

Др Небојша Ранђеловић¹, редовни професор
Др Сара Митић², доцент
Универзитет у Нишу
Правни факултет
Србија

ИДЕЈА ДВОДОМНОГ СИСТЕМА У ИСТОРИЈИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА СРБИЈЕ У XIX ВЕКУ

Апстракт: Идеја о дводомном систему почиње да се јавља развитком српске државности и уставности. Рад треба да покаже на који начин и у којој мери је ова идеја постојала, како се развијала и да ли је нашла своје правно утемељење у уставним или законским текстовима. Предмет истраживања биће Устави Кнежевине и Краљевине Србије у XIX веку, законодавство и политичке расправе.³

Кључне речи: дводомни систем, парламентаризам, Кнежевина Србија, Краљевина Србија, XIX век

I

У савременом смислу, парламентаризам или парламентарни систем представља систем власти који се заснива на умереном одвајању, равнотежи, зависности, па и сарадњи грана државне власти, легислативе и егzekутиве. Историјски, парламентаризам је био успостављен најпре у монархијским, потом и републиканским државним облицима владавине.⁴ Парламент, као централна установа, највероватније има своје етимолошко порекло у латинском термину *parlare* (говорити)⁵, мада неки аутори термину *parlare* дају италијанско порекло⁶, док

¹ necer@prafak.ni.ac.rs; Nebojša Randelović, University of Niš, Faculty of Law, Serbia

² sara.mitic@prafak.ni.ac.rs; Sara Mitić, University of Niš, Faculty of Law, Serbia

³ Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Одговорност у правном и друштвеном контексту” који финансира Правни факултет Универзитета у Нишу, у периоду од 2021–2025. године.

⁴ Д. М. Стојановић, *Уставно право*, књ. II, Ниш, 2006, 197.

⁵ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд, 2004, 333.

⁶ Б. Клаић, *Рјечник стариних ријечи*, Загреб, 1962, 1094.

поједини сматрају да назив парламент потиче од латинске речи *parliamentum*.⁷ Постепеним ограничавањем власти у погледу пореза и личних слобода, парламент је прво настао у Енглеској. Енглески парламент води порекло од Великог већа (*Common Counsel*), тела које су, у прво време, сачињавали најближи службеници владара и представници духовног и световног племства. Барони су, своје велико веће, први пут прозвали именом *parlament* 1258. године. Симон де Монфор позива 1265. године поред барона још по два представника витезова из сваке грофовије, и два из сваког слободног града. Краљ Едвард I сазваће 1275. и 1294. године парламент истог састава, да би већ 1297. године потврдио да се никакви порези не могу уводити без сагласности парламента.⁸ Током владавине Едварда III, парламент се поделио у два дома. Горњи дом или дом лордова (*House of Lords*) чинили више племство и више свештенство, а доњи дом (*House of Commons*) витезови и грађани.⁹

Парламент може бити једнодомни (уникамерални) или дводомни (бикамерални парламент). Дводомни или бикамерални парламент имао је своје присталице још у време француске револуције¹⁰. Други дом требало је да представља брану политичком радикализму дома чије су чланове непосредно бирали грађани. Дводомни систем схватан је као тенденција ка прогресу и променама уз очување традиције и незаменљиве вредности нације. Такође, бикамерални систем био је више у функцији политичких слобода управо због поделе власти. Претпоставка је да ће се два дома узајамно контролисати и ограничавати, тако да се, на неки начин, дводомни систем показује као својеврсно продужење поделе власти. Тамо где постоји горњи дом, монарх може остати изван партијске борбе као беспристрасан посматрач који ће у датом тренутку моћи да посредује ради измирења. Тамо где нема горњег дома, монарх мора сам заустављати народно представништво и ући у борбу са партијом која има већину у парламенту

⁷ А. Адонис, *Парламент данас*, Подгорица, 1996, 12.

⁸ Парламент постепено проширује круг своје надлежности. Од основне функције која се састојала у одобравању ванредних и привремених пореза, временом добија надлежности управне и судске природе. Од XIV века учествује у законодавној власти у ширем смислу, а током XV постаје главни законодавни чинилац. Власт круне је, након Славне револуције (*Glorious Revolution*), ограничена правно, а политички контролисана од стране парламента. На овај начин успостављена је парламентарна супремација (*Parliamentary Supremacy*) која означава да законе може доносити једино парламент.

⁹ Д. Николић, *Историја њрава ствари и средњи век*, Ниш, 2014, 302.

¹⁰ У Француској, историја парламента била је другачија. За разлику од Енглеске где парламент настаје како би се ограничила воља владоца, у Француској Скупштина државних сталежа (*Les états généraux*) састаје се због подршке краљу у борби против папе. Скупштина државних сталежа први пут је сазвана 1302. године у току борбе између краља Филипа IV и папе Бонифација VIII. Краљу су пружили подршку војводе, грофови, барони, црквени великодостојници, представници градова и свештенство (након колебања). Јачањем краљевске власти, улога државних сталежа опада. Од 1614. године до 1789. године, Скупштина државних сталежа није одржавана што ће, између осталог, довести до француске револуције.

