senate a delicate form of parliamentary control is accepted which might be expressed as a support or disapproval, blame or warning addressed to minister during the procedure of interpellation, but do not have the nature of a vote of want of confidence.

Keywords: Slobodan Jovanović, senate, parliamentary government, the Constitution of 1901