

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 4

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2014

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Zoran Grac

Korice

Marija Vuksanović

Priprema i štampa

Dosije studio, Beograd

ISBN 978-86-7630-469-1

Tiraž

300

Adresa redakcije

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 4 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2014 (Beograd : Dosije studio). – 355 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 300. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-469-1

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутор додатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници

COBISS.SR-ID 212155404

Проф. др Мирјана Стефановски*

РАСПРАВА О ГОРЊЕМ ДОМУ У НИКОЉСКОМ ОДБОРУ 1868.

Апстракт

Постављено као кључни проблем уставне реформе, питање торње дома било је претресано у првој уставној расправи у Србији у децембру 1868. године. У раду се анализирају образложења сународних представљених схватања о двојској улози торње дома у очувању уставне равноправности: с једне стране, да буде брана скупштинској свемоћи и да умерена представљеност и једностраност изабраног дома, те као елементи стабилности отклања употребу владаочевој већи, а с друге стране, да организован као надзорна власт, буде јак центар опшора према влади. Предлози начина образовања торње дома (начело изборности са модальностима посредној или корпоративној избора, принцип именовања са варијантима везаности представљеним својствима или кандидатским листима, чланство по положају, трајање мандата) разматрају се са становишта обезбеђивања заступљености друштвених редова, представљености образоване мањине и јемства самосталности. У погледу влашћења торње дома, већина учесника у расправи заложила се за право законодавне иницијативе оба дома и превагу скупштине у случајевима несигурности, или у ситуацији прелазног стања на заједничкој седници, или у решењу апела на народ. Такође, већина се изјаснила за суделовање торње дома у поступку кривичне министарске одговорности и у фази оптужбе и у фази суђења, док проблем политичке одговорности министра пред домовима парламента није подробније расправљан. Аутор закључује да су за Јована Ристића предлози исказана у Никољском одбору била узорна да би торњи дом могао деловитније да контролише и обуздава владу не само скупштина и да је то пресудно утицало да дводомни систем није био усвојен у Намесничком уставу.

Кључне речи: Уставна расправа. – Дводомни систем. – Става торње дома. – Министарска одговорност.

Уставном реформом, најављеном у намесничкој прокламацији Великој народној скупштини у јуну 1868. године, према усклађеним изјавама из намесничког програма и скупштинских жеља у погледу

* Др Мирјана Стефановски, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду. Рад је резултат истраживања у оквиру пројекта *Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије (179059)*, који подржава Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

законодавне власти народног представништва и министарске одговорности, Кнежевина Србија је требало да добије класично уређење једне уставне монархије.¹ Необично важна, као израз оновремених политичких схватања и погледа на уставност, била је расправа која је о установи горњег дома била вођена на седницама знаменитог Никољског одбора у децембру 1868.² Према приликама у тадањој Србији, био је то један веома репрезентативан скуп личности од значаја и угледа, који су по позиву намесника и владе били окупљени да би расправљали о главним питањима уставне реформе. С изузетком истакнутих носилаца режима кнеза Михаила, позвани да учествују у раду одбора били су и њихови млађи политички следбеници, за које се знало да су начелни противници намесничке политике. У том великом уставном одбору од преко седамдесет чланова окупили су се, осим министара и државних саветника, многи званичници државне управе и судства, способни и искусни чиновници, као и професори велике школе и познати либерални интелектуалци и политичари. Слободан Јовановић рећиће да је ту био сабран „цвет чиновништва и интелигенције”.³ Позвани су били и виђењнији људи из народа, свештеници, трговци и сељачки представници, који су глас народних говорника и опозиционара стекли на скупштинама државним за владе кнеза Михаила.⁴

Пред Никољски одбор намесничка влада није изашла са припремљеним нацртом устава. Уставни програм намесништва био је дело Јована Ристића, а Ристић није хтео да допусти да пре сазивања скупштине која ће решавати о новом уставу уставни пројект буде разматран у кругу политичара упућенијих у уставну материју, који би могли оспорити његова битна решења. Отуда је приликом отварања рада одбора недвосмислено било опредељено да је његова улога само саветодавна,⁵ да би у завршној речи којом су закључене одборске седнице било најављено да

1 Беседа којом је Намесништво књажеског достојанства отворило уставни одбор – *Јединство*, 8. децембар 1868; Ж. Живановић, *Политичка историја Србије у другој половини деветнаестог века*, I, Београд 1923, 215–218.

2 На значај разматрања питања састава и улоге горњег дома у Никољском одбору указао је Слободан Јовановић, издвајајући карактеристичне ставове трију политичких група – намесничке, либералне и конзервативне – да би их критички обједињено представио (*Дводомни систем, Политичке и њравне расправе*, II, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 2, Београд 1990, 235–244; *Влада Милана Обреновића, књ. I (1868–1878)*, Сабрана дела Слободана Јовановића, том 4, Београд 1990, 63–66). Сумарним приказом, који веома отежава а неретко и не допушта разумевање исказаних гледишта, рад Никољског одбора представио је Јаша Продановић. (*Уставни развојак и уставне борбе у Србији*, Београд 1936, 164–172), да би од савремених аутора расправу о горњем дому из 1868, маниром сличним Јовановићевом обједињеном представљању ставова политичких група, приказао Марко Павловић (*Српска њравна историја*, Крагујевац 2005, 396–399; *Правна европеизација Србије*, Крагујевац 2008, 113–117).