уместо да буде у неутралној резерви.¹¹

Уставни развитак Србије у XIX веку имао је полазну тачку у патријархалном деспотизму кнеза Милоша, а за завршну тачку парламентарну монархију по западно-европском образцу. Између српског и западног парламентаризма постојала је разлика. На Западу је парламентаризам био подржаван грађанством, у Србији сељаштвом. Да би сељачки ред могао послужити парламенту као ослонац у борби против Круне, сељачки ред требало је организовати. Сељаштво је, у недостатку јаког грађанства, требало да буде чувар парламентаризма.¹² У XIX веку, формалноправно ни један устав није прокламовао дводомни систем. Међутим, идеја дводомног система постојала је, као што су постојали и други органи који су вршили сличну функцију.

II

Устав Књажевства Србије из 1835. године, познатији као Сретењски устав¹³, предвидео је као носиоце законодавне власти кнеза и Државни савет. Народна скупштина била је предвиђена овим уставом. Она није имала законодавну власт, али је имала право да подноси представке Кнезу и Државном савету о притужбама и проблемима, и да их замоли да издају закон о томе.¹⁴ Дакле, иако није решавала о законима, имала је неку врсту законодавне иницијативе. Међутим, постојале су две врсте закона који нису могли да буду донети без пристанка Народне скупштине. Прва група односила се на промене или додатке Уставу¹⁵, а друга на законе о порезу¹⁶. Надлежност Скупштине била је финансијског карактера јер је имала право да одређује порез¹⁷ и захтева тачне обрачуне државних прихода и расхода.¹⁸ Такође, имала је право да тужи Кнезу Савет и друге органе због повреде Устава.¹⁹

Према Сретењском уставу, Савет је имао законодавну, а Скупштина финансијску власт. Та два тела била су независна једна од другог јер су радили

¹¹ С. Јовановић, *О држави: основи једне правне теорије*, Београд, 1990, 328.

¹² С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, I–III, Београд, 1990, 233.

¹³ Устав Књажевства Србије, познатији као Сретењски устав донет је на истоимени празник 1835. године, у Крагујевцу. Кнез Милош Обреновић поверио је израду устава Димитрију Давидовићу на кога су утицале идеје Боа Л'Конта. Устав је имао пуну систематику, а уставна материја била је распоређена у четрнаест глава. Такође, Устав је садржао главу која је била посвећена људским правима. Шест недеља након доношења, Устав је суспендован. Наводно је Србија занемарила свој вазални положај иако је Устав донет у складу са важећим хатишерифима. Разлог укидања овог устава биле су демократске идеје које је он садржао.

¹⁴ Устав Књажевства Србије, 1835, чл. 90.

¹⁵ Исто, чл. 140.

¹⁶ Исто, чл. 86

¹⁷ Исто, чл. 91.

¹⁸ Исто, чл. 88.

¹⁹ Исто, чл. 90.

заједно само када је требало мењати Устав или законе о порезу. Према речима С. Јовановића, два дома су постојала, али не и дводомни систем. Дводомни систем не значи два дома са разним функцијама него два дома с истим функцијама упућена на заједнички рад.²⁰ Милован Ђ. Миловановић истиче да је Народна скупштина имала исти положај као Доњи дом у Енглеској, у почетку. Одобравао је порез и подносио петиције Круни које су могле да се односе на нове законе. Енглески парламент је, касније, преко ова два права, добио и остала, и постао трећи чинилац у законодавству (поред краља и Горњег дома). По Миловановићу, Устав из 1835. године имао је у себи клицу дводомног система.²¹

Устав за Књажество Србију из 1838. године, познатији као Турски устав²² предвидео је, такође, кнеза и Савет као носиоце законодавне власти. Међутим, у овом Уставу, установа Народне скупштине не постоји. Према Турском уставу постоји једнодомни систем. У оваквом систему, постоји само горњи дом (Савет), док доњег дома нема.

III

Уочи Светоандрејске скупштине²³ донет је први Закон о Народној скупштини 28. октобра 1858. године. Закон,²⁴ којим се није установљавала скупштина као орган власти, требало је да важи само за Светоандрејску скупштину и да након њеног распуштања престане да важи. Овај закон увео је Народну скупштину у живот. Скупштина је имала право да даје своје мишљење о предметима које Кнез и Савет нађу да се преко министара предложе Скупштини, изнесе

²⁰ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, I–III, Београд, 1990, 234.

²¹ М. Ђ. Миловановић, *Један или два дома*, Београд, 1901

²² Након суспендовања Сретењског устава, уставно питање решено је у Цариграду. Из тог разлога, овај Устав остао је упамћен под називом Турски устав. Устав није имао строго утврђену систематику. Поједини чланови који су се тицали исте материје нису били груписани, већ растурени по целом тексту устава. Неке области нису биле регулисане јер су их садржали претходни султанови акти, док је у неким областима дошло до извесних одступања од претходних султанових аката.