3 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, I, 63.

4 *Успомене и доживљаји Димитрија Маринковића 1846–1869*, пр. Д. Страњаковић, Београд 1939, 206.

5 *Јединство*, 9. децембар 1868.

ће намесништво, испитавши разлоге изнете током расправе о главним питањима уставне реформе, спремити пројект устава и предложити га народној скупштини.⁶ При изради новог устава Ристић је хтео да очува за себе одлучну реч и пуну контролу.

Уставни одбор био је отворен на Светог Никољу 8. децембра 1868. (по старом календару) говорима намесника Миливоја Петровића Блазнавца и Јована Ристића, митрополита Михаила и председника владе Ђорђа Ценића. После свечаног отварања на којем је Ристић у значајној беседи јасно определио правац уставне реформе, било је још девет седница одбора којима су председавали Ђорђе Ценић и Радивоје Милојковић. Иако је био професор права и имао богато искуство службе у администрацији и судству, Ценић је имао само улогу да формулише конкретна питања о којима чланови одбора треба да се изјасне, али као човек пређашњег режима, министар правде и државни саветник под кнезом Михаилом, није учествовао у расправи о спорним стварима. Становиште намесничке владе у одбору излагао је и бранио министар унутрашњих дела и Ристићев близак политички пријатељ Радивоје Милојковић, а његова је улога била да у важнијим питањима оспорава противна гледишта. Донедавно председник апелационог суда, он је служио за једног од наших најбољих правника, са врским образовањем које је добио на правним студијама на универзитетима у Хајделбергу и у Паризу. Седнице одбора држане су у великој сали „Старог здања” спрам Саборне цркве. Његова радња позната је по протоколима на основу званичних белешки секретара Јована Авакумовића, који су објављивани у листу *Јединство*, чији је уредник тада био истакнути либерал Стојан Бошковић.⁷

Најисцрпније и најсвестраније у Никољском одбору било је разматрано питање горњег дома. На његову особиту важност упутио је Јован Ристић у својој намесничкој беседи.⁸ Усвајање дводомног система у новом српском уставу он је представио као природни пут еволутивног развитка установа. Народна скупштина и државни савет – разлагао је – установе су које су поникле на домаћем земљишту и, постојећи упоредо, органски су се развијале, саобразно друштвеним приликама и потребама државног живота. Уставна реформа, вођена идејама одмерености и поступности, имала би задатак да их преуреди у складу са достигнутим степеном развитка и склопи у једно законодавно тело какво изискују савремене потребе. Клонећи се вазда доктринарног приступа, Ристић се за дводомни систем није заложио као његов начелни заговорник. Оно што налаже да државни савет буде и даље задржан као чинилац у законодавству, преуређен тако да може да послужи као стожерни елемент за

6 *Јединство*, 20. децембар 1868.

7 *Јединство*, 8. децембар 1868 – 3. јануар 1869.

8 *Јединство*, 8. децембар 1868. Идеје очувања континуитета у изградњи државних установа и поступности и смотрености у реформама Ристић ће и доцније истичати као руководна начела уставног преображаја земље под владом намесништва 1868. године (*Једно намесничјство 1868–1872*, Београд 1894, 41–44).

изградњу горњег дома, то, према његовим погледима, нису апстрактни, начелни разлози ваљаног организовања законодавне власти, него темељни захтев поступности у реформама. „У политици унутрашњој нема опасније игре – опомињао је – но кад се оно усваја, што се не може одржати; кад се оно данас натраг узима, што се јуче дало. Кад једном утврдимо темељ, на коме ћемо своје установе развијати, каква може бити опасност, ако из обзира на смотреност, не узмемо све одједном? Напротив незгоде би заиста биле велике, ако би узели правац, у коме би принуђени били, да данас оно рушимо, што смо јуче сами подигли.” Претпостављајући да ће доцнији развитак упутити на увођење једнодомног народног представништва, сматрао је да ће то бити много лакше и без потреса, него ако би потоње искуство показало да је горњи дом неопходан, када би прелазак на дводомни систем био много тежи и опаснији.

У прилог дводомног представништва Ристић је сумарно навео и начелне разлоге, нарочито истицане у француској уставној теорији и политичкој књижевности. Историјско искуство је показало да је усредсређивање власти у једној скупштини обележје доба преврата, када превладава воља да се сва сила револуционарног покрета сабере у једном центру, како би се одатле излила свом жестином. После стишавања друштвених потреса пак „тражио се и други чинилац, да обустави наглост и подигне ограде против једностраности”. Иначе, претресање законских предлога у два дома свакако доприноси свестранијем испитивању и зрелијем решавању, који су услов за ваљано законодавство. Горњи дом је такође међа која може уздржати скупштину у моментима раздражености и пристрасности, ако би се, заведена од неодговорних личности, повела за тренутним страстима или интересима. Ристић је још додао да би посебно због нарави нашег народа, који је по темпераменту склон заносима и наглостима у политици, било мудро дводомним системом поставити брану против застрањивања и пренагљености. Најзад, он је нагласио и особено преимућство постојања горњег дома у монархијама. Када је власт монарха у законодавству противстављена једнодомном законодавном телу, владалац лакше бива увучен у борбе партија. Постављен између владоца и скупштине, горњи дом представља „умеравајућег посредника”, па личност и ауторитет владоца остају уздигнути изнад партијских трвења и политичких окршаја. Посебно је за Србе који су имали „горко искуство са судбином својих владалаца” важно да не губе из вида ту „лекцију историје”.

Образлажући потребу горњег дома, Ристић је нарочито истакао разлог неодговарајуће социјалне заступљености друштвених група у српским скупштинама. Како је сеоско становништво, које је најпретежније у бирачком телу, несклоно да за посланике бира оне који не припадају његовом реду, у скупштинама потеклим из народног избора сељачки представници су у огромној већини, па оне нису „најверније огледало сваковрсних сила народних”. Установом горњег дома омогућила би се заступљеност и осталих друштвених редова, те би се у законодавству „обгрлиле све животне силе народа”. Одговарајућа представљеност раз-

личитих струја и интереса у законодавству требало је, према Ристићевој замисли, да се оствари путем владаочевог именовања чланова горњег дома. Осим именованих чланова, у састав горњег дома по положају би улазили и сви државни саветници. Задржан и даље као централни орган власти, државни савет би добио посве нову улогу. Имао би функцију административног суда, надлежног да решава жалбе против министарских решења и сукобе између управних власти. Уједно би му као саветодавном телу владе били поверени и послови законодавне комисије. У време док трају заседања скупштине, сталном саставу државног савета придружили би се и саветници постављени од владоца на неколико скупштинских периода. Тако проширен савет, који би бројао најмање 40 а највише 50 чланова, представљао би горњи дом народног представништва. Чланови по положају из сталног савета, упознати са пословицама законодавства, доносили би у рад законодавног тела стручна знања. Владачевим именовањем уводили би се представници оних друштвених редова који нису заступљени у скупштини потеклој из народног избора. Прописана својства за саветнике требало би да пруже јемства за очување њихове самосталности. Тако склопљено законодавно тело – образлагао је – „би обухватило разноврсне силе народне и било израз воље и свести његове”.⁹ У Ристићевој интерпретацији, према овом исказу, представљеност различитих слојева друштва у два дома народног представништва репрезентује уједно и различита морална, односно духовна својства народног бића. Елемент политичке воље био би изражен у доњем, а елемент политичке свести у горњем дому.

Поводом начелне дебате о дводомном систему, сви чланови Никољског одбора изјаснили су се за поделу законодавног тела на два дома.¹⁰ Потоња расправа о саставу горњег дома, међутим, обелоданила је врло удаљена, чак крајње супротстављена схватања о његовом месту и улози.

Као најжешћи противник намесничког предлога наступио је Аћим Чумић, професор кривичног права, који је државне науке студирао у Хајделбергу и у Паризу. Савременици ће дуго памтити Чумићева предавања на великој школи у време намесништва, због којих би под прозоре слушаонице знало да се слегне „и пола београдске чаршије”, да се забави слушајући га како грми против устава и страшно и жучно напада владу.¹¹ Свој први велики политички наступ Чумић је имао у Никољском

9 *Јединство*, 8. децембар 1868.

10 *Јединство*, 14. и 16. децембар 1868. Поводом једногласног изјашњавања чланова Никољског одбора за увођење дводомног система, Никола Крстић је забележио у свом дневнику да му је колега из касационог суда Јаков Димшић испричао „како су многи у први мах били за то да буде један дом, али се нико не усуди да то искаже, но сви бише за то да буду два дома” (Никола Крстић, *Дневник. Јавни животи*, II, 1. јануар 1868 – 31. децембар 1876, пр. М. Јагодић, Београд 2006, 88). Одлично обавештен, аустријски конзул Калај такође је у свом дневнику забележио како му је Љубомир Каљевић рекао да су многи против тога да се образује горњи дом и да ће и касније бити противници дводомности (*Дневник Бењамина Калаја 1868–1875*, пр. А. Радонић, Београд – Нови Сад 1976, 131).

11 К. Христић, *Зайиси стјарој Београђанина*, Београд 1987, 291.

одбору. Утисак који је начинио својом беседом био је тако силан да му је уредник „Јединства” Стојан Бошковић посветио чак два уводника.¹² У дугом и бурном говору он је продорној критици подвргао слабости наших политичких нарава, у којима је видео главну опасност по устав. Смисао уставности – разлагао је – јесте у ваљаном законодавству и у поштовању права. Законодавно тело треба да има таква својства да буде кадро да ствара добре и праведне законе и да надзире да се они поштују. У народној скупштини, како се то могло видети на свим ранијим скупштинама, не само да нема довољно знања за ваљано разматрање закона, ни потребног старања о општем интересу него нема ни довољно самосталности и смелости за вршење надзора над владом. Чиновници, опет, који имају само специјална знања, увек су зависни од владе и њој потчињени. Ни народна скупштина ни чиновнички савет – закључио је Чумић – по својим својствима не би били кадри да обуздају владу. Да би могао да заустави неправедне законске предлоге, да владу контролише и да позове ministre на одговорност због непоштовања закона, неопходно је да горњи дом буде организован на начин који би му обезбедио пуну независност од владе. Такву независност његових чланова може да утврди само принцип изборности. С друге стране, старање о општем интересу подразумева самосталност спрема популарних мишљења. Ту високу политичку свест и независност од популарних расположења у народу горњем дому може да обезбеди само непокретност његових чланова. Насупрот намесничком предлогу саветника постављених и привремених, Чумић је истакао радикално противстављен захтев да сенатори буду изабрани и доживотни.¹³