²³ Знаменита Светоандрејска скупштина сазвана је иако установа Народне скупштине није била предвиђена важећим Турским уставом. Отпочела је са радом 1858. године, а завршила 1859. године. Главна тековина Светоандрејске скупштине је јачање свести о народном суверенитету. Наиме, она је донела закон којим је узаконила свој рад. Такође, извршена је промена на престолу, свргнут је кнез Александар Карађорђевић, а постављен остарели кнез Милош Обреновић. Извршено је и фактичко развлашћење Савета.

²⁴ Према Слободану Јовановићу: „Кад се 1858 поново повео говор о Скупштини, прва је мисао била, како да се спречи да и та нова Скупштина не постане неурачунљива револуционарна гомила као скупштине пре ње. Мислило се да ће бити најбоље, ако се, пре сазива Скупштине, изда један закон који ће тачно одредити њен састав и њен начин рада, који ће њену експлозивну гомилу стегнути у чврсте границе, и од њене хаотичне масе начинити организовано тело”. С. Јовановић, *Уставобраништво и њихова влада (1838–1858)*, Београд, 1990, 212.

пред владу проблеме које би народ имао и да предложи средства да се оне отклоне, износи жеље које би народ имао за подизање државног благостања, и начин на који би се те жеље извршиле и задовољиле.²⁵ Била је предвиђена као консултативно тело, а не као орган власти. Кнез и Савет остали су једини носиоци законодавне власти. Дводомни систем није уведен ни овим законом.

У току Светоандрејске скупштине сачињен је (либералски) Пројекат закона о народној скупштини.²⁶ Овим законом признати су Кнез и Савет као законодавни органи, али им је додата Скупштина као један патријархални парламент са конвентовским примесима.²⁷ Без њеног пристанка нису могли да се донесу нити измене закони о кнезу, Савету, министрима, врховном суду и Народној скупштини.²⁸ Такође, имала је право да укине сваки закон који би кнез и савет издали без ње, а који би по мишљењу скупштине био лош.²⁹ Дакле, имала је потпуну законодавну власт. Скупштина је имала и пуно буџетско право. Међутим, одлучено је да се нацрт закона упути једној комисији, која ће га у року од два дана прегледати и сачинити целокупан пројекат који би био предложен Савету и Кнезу. Поједине формулације су променење, па тако у закону стоји уместо „без претходног одобрења скупштине” – „без претходног саслушања скупштине”. Дакле, усвојено је да Скупштина само предлаже Закон. Овај нови пројекат, Скупштина је усвојила 8. децембра и он је упућен Савету на решавање. Савет је потврдио закон и послао га на потврду „привременом правленију” које је начинило одређене измене. Најзад, 5. децембра, потврђени закон је стигао у Скупштину и она је одбила да га прихвати. Одбијајући измене, скупштина се понашала као доњи дом парламента. Спор око скупштинског закона окончан је његовим усвајањем 14. јануара 1859. године. Овим законом учешће народне скупштине се сводило на претходно саслушање.³⁰

Закон о народној скупштини није увео дводомни систем, али неке његове одлике могле би се препознати, не толико у самом тексту закона, колико у самом начину доношења. Сама чиненица да је Скупштина предложила закон који је Савет требало да прихвати или одбије говори у прилог постојања дводомног система. Јер дводомни систем подразумева два тела која раде на истом питању заједнички (предлог закона мора да прође кроз оба дома) и тек након сагласности оба дома, питање може бити решено, односно, у конкретном случају, закон усвојен. Истина, сама природа Светоандрејске скупштине била је другачија јер је њена моћ проистекла из свести о народном суверенитету. Без обзира на то, могу се препознати одлике дводомног система.

²⁵ Закон о народној скупштини, 1858, чл. 6.

²⁶ Пројекат закона прочитао је Јеврем Грујић, тада секретар Скупштине. На Светоандрејској скупштини, посебно су се истакли „млади либери”, група интелектуалаца, европски образована. „Млади либери” ће, касније, ући у састав Либералне странке.

²⁷ М. Павловић, *Српска њавна историја*, Крагујевац, 2005, 346.

²⁸ Пројекат закона о народној скупштини, 1858, чл. 5.

²⁹ Исто, чл. 10.

³⁰ М. Павловић, *Српска њавна историја*, Крагујевац, 2005, 350–351.