У Никољском одбору Аћим Чумић је наступио као главни говорник испред групе млађих конзервативаца, који су се поставили као начелна и доследна опозиција намесничком режиму. Уз Чумића тада су се политички истакла и двојица врских интелектуалаца са париским универзитетским дипломама, Ђорђе Павловић и Милан Пироћанац. Ђорђе Павловић је био професор грађанског права на великој школи, из које га је намесничка влада касније одстранила због подршке једном студентском протесту. Полемишући са Стојаном Бошковићем, он се сагласио да на страни нема примера горњег дома чији би чланови били изабрани и доживотни. Ипак, у особеним српским приликама – нагласио је – изборно начело неопходно је јемство независности од владе, а непокретност гаранција самосталности.¹⁴ Због блискости са Гарашанином, Милана Пироћанца је намесничка влада већ била сменила са места начелника у министарству иностраних послова и из Београда макнула у унутрашњост у судску струку. Из намесничког предлога он је прихватио једино то да чланови државног савета улазе у горњи дом по положају. То што су постављени имала је, међутим, да надомести сталност саветничког поло-

12 *Јединство*, 16. и 18. децембар 1868; Никола Крстић, *Дневник. Јавни животои*, II, 90; *Успомене и доживљаји Димитрија Маринковића*, 208.

13 *Јединство*, 30. децембар 1868.

14 *Јединство*, 1. јануар 1869.

жаја. Остали чланови горњег дома били би изабрани и то према уставом утврђеним квалификацијама. А како насртаји на законитост могу долазити и „озго”, од владе, као и „оздо”, од народа, односно од скупштине потекле из непосредних избора – образлагао је – они би свакако требало да буду доживотни. Тако образован и сталног састава, горњи дом би имао моралну снагу и независност и према влади и према народу.¹⁵

Противници владине свемоћи као опозиција намесништву, млађи конзервативци прибегли су идеји изабраног горњег дома, али су из неповерења у политичку зрелост народа, у противности са самим изборним принципом унели и начело сталности, те су тако спојили у теорији несагласне елементе – изборност и непокретност. Једнако као што су у намесничком предлогу састава горњег дома били неприродно спојени постављање са привременим мандатом, због бојазни Ристићеве да се једном именовани чланови савета не отргну испод владине контроле.¹⁶

Против Чумићевог предлога састава горњег дома иступио је Стојан Бошковић, један од главних либералних говорника. Он је прво указао на то како сам предлог почива на једној логички противуречној поставци: наиме, ако „ни у народу ни у чиновништву нашем нема гаранције да ће умети, смети и хтети да бране слободу и права народна”, како се онда може очекивати да ће такво изборно тело моћи да изнедри један савет, тако високих умних и моралних квалитета које Чумић тражи од горњег дома. Даље – подвукао је Бошковић темељну слабост предлога да чланови горњег дома буду изабрани и доживотни – то значи неколицини случајно изабраних људи (Чумић је, не би ли га учинио што способнијим за вршење реалне власти, предлагао савет као уско тело од свега 20 до 25 чланова) дати власт да за неколико деценија решавају о судбини земље. Тако би садашњи нараштај, којем Чумић управо замера то што је слабе политичке свести и незнатне културе, унапред везао руке и потомству које ће, међутим, у промењеним приликама свакако имати и битно другачија схватања и много напредније жеље. Такав вечити савет – упозорио је – не само да би био дубоко конзервативан, него би, разрешен сваке контроле и одговорности, могао бити и врло опасан. Он би се лако изметнуо у једну олигархију, попут некадашњег великашког савета. Као ранији уставобранитељски савет, био би стална опасност и по народну слободу и по права династије.¹⁷

Искусства која су Срби имали са старим државним саветом за важења Турског устава из 1838, за протојереја Игњата Васића убедљива су поука колико би опасно било образовати онакав горњи дом какав тражи Аћим Чумић, те га уздигнути за господара и над народом и над кнезом. Зна се – казивао је – како су стари саветници „вукли народ у провалије и несреће” и памти се како су „доводили Турке због своје

15 *Јединство*, 14. и 21. децембар 1868.

16 С. Јовановић, *О дводомном систему*, Политичке и правне расправе, II, Београд 1910, 153–156.

17 *Јединство*, 16. децембар 1868. и 1. јануар 1869.

неслоге, а на штету народних права”. Оспоравајући изборност горњег дома, лознички прота интуитивно је дошао и до разлога који је био носећи аргумент француских политичких писаца против дводомног система: „Ја се бојим да онај двоструки избор доведи на то, да ће једни рећи: ‘ми смо народни, а ви нисте.’” Иако ове речи подсећају на класичан аргумент опата Сјејеса да политичка воља као израз народне суверености, будући недељива, изискује и само једно народно представништво, за Игњата Васића био је то аргумент да други дом мора имати и другачији политички основ. Наспрам изабране скупштине, савет треба да постане именованем. Народњачке представе некадашњег светоандрејца, неповерљивог према чиновницима, упутиле су га на то да се заложи да се уставом прописани услови за владаочево именовање лица на саветнички положај не смеју везати за њихове функције и звања у државној служби, него да једине квалификације треба да буду личне врлине поштења, образованости и искуства.¹⁸

Снага и дејство Чумићеве беседе нагнали су и најјачег говорника владе Радивоја Милојковића да своје излагање посвети нарочито оспоравању концепције горњег дома коју су изнели млађи конзервативци.¹⁹ Тежиште критике било је да покаже како управо она својства која конзервативци траже од горњег дома – знање и независност – не би могла бити обезбеђена у изабраном и доживотном савету. С једне стране, оспорио је да се у принципу изборности уопште налазе јемства квалитета. Слабо учешће народа у државним пословима и скучен јавни живот нису пружали прилике народу да упозна и оцени праве способности и вредности људи. Штавише, искуство недавне прошлости показало је да се народ знао поводити за оним људима који су располагали силом. С друге стране, оспорио је да је потпуна независност вредност сама по себи. Независност не значи неодговорност и самовољу. У доживотном савету народ не би могао бити истинито и верно представљен, па се и не зна у чије име би ти вечити саветници вршили власт. Неодговорни, они би имали одрешене руке да терају у властољубљу и личним прохтевима. Када се има на уму колико је земља већ патила од преврата, најпогубније је то што би и народ и влада били немоћни спрам евентуалних насртаја ових „патријарха” на законито стање и њихових превратних тежњи.

Прелазећи на одбрану намесничког предлога, Милојковић је потом образлагао да ће својства која се траже од савета, а то су пре свега квалитети знања и искуства, већма доћи до изражаја ако саветнике поставља владалац на извесно време. Влада, којој је на догледу „сва већа умна радна снага које има у народу“, поузданије ће моћи да у горњем дому прикупи све оно што је у друштву најбоље. Оно у чему би, истина, могло бити сумње – признавао је главну слабост предлога – јесте питање да ли ће од владе именовани саветници бити од ње довољно независни. При томе се одмах постарао да умањи значај ове слабости. Када је о доношењу зако-

18 *Јединство*, 14. децембар 1868. и 1. јануар 1869.

19 *Јединство*, 1. јануар 1869.

на реч, ту према Милојковићевом објашњењу независност заправо није неопходна, јер сами закони као општа ствар не задиру у личне интересе министара. Питање независности надзорног тела поставља се изоштрено поводом одговорности за извршавање закона. Народна скупштина, а не горњи дом, она је политичка власт која је позвана да контролише владу. За министарску одговорност као јемство законитости много важније од независности горњег дома јесте да суд који ће судити министрима буде састављен од виших и најнезависнијих судија у земљи.²⁰

Владин предлог о постављеном горњем дому у Никољском одбору подржао је и митрополит Михаило, који ће и у наредним деценијама у политици остати важна потпора Ристићевим либералима и близак пријатељ странке и самог Ристића. Према назорима црквеног поглавара, главна сврха уставне организације власти треба да буде остварење слоге у народу схваћеном као органска целина. Владу не би требало постављати наспрам народа као непријатељски логор. Интерес српства и велики национални задатак изискују да Србија има јаку владу. У савету она треба да нађе ослонац и помоћ у врсним личностима, у таквим људима који се одликују искуством, поштењем и независним мишљењем и који знају шта је то држава и умеју да сагледају праве интересе свега народа и читаве земље. Влада мора имати убеђење о томе да су њихови погледи такви да се могу сложити са назорима владе у пословима законодавства и државне политике. Складан однос између савета и владе утврђивао би однос поверења народног представништва према извршној власти, док би слободно изабрани посланици у народној скупштини ваљало тек да се васпитавају у пословима законодавства и уче вишим погледима на државу. За то поверење, које је услов снажне владе, важно је да се приликом владаочевог постављања саветника нарочито обазире на народно мишљење о њима. Спајајући вредности правде, реда и мира са идејом националне слободе, у митрополитовој патријархалној замисли идиличне „слоге владе и народа“ и „узајамног њиховог поверења и договора“, биле су такође уграђене и либералне мисли о слободној штампи и министарској одговорности, на којима би се темељиле уставност и законитост у земљи.²¹

Глас људи из народа имао је особену политичку тежину због утиска у јавности у погледу саглашавања у одбору са владиним предлогом постављеног горњег дома. Намесници су се зато постарали да такав глас подршке добију, а да је у питању наговор одозго видљиво је по одсуству каквог самосталног образлагања у иступању једног Милије Радовановића, кмета из Селевца,²² или у унапред припремљеном писаном излагању Симе

20 *Ibid.*

21 *Јединство*, 9. и 24. децембар 1868.