Закон о народној скупштини промењен је два пута 30. јуна 1860. и 17. августа 1861. године. На Преображенској скупштини 1861. године³¹ донети су, између осталих, Закон о Народној скупштини и Устројеније Државног Совјета. Народна скупштина је, према овом закону, и даље била саветодавно тело јер су носиоци законодавне власти били Кнез и Државни савет. Она није имала ни законодавну власт ни право законодавне иницијативе. Новина је то што је, улога Народне скупштине у законодавству, конципирана као необавезно и обавезно саветодавна.³² Необавезна саветодавна улога Обичне народне скупштине састојала се у давању обавештења о: народним проблемима и потребама, као и начину решења, питањима о којима би кнез и влада желели да чују мишљење и став народа.³³ Обавезно саветодавство односило се на питање корисности уступања или промене граница, повећања пореза или промене пореског система, питање промене устава.³⁴ Међутим, мишљење Скупштине ни у једном случају није било обавезно. Кнез и Савет могли су да доносе законе какве су желели. Народна скупштина је, на неки начин, служила као претходна анкета о народном расположењу.³⁵ Велика народна скупштина састајала се само у случају промене престола: избор новог кнеза и одређивање цивилне листе за њега, избор намесника и одобрење усвојења престолонаследника.³⁶

Иако мишљење Народне скупштине није било обавезно, као што смо видели, постојали су случајеви у којим је она морала да буде саслушана. Дакле, можда би и овде могло да се говори о постојању неких одлика дводомног система. У прилог томе је и превод закона Устројеније Државног Совјета од стране енглеског конзула Лонгворта. Наиме, он је превео је овај закон као *An Organic Statute for the Senate* и *Law for the organization of the Senate*, док је Закон о Народној скупштини превео као *The law relating to the skuptchina or national assembly*.³⁷ Слободан Јовановић наводи да су, после убиства кнеза Михаила 1868. године, постојала два дома, Савет и Скупштина. Горњи дом решавао је о законима, доњи дом се само саслушавао. Први је био тако моћан, други тако немоћан да о правом дводомном систему који претпоставља равноправност између домова није могло бити говора.³⁸

³¹ Преображенска скупштина одржана је 1861. године. Сазвао је кнез Михаило као одговор на уставну кризу насталу поводом уставног питања. Донети су Закон о наслеђивању престола, Закон о народној војсци, Закон о народној скупштини и Устројеније Државној Совјета. Поједини аутори називају ове законе Преображенским уставом. Види више: М. Павловић, *Преображенски устав – њрви српски устав*, Крагујевац, 1997.

³² М. Павловић, *Српска љравна историја*, Крагујевац, 2005, 365.

³³ Закон о Народној Скупштини, 1861, чл. 3. став 1.

³⁴ Исто, чл. 3. став 2.

³⁵ С. Јовановић, *Друђа влада Милоша и Михаила*, Београд, 1990, Београд, 1990, 378.

³⁶ Исто, чл. 6.

³⁷ М. Павловић, *Српска љравна историја*, Крагујевац, 2005, 371.

³⁸ С. Јовановић, *Полићичке и љравне расљраве*, I–III, Београд, 1990, 234.

IV

Идеја о дводомном народном представништву умало није преточена у уставни текст.³⁹ Уставотворни одбор, који се састао децембра 1868. године, расправљао је о начину уређења законодавне власти. Намесништво⁴⁰ је, у својој беседи, нагласило да Народна скупштина мора да добије право решавања о законима. Дилема је била следећа: да ли треба да Савет, поред Скупштине, остане законодавни чинилац. У својој беседи, Намесништво је изнело разлоге који су говорили у прилог дводомног система.⁴¹ Један од разлога односио се на сам рад представничког тела. Скупштина врши послове из своје надлежности лакше и простије, али се од законодавног тела не захтева да их оно обавља брзо, већ зрело јер се на тај начин успешније расправљају и свестраније испитују закони. Други разлог односио се на могућност да владалац буде лакше увучен у борбу партија када је законодавно тело ограничено на једног чиниоца јер између њега и тог тела нема посредника. Следећи разлог односио се на састав скупштине. Како је највећи број становника било сељаштво, тако су и скупштине у Србији биле сељачке. С друге стране, скупштина, по њиховом мишљењу, требало је да окупи сав народ, а то не би могло једно тело већ би установе „и скупштинска и саветска, доведене у сагласност...обгрлиле све животне силе народа, те образовале прави облик његов”.⁴²

На другој седници уставотворног одбора отворена је дискусија о дводомном систему. Против дводомног система био је само један посланик.⁴³ Остали говорници говорили су у прилог дводомног система. Наводили су да је потребно једно умерено тело које ће спречавати једностраност и пренагљеност Народне скупштине;⁴⁴ да у редовним приликама треба имати два степена законодавства;

³⁹ Након убиства кнеза Михаила повело се питање о промени устава. Народна скупштина сазвана је 20. јуна 1868. године у Топчидеру. Како није била репрезент чиновника и научне класе, формиран је одбор децембра 1868. године (Николски одбор). Више: С. Митић, „Органски закони – средство динамике примене устава: правноисторијски осврт”, у: *Динамика савременог јуриспроудика: њемајски зборник радова*, Косовска Митровица, 2024, 327–341.