22 *Јединство*, 14. и 21. децембар 1868. Поводом иступања у одбору личности попут кмета Милије Радовановића или трговца Димитрија Главинића, Никола Крстић је забележио као свој дневнички коментар, да је бесмислено „телалити“ о „самосталном мишљењу“ људи који о уставним питањима и државном устројству „ни нај-

Несторовића, трговца из Великог Црнића у Пожаревачком округу, са потписима још десеторице народних представника из унутрашњости.²³ Владин предлог о постављеним саветницима подржали су и неки представници грађанства, попут професора велике школе Панте Срећковића, доктора Јована Валенте, појединих познатих трговаца и свештеника, судија и чиновника из окружних вароши. Бењамин Калај забележио је у дневнику да га је Ристић уверавао да ће у одбору свакако бити прихваћен предлог владе да кнез именује чланове сената. „Само неколико професора – представљао је намесник аустријском конзулу расположење у народу у погледу мере уставне реформе – као Чумић, Павловић и људи као Каљевић желе да чланове сената бира народ, али они не чине странку, премало их је за то, а велика маса народа не жели ове ултрадемократске форме већ одржаваће кнежевског угледа.“²⁴ Као што је Ристић уверавао Калаја да у одбору не постоји јаче противљење намесничкој концепцији горњег дома, тако се и влада старала да у јавности створи слику да је намеснички предлог уставне реформе добио најширу подршку. Илија Гарашанин, повучен на свом имању у Гроцкој, писао је Мариновићу како пажљиво чита оно што се о радњи одбора објављује у новинама, али да је дознао да су излагања учесника који су заступали гледишта противна плановима владе била цензурисана.²⁵

Подржавајући предлог намесништва, Јован Валента је штавише допустио да се утицај владе на радњу горњег дома и даље распростре, тако што број његових чланова не би био уставом утврђен, већ би се оставило увиђавности и слободној оцени владе да путем кнежевог именовања уведе у горњи дом онолико саветника колико држи за сходно.²⁶ Тако би се постављањем нових, влади поузданијих саветника, могао одмах затомити сваки изразитији отпор политици владе, ако би се у погледу неког важнијег питања исказао у горњем дому. Карактеристична је била оцена Косте Цукића, дугогодишњег министра кнеза Михаила, забележена у Крстићевом дневнику онога дана када се сазнало да је намесништво сазвало Никољски одбор. „Цукић овако карактерише рад тој комисији: Радивој (Милојковић) ће тражити веће слободе; комисија ће томе бити противна и нешто ће окрњити; а Скупштина ће и од комисијиног посла нешто окрњити, те ће се после трубити по новинама (да) влада хоће веће реформе, али народ неће да се заведе, јер им није време.“²⁷ Да се овај цинични коментар ослањао на добром познавању и личности и манира Ристићевих, постаје видљиво када се читају његова потоња

мање не знају“, па не могу о томе „ни имати никаква јасна појма и мишљења“, него се „знало да ће оно хтеги што влада хоће и који су научени унапред шта да говоре“. (Никола Крстић, *Дневник. Јавни живои*, II, 92).

23 *Јединство*, 28. децембар 1868.

24 *Дневник Бењамина Калаја*, 135.

25 Писмо И. Гарашанина Ј. Мариновићу од 22. децембра 1868 – *Писма Илије Гарашанина Јовану Мариновићу*, књ. II, пр. С. Ловчевић, Београд 1931, 236.

26 *Јединство*, 24. децембар 1868.

27 Никола Крстић, *Дневник. Јавни живои*, II, 80.

објашњења разлога што су била усвојена нека од наопаких решења Намесничког устава, попут бизарних владиних посланика.²⁸ По прилици је увиђање да ће намесничка влада провести оно што је наумила било разлог што су искусни политичари Јован Мариновић, близак пријатељ и сарадник Илије Гарашанина, и Димитрије Црнобарац, један од наших тада најбољих правника, ћутали све време трајања расправе у одбору.

Професор историје Панта Срећковић, једном сликом преузетом из политичке књижевности, упоредио је по преимућствима дводомни систем организовања законодавне власти са начелом вишестепености у организацији судске власти. Колико су опасни преки судови, толико је опасна и „прека власт“ једнодомног народног представништва. Обуздавајући пренагљености скупштине, постојање горњег дома уноси у законодавну радњу више промишљености и зрелости, услед свестранијег испитивања законских предлога у два дома. Да оба дома не би имала истоветан политички лик, уколико би се применило изборно начело, горњи дом треба да потекне из посредних избора, као представништво територијалних заједница. Како је пак Србија мала и територијално уједињена земља – образлагао је Срећковић – постављање чланова горњег дома боље је решење од њиховог избора по окрузима. Када, међутим, у будућности буде једном остварен национални циљ уједињења свих српских земаља, тада ће најбоље решење бити да горњи дом буде склопљен као представништво области. Да би подела на округе ипак била на посредни начин изражена у саставу горњег дома, залажући се за постављање његових чланова, предложио је да путем владаочевог именовања у горњи дом уђе и по један члан из сваког округа, који би био познат по каквој родољубивој заслуги за отаџбину. Иначе би, према прописаним квалификацијама за остале чланове горњег дома (високо образовање или године државне службе), то тело, обезбеђујући заступљеност интелигенције, требало да у законодавни рад унесе квалитете знања, стручности и искуства у државним пословима. Битније удаљавање од владиног предлога било је његово становиште о неспојивости места у државном савету и чланства у горњем дому. Одстрањујући чланове по положају, Срећковић се заложиио за чист модел постављеног горњег дома.²⁹

Према луцидно поједностављеном лаичком опажању шабачког трговца Димитрија Главинића, дводомни систем и не би био нека новина за Србију јер у савету и скупштини „ми смо и до сада имали као неки горњи и доњи дом“. Попут Панте Срећковића, и он је раздвојио горњи дом и стални савет. Стални савет образовао би се избором већином гласова у оба дома законодавног тела између кандидата које би у двоструком броју предлагао владалац. Тај начин образовања већма би одговарао битно различитој улози сталног савета – да буде политичка власт која би контролисала извршавање закона и вршила надзор над радом локалних власти у окрузима.³⁰ То трагање за једним независним

28 Ј. Ристић, *Једно намесничштво*, 44–45.