⁴⁰ Одмах након кнежевог убиства формирано је привремено намесништво које су чинили: Јован Мариновић (председник Државног савета), Рајко Лешјанин (министар правде) и Ђорђе Петровић (председник Касационог суда). Стварна власт била је у рукама Миливоја Блазнавца који је искористио свој положај и са војском извикао малолетног Милана Обреновића за кнеза. Скупштина у Топчидеру једногласно је изабрала за намеснике Миливоја Блазнавца, Јована Ристића и Јована Гавриловића. Устав је остао упамћен под називом Намеснички устав, због његових твораца.

⁴¹ С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Београд, 1990, 64.

⁴² Лист *Јединство*, 1868.

⁴³ Прота лознички Игњат Васић тврдио је да ће постојањем два дома, постојати и две врсте посланика где ће једни моћи да кажу другима: „Ми смо народни, а ви нисте”.

⁴⁴ Љубомир Кљевић, уредник либералског листа Србија, говорио је о дводомног скупштинском систему као брани од владиног деспотизма. Навео је да су скупштине у Србији одавно послушне влади и да, уместо да буду њена контрола, оне су њено оруђе. По његовом мишљењу горњи дом требало је да буде брана, не јакој законодавној, већ јакој извршној власти.

да је потребно дати интелигенцији учешће у законодавној власти.⁴⁵ Приликом гласања, подела на два дома примљена је у начелу, и то једногласно. Неколико њих условило је свој глас одговарајућом организацијом горњег дома.

Посебно питање био је број саветника и начин њиховог постављања. Владин предлог подразумевао је два Савета, ужи и шири. Ужи састав функционисао би као владин саветодавни орган и као административни суд. Шири састав требало је да врши функције горњег дома. Савет би, са својих седамнаест чланова вршио административне послове када Скупштина не би била на окупу, а у време када би Скупштина била на окупу, он би у своју средину примио двадесет до тридесет нових чланова и упоредо са Скупштином радио законодавне послове. Савет се час сужавао, а час ширио и самим мењао и своју надлежност. Чланови ужег састава били би обични чиновници, а чланови ширег, лица која би влада изабрала за време од неколико скупштинских периода са могућношћу њихове промене.⁴⁶ Један од модела био је мешовити Савет, делом постављен од кнеза, а делом изабран од народа. Посебан подел мешовитог горњег дома предвиђао је Савет који би у целини или делом бирао кнез или влада са листе народне скупштине. Модел горњег дома где би саветнике бирао народ јављао се у две варијанте. По једној, народ је бирао доживотне чланове горњег дома, по другој, чланове горњег дома народ је бирао на шест или девет година, односно на време двапут или трипута дуже од посланичког мандата.⁴⁷ У завршној речи, један од говорника поставио је питање: „Шта су управо ти саветници Чиновници нису, јер их владалац не поставља. Јесу ли посланици? Нису ни то, јер ако их народ бира, он их не бира на одређено време, већ на цео живот”.⁴⁸ Страх говорника био је оправдан. Савет је исувише личио на уставобранитељска времена⁴⁹ и олигархијски савет. Савет који би имао пуномоћство народа доживотно, а који би био независтан од кнеза и народа, временом би постало тело коме нико не би могао да стане на крај.

Велика народна скупштина састала се у Крагујевцу.⁵⁰ Након уставотворног одбора и једногласности која је постојала по питању двадомног система,

⁴⁵ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, I–III, Београд, 1990, 237.

⁴⁶ Исто, 340.

⁴⁷ М. Павловић, *Српска правна историја*, Крагујевац, 2005, 398.

⁴⁸ С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, Београд, 1990, 65–66.

⁴⁹ Уставобранитељи су били, према Слободану Јовановићу, она политичка странка која је извојевала Устав од 1838. године, оборила кнеза Милоша 1839, а кнеза Михаила 1842. године, увела исте године на престо Александра Карађорђевића, и под његовим именом владала Србијом све до 1858. године када је успостављена династија Обреновића. Уставобранитељска времена позната су по јаком Савету, а самим тим и саветској олигархији. Устав за Књажество Србију из 1838. познатији као Турски устав озваничио је постојање Савета. Такође је чл. 17. Устава прописан непокретан и доживотан статус саветника чиме је уставобранитељска струја још више ојачала. Овај период познат је по јаком Савету, а слабом кнезу.

⁵⁰ Устав за Књажество Србију познатији као Намеснички устав донет је 10. јуна 1869. године. Донет је, иако су постојале формалне препреке за његово доношење. Наиме, Закон о народној скупштини из 1861. године предвиђао је у чл. 14. забрану мењања устава за време кнежевог малолетства. Уставна материје била је груписана у десет поглавља.

очекивало се да ће народно представништво и формално бити подељено на два дома. Међутим, влада је изнела пројект устава о коме горњег дома није било. Законодавна власт била је поверена кнезу и Скупштини. Савет је у потпуности изгубио право да решава о законима. Извршена је инверзија надлежности. Док је, према раније законодавству, Савет решавао о законима, а Скупштина давала мишљење, сада је Скупштина решавала о законима, а Савет се само саслушавао. Према С. Јовановићу: „Једно тело које је било све, постало је ништа; а друго једно које је било ништа постало је све”.⁵¹ Замена за горњи дом били су кнежеви или владини посланици и начин да се у сељачку скупштину уведе интелигенција, али и контрола Скупштине од стране владе. Поред народних посланика које је народ бирао на изборима, кнез је постављао одређени број посланика.⁵² Кнез је бирао на свака три посланика по једног из реда људи који се одликују науком или искуством у народним пословима.⁵³

V

Идеја о дводомном систему поново је изнета на дневни ред 1883. године. Наиме, краљ и представници политичких странака⁵⁴ увиђали су потребу промене Устава из 1869. године (Намеснички устав). Напредначки нацрт устава предвиђао је дводомни скупштински систем. Народна представништво било је састављено из два дома: Народне скупштине и Сената. Право законодавне иницијативе имала су оба дома равноправно. Закони који су се односили на државне приходе и расходе или на годишњи број уписа кадрова морао је бити усвојен најпре од Народне скупштине. Закон би ступио на снагу ако би за њега гласала већина у оба дома, и ако владар не би искористио право вета у дотичном сазиву. Народним посланицима и сенаторима признато је право интерпелације, али Народном представништву није дато буџетско право. Сенат је имао три врсте чланова: чланове по праву (у које су спадали престолонаследник, митрополит, епархијске владике), двадесет чланова (које је постављао краљ), чланове које су бирали бирачи (у варошима и областима са 50 динара непосредног пореза), једног члана кога су бирали професори Велике школе. Број изабраних сенатора био је већи од броја постављених. За сенаторе је постојао услов да плаћају најмање 400 динара пореза и да имају завршену средњу школу. Мандат сенатора био је десет година. Половина изабраних сенатора обнављала се сваке пете године, а

⁵¹ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, I–III, Београд, 1990, 245.

⁵² Устав за Књажество Србију, 1869, чл. 42.

⁵³ Исто, чл. 45.

⁵⁴ Након формално стицања независности на Берлинском конгресу 1878. године, створено је погодно тле за настанак политичких странака. Политичке странке формиране су 1881. године, Народна радикална странка, Напредна странка и Либерална странка.

у случају распуштања Скупштине цео Сенат бирао се и постављао поново.⁵⁵

Проф. Глиша Гершић, тада познати државно-правни писац, изнео је прву теоријску расправу о дводомном систему, у радикалном часопису Раду. Сматрао је да горњи дом представља остатак феудализма и аристократизма кога демократско друштво „не може још да се отресе”. По његовом мишљењу горњи дом никако не може да буде демократска установа јер противуречи основном начелу демократије. Закон је воља народа, а народ не може у исто време и о истом предмету да има две различите воље, стога народна сувереност може бити постојати само у једном дому, никако у два. Наводи да републике, попут Швајцарске и САД, имају дводомни парламентарни систем из разлога државне организације, јер тамо постоје две државне власти, власт савеза и власт посебних држава. Горњи дом, по његовим ставовима, јесте установа која не може да се одржи у савременом демократском друштву.⁵⁶

Слободан Јовановић сматра да горњи дом није средњовековна сталешка установа. Као потврду за своје мишљење наводи француски директорски устав из 1795. године којим је, након француске револуције, уведен дводомни систем и то у првим данима новог демократског времена. Гершићев став да горњи дом представља несаслазност са основним начелом демократије објашњава на следећи начин: „Из недељивости суверене воље изилази само то, да закон у коме се суверена воља изражава, мора бити један. Закон је заповест суверенова; следствено, један суверен, једна заповест. Али закон остаје један. било два дома или само један. Дводомни систем не значи да сваки дом може за себе издавати законе, и да су стога могућна о истом предмету два закона. Сукоб између два дома није то исто што и сукоб две суверене воље; докле су у сукобу, домови нису у стању издати никакав закон; у том случају, тачније је рећи да не постоји никаква суверена воља него да постоје две супротне”.⁵⁷

Гершићева расправа оставила је огроман утисак на јавност. Ипак је он био највећи ауторитет у државноправним питањима. Његово мишљење, да ван једнодомног система нема логичне организације народне суверености, било је у „духу времена”. У то време кад је он писао водила се највећа борба између краља и Скупштине. Из тог разлога сматрали су да Народно представништво подељено на два дома не би могло с довољно јединства и енергије да води борбу против краља и да успех у тој борби зависи од тога да ли ће сва његова власт остати усресређена у једном дому. Ако се има у виду да је и јавно мњење било на страни Скупштине, онда је јасно зашто је Гершићева расправа била тако добро прихваћена. Она је учинила да се створи уверење да дводомни систем (из напредњачког пројекта устава) заслужује најоштрију осуду и у име наука и у име народних интереса.⁵⁸

⁵⁵ Ж. Бартуловић и Н. Ранђеловић, *Основи уставне историје југословенских народа*, Ниш, 2012, 83.