29 *Јединштво*, 14, 24. и 28. децембар 1868.

30 *Јединштво*, 14. и 24. децембар 1868. и 1. јануар 1869.

државним телом високог политичког ауторитета, које би нарочито испитивало злоупотребе власти од врха до дна државне управе, среће се у више наступа представника из народа у Никољском одбору. Више пута поновљена мисао о државним „комисарима“ казује о томе колико се, нарочито у унутрашњости, осећао недостатак ваљане независне контроле законитости рада управе. Иначе, према квалификацијама које су се захтевале за саветничко звање, у погледу лика горњег дома опажају се две различите тенденције. На једној страни, савет је замишљан више као скуп виђенијих људи из народа, уз заступљеност свих округа. Према другом гледишту, било би то тело високог нивоа образовања и стручне спреме, претежно чиновничко по своме саставу.

Ранко Алимпић, који је од либерала први пришао намесништву, својим залагањем за доживотни мандат постављених саветника оспорио је кључну тачку Ристићевог предлога. С гаранцијом непокретности, једном именовани, чланови горњег дома били би надаље потпуно ослобођени од утицаја владе. Њихова независност би тиме била поуздано ујемчена. Оличавајући моралну снагу народног представништва, горњи дом би могао да наступа самостално и према скупштини и према влади.³¹ Иако војник по образовању (војне науке је студирао у Прусској и у Белгији), Ранко Алимпић је предложио једно правно конзистентно решење које би, да је у намесништву уопште било воље да се постигне компромис, у политичком смислу представљало ваљану основу за измирење противстављених ставова у Никољском одбору. Но, Ристић никако није мислио да допусти да се горњи дом отргне од владиног утицаја и контроле. Карактеристично о томе сведочи моменат када је Радивоје Милојковић, сумирајући на крају расправе изнете предлоге о организацији горњег дома, изоставио баш овај предлог о постављеном и непокретном савету.

Наступ проте Јована Јовановића био је нарочито неугодан за намеснике због великог угледа који је имао у народу као главни опозиционар на Михољској скупштини у последњој години кнез Михаилове владавине. Предлог проте Јовановића из основа је рушио Ристићеву замисао да влади путем креирања састава горњег дома обезбеди снажан утицај на рад народног представништва. Он се заложиио да чланове горњег дома бира народна скупштина на три године, колико траје и скупштинска периода. У односу на посланике, према прописаним квалификацијама одликовали би се високим образовањем и дугогодишњим судијским искуством.³² Добило би се тако једно тело квалификованије од скупштине за законодавну радњу и за делотворну контролу извршне власти, али које, произлазећи из воље скупштинске већине, ниуколико не би било политички противстављено доњем дому. Носећа идеја проте Јовановића била је да се обезбеди управо политичка истоветност домова народног представништва и њихово политичко јединство у односу према влади.

31 *Јединствено*, 14. и 21. децембар 1868.

32 *Јединствено*, 21. децембар 1868.

Љубомир Каљевић, који је у то време уживао глас слободоумног интелектуалца и био познат као уредник *Србије*, опозиционог листа чије је писање о важним политичким темама постајало све неугодније за намесничку владу,³³ дао је значајно разјашњење разлога неслагања у погледу улоге коју би установа горњег дома имала у особеним друштвеним и политичким приликама у Србији. Начелни аргумент из Ристићеве беседе о преимућствима дводомног система – да горњи дом представља брану скупштинској свемоћи, за Каљевића је тек апстрактан разлог, пренесен из француске политичке књижевности, који у политичким околностима уставне реформе у Србији звучи готово цинично. Управо обрнуто – нагласио је – „у нас нема и још за дуго неће бити опасности од народа него од владе“. Без довољно знања и самосталности мишљења, наше скупштине ће још дуго бити одвећ послушне свакој влади. Значајније суделовање интелигенције и спремније и самосталније скупштине не могу се добити путем непосредних избора, услед неповерења које се у народу уврежило према чиновништву, поглавито због злоупотреба полицијских власти. Оно мало образованих људи што би се нашло у скупштини, изгубило би се у маси сељачких посланика, вазда поводљивих и неотпорних према влади. Пошто је оспорио умесност Ристићевог представљања улоге коју би горњи дом имао у новом уставном склопу, Каљевић је упозорио да би дводомни систем, са једном скупштином без самосталности и једним саветом без независности, учинио народно представништво пуким оруђем владе: Ако би се још, како то предлаже намесништво, таквој скупштини придружио горњи дом „састављен од људи које је сама влада пробрала – онда смо добили представништво владино а не народно“.³⁴

Према Каљевићевом разумевању, особене прилике у Србији изискују да се горњи дом образује као тело које би било кадро да преузме ону функцију за коју сама скупштина нема довољно ни знања ни самосталности – да контролише и обуздава владу. Потребан квалитет компетентности може да донесе само заступљеност интелигенције, а неопходне врлине моралне снаге и самосталности могу да се изведу једино из начела изборности. Сматрао је да би представљеност интелигенције у горњем дому била доследно обезбеђена корпоративним избором његових чланова. Али је такође увиђао да би такав избор био рђаво примљен у народу. Прихватио је зато систем посредних избора са прописаним квалификацијама кандидата из предлога проте Јована Јовановића. Како би начинио и извештај уступак у сусрет намесничком предлогу, од протине идеје одступио је утолико што би, према његовом решењу, две трећине чланова горњег дома бирала народна скупштина, док би једну трећину бирао владалац, али између кандидата које предложи скупштина.³⁵ Уз Каљевићев предлог пристало је више учесника у

33 Никола Крстић, *Дневник. Јавни животои*, II, 82.