⁵⁶ Лист *Рада*, 1881.

⁵⁷ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, I–III, Београд, 1990, 248.

⁵⁸ Исто, 256.

VI

Устав је промењен тек 1888. године. Уставотворни одбор образован је, као и 1868. године с том разликом да је задатак овог одбора била и израда формалног нацрта Устава. Увођење дводомног система била је тема расправа и овог уставотворног одбора. Присталице дводомног система позивале су се на теоријске разлоге. Противници дводомног Народног представништва истицали су у први план прилике нашег народа, посебно истичући могући увећан расцеп између народа и интелигенције. Ни присталице, ни противници дводомног система нису желели интелигенцију независну и од владе и од народа. Двodomни систем добио је само пет гласова. До оваквог резултата дошло је због попуштања од стране политичких странка⁵⁹ како се не би покварила партијска слога по уставном питању.⁶⁰

Устав Краљевине Србије из 1888. године⁶¹ усвојио је једнодомни систем. Уставом је било предвиђено да сваки округ мора да има два посланика са факултетском дипломом (квалификовани посланици).⁶² Квалификовани посланици били су замена за владине или кнежеве посланике који су постојали по Уставу из 1869. године. Међутим, њих су бирали исти бирачи као и остале посланике. Као што су кнежеви посланици били владино оруђе, тако су квалификовани посланици морали да агитају пред сељачком масом. Овим уставом био је предвиђен пропорционални изборни систем. На тај начин требало је обезбедити присуство мањине у скупштини. Ово решење требало је да буде замена за дводомни систем, али како је време показало, мањина није била у стању да задржава већину како би то горњи дом учинио. Устав је предвиђао да ни један законски предлог не може да буде усвојен „укупно, ако пре тога сваки његов члан није усвојен „посебиче“.⁶³ О сваком законском предлогу морало је да се гласа два пута, с размаком од пет дана између два гласања.⁶⁴ На овај начин је скупштински поступак успорен, али ни он није био довољна накнада за дводомни систем. Истина, такав поступак присиљавао је Скупштину на спорији рад, али није био у стању да обузда партијске страсти. Државни савет давао је мишљења о законским предлозима. Међутим, Народна скупштина није смела да узме у решавање ни један законски предлог о коме не би имала саветско мишљење.

⁵⁹ Исто, 257.

⁶⁰ Јован Ристић објашњавао је да се новим Уставом предвиђају извесне гаранције које чине горњи дом непотребним. То се односило на: претходно проучавање свих законодавних предлога у Државном савету, нов поступак Народне скупштине којим се у њене послове уноси више спорости, нов изборни систем заснован на начелима сразмерног представништва. Наведено према: Отаџбина, свеска 111.

⁶¹ Устав Краљевине Србије донет је 22. децембра 1888. године. Уставна материје била је подељена у петнаест глава.

⁶² Устав Краљевине Србије, 1888, чл. 100.

⁶³ Исто, чл. 115.

⁶⁴ Исто, чл. 116.

Устав из 1888. године приближио се дводомном систему. Закони су претресани у два различита тела, Савету и Скупштини. Требало је дати Савету уместо саветодавног, решавајући глас, па да се добије потпуни дводомни систем.⁶⁵

VII

Идеја о дводомном систему јавила се и приликом уставне промене 1889. године када су Милован Ђ. Миловановић и Милутин Гарашанин написали расправе о том питању. Иако су обојица били против дводомног система, значајно је видети разлоге на које су се позивали.

Милован Ђ. Миловановић, професор државног права објавио је расправу „Наша уставна реформа”. Он се није слагао са Гершићевим ставом да један исти народ не може у исто време имати две разне воље и одбацио га је као „грубу збрку између самог закона и начина на који се припремају закони”. Тврдио је да принцип народног суверенитета не може бити повређен тиме што су народни представници груписани у два или више домова. Миловановић је одбацивао горњи из практичних разлога. Навео је да се горњи дом посматра као отпорни центар према парламенту и да би горњи дом био чист луксуз јер Србија пати од сувише немоћних скупштина. Даље је навео да код нас не постоје нарочите класе које би могле да буду заступљене у горњем дому и да је из тих разлога једнодомна скупштина довољна.⁶⁶

Милутин Гарашанин⁶⁷ и његова расправа „Један или два дома” одбацују дводомни систем и са теоријског и са практичног становишта. Теоријски, он одбацује дводомни систем из истих разлога као и Гершић. Сматра дводомни систем аристократском установом, али за разлику од Гершића који је сматра установом средњег века, он његово порекло налази још у старом веку. Улогу горњег дома своди на протоколисање доњег дома. С практичног становишта наводи да би горњи дом, у недостатку аристократских елемената, морао бити састављен од представника интелигенције тачније од чиновника јер код нас не постоји самостална интелигенција која би могла да живи без државне службе. Тако би чланови законодавног тела били истовремено и законодавци и чиновници, стојећи изнад владе у првом својству, а испод ње у другом својству. Гарашанин сматра да би чланови као законодавци били „малодушни” према министрима од којих зависе као чиновници, или би као чиновници били непослушни према министрима који пред њима као законодавци одговарају.⁶⁸

⁶⁵ С. Јовановић, *Политичке и правне расправе*, I–III, Београд, 1990, 258.

⁶⁶ *Одјек*, 1888.

⁶⁷ Милутин Гарашанин био је вођа напредне странке која је 1883. године изнела свој нацрт Устава у коме је постојао дводомни систем,

⁶⁸ *Појед*, 1889.

VIII

Идеја дводомног система у Србији прошла је дуг пут до свог формалног утемељења. Јавила се постојањем два дома у Сретењском уставу, и то тако што је Савет имао законодавну, а Скупштина финансијску власт. Та два тела била су независна једна од другог јер су радили заједно само када је требало мењати Устав или законе о порезу. Из тог разлога није могуће говорити о дводомном систему. Закон о народној скупштини из 1859. године није увео дводомни систем, али неке његове одлике могле би се препознати у самом начину доношења закона. Чињеница да је Скупштина предложила закон који је Савет требало да прихвати или одбије говори у прилог постојања дводомног система. Јер дводомни систем подразумева два тела која раде на истом питању заједнички (предлог закона мора да прође кроз оба дома) и тек након сагласности оба дома, питање може бити решено, односно, у конкретном случају, закон усвојен. Закон о народној скупштини из 1861. године није формално-правно предвидео постојање дводомног система, али је он фактички постојао. Истина не у правом облику, јер овде равноправности између домова (Скупштине и Савета) није било. Приликом доношења Намесничког устава деловао је као да ће идеја о дводомном народном представништву коначно бити преточена у уставни текст. Иако је уставотворни одбор једногласно био за дводомни систем, он је изостао у самом уставном тексту. Страх од уставобранитељских времена и саветске олигархије, определио је власт за увођење кнежевих (владиних) посланика као замена за горњи дом. Устав из 1888. године предвидео је једнодомни систем. Замена за горњи дом били су квалификовани посланици, пропорционални изборни систем, саветско решење и посебан законодавни поступак. Време је показало да постојећа решења нису била адекватна замена за горњи дом.

Разлог неувођења горњег дома треба тражити у тада постојећим политичким околностима. Политички представници, касније чланови политичких странака одустајали су од својих изворних ставова повучени политичком трговином представника власти. Без обзира на огромне расправе и полемике које су вођење за дводомни систем, њихови агитори су често, због личних разлога, одустајали од ове идеје. Истина, било је и оних који су сматрали да једнодомни систем више приличи друштву попут нашег. И на крају, страх од интелигенције. Све време истицана потреба да се у сељачку скупштину уведе интелигенција која би окупљена у горњем дому, постала је његов највећи противник. Идеја дводомног система добила је формалну потврду тек у XX веку, Октроисаним уставом кнеза Александра Обреновића. Међутим, тешко је рећи да су, разлози који су истицани у претходном веку, нашли своје место у Уставу из 1901. године.

Извори и литература

Литература:

- Адонис, А. *Парламент данас*. Подгорица, 1996.
- Бартуловић, Ж., и Н. Ранђеловић. *Основи уставне историје јуџословенских народа*. Ниш, 2012.
- Клаић, Б. *Рјечник стираних ријечи*. Загреб, 1962.
- Марковић, Р. *Уставно право и политичке институције*. Београд, 2004, 333.
- Миловановић, М. Ђ. *Један или два дома*, Београд, 1901.
- Митић, С. „Органски закони – средство динамике примене устава: правноисторијски осврт”. У: *Динамика савременој правој историја: темељски зборник радова*. Косовска Митровица, 2024, 327–341.
- Николић, Д. *Историја права стари и средњи век*. Ниш, 2014.
- Павловић, М. *Преображенски устав – први српски устав*. Крагујевац, 1997.
- Павловић, М. *Српска права историја*. Крагујевац, 2005.
- Стојановић, Д. М. *Уставно право*, књ. II. Ниш, 2006.
- Јовановић, С. *Друа влада Милоша и Михаила*. Београд, 1990.
- Јовановић, С. *О држави: основи једне право теорије*. Београд, 1990.
- Јовановић, С. *Политичке и право расправе*, I–III. Београд, 1990.
- Јовановић, С. *Уставодранијељи и њихова влада (1838–1858)*. Београд, 1990.
- Јовановић, С. *Влада Милана Обреновића*. Београд, 1990.

Извори:

- Закон о народној скупштини, 1858.
- Закон о Народној Скупштини, 1861.
- Лист *Јединство*, 1868.
- Лист *Рада*, 1881.
- Отаџбина*, свеска 111.
- Пољег*, 1889.
- Пројекат закона о народној скупштини, 1858.
- Устав за Књажество Србију, 1869.
- Устав Краљевине Србије, 1888.
- Устав Књажества Србије, 1835.
- Огјек*, 1888.