34 *Јединство*, 14. 16. и 21. децембар 1868.

35 *Ibid.*

расправи, међу којима и млади професор Стојан Новаковић, тада већ врло цењен у научним круговима.³⁶

Познати научник Јанко Шафарик покушао је да идеју да скупштина бира чланове горњег дома већма измири са Ристићевим старањем да влади обезбеди примаран утицај на његов лични састав. Према Шафариковом предлогу, чланове горњег дома бирала би скупштина, али везана при томе кандидатском листом коју би сачинила влада, предлажући скупштини двоструки број лица, између којих би она вршила избор.³⁷ За слично решење претходно се заложио и протејереј Никола Поповић, ректор богословије. Док је Шафарик, захтевајући за саветнике вишегодишње искуство у државној служби и високо образовање, горњи дом замишљао као скуп највише чиновничке интелигенције, прота Никола Поповић у њему је пре свега гледао тело које би се одликовало личним моралним својствима својих чланова. Занимљиво је да се он изјаснио и против решења да сви архијереји буду чланови горњег дома по праву достојанства, предлажући да скупштина бира само једног епископа и то без владиног кандидовања.³⁸

У расправи о месту и улози горњег дома у уставном склопу, Каљевићевом разлагању о неопходности установљавања једног јаког отпорног центра према влади, начелне разлоге противставио је Чедомиљ Мијатовић, такође говорник из круга млађих либерала, но који је управо под Ристићевим намесништвом катедру економије на великој школи заменио за пробитачнији положај начелника у министарству финансија. Усвајање дводомног система он је образлагао пре свега као нужно средство против опасности које су скопчане са владавином демократског већинског принципа, будући да је то и у далеко просвећенијим земљама једина гаранција против пренагљености, поводљивости и застрањивања скупштине. Обуздавајући крајности представничког система, горњи дом је у односу законодавног тела према влади уједно и важан чинилац очувања уставне равнотеже између законодавне и извршне власти. Наспрам скупштини произашлој из општих и непосредних избора, горњи дом би према његовом предлогу био образован комбиновањем посредних избора са принципом именовања, уз незнатан број чланова који би улазили по положају, попут митрополита, председника ученог друштва и председника трговачког и занатлијског одбора. Све остале чланове, чије би квалификације биле опредељене имовинским и образовним цензусом, именовао би владалац између кандидата изабраних на окружним скупштинама.³⁹ Тако би уз заступљеност мањине по својствима имућности и образованости, састав горњег дома одражавао и представљеност округа, истовремено почивајући на изборној основи и бивајући снабдевен ауторитетом владалачког именовања.

36 *Јединство*, 24. децембар 1868.

37 *Јединство*, 1. јануар 1869.

38 *Јединство*, 30. децембар 1868.

39 *Јединство*, 14, 18. и 24. децембар 1868.

Комбиновање изборног начела са принципом именовања, уз битно измењено политичко тежиште, заступали су учесници из народа у Никољском одбору. То је онда давало и посве другачији политички лик горњем дому. Изјашњења познатих опозиционара на ранијим скупштинама, крагујевачког трговца Тодора Туцаковића и адвоката Мате Поповића из Смедерева,⁴⁰ као и гласови одобравања којима су била пропраћена, представљали су за Ристића упозорење да намесничка замисао горњег дома, чији би састав контролисала влада, не само да изазива начелно противљење интелектуалаца, него да наилази и на значајан отпор међу народним представницима. Према њиховом предлогу, чланове горњег дома именовао би владалац између кандидата које би у двоструком броју изабрала велика народна скупштина. Битно је да тај избор од стране најширег народног представништва не би био ограничен прописаним квалификацијама кандидата у погледу образованости, искуства у државној служби или имућности.⁴¹ Замишљен као скуп истакнутих народних првака, са изборном основом у великој народној скупштини, горњи дом би имао и нарочити политички ауторитет на којем би засновао и своју самосталност и независност у односу према влади. Политички врло близак скупштини, додатно би још ојачавао представнички карактер законодавног тела и његову снагу према извршној власти.

Упућени на сарадњу са намесништвом, понешто заморени дугогодишњом опозицијом, а највећма из политичке увиђавности, прваци либерала у Никољском одбору показали су се вољним да одступе од својих начела и, када је реч о саставу горњег дома, да понуде једно средње, компромисно решење.⁴² Међу њима је ипак било разлика у погледу тога у којој су мери били спремни да, креирајући један мешовити горњи дом, иду у сусрет влади.

Врло компромисно је било иступање Стојана Бошковића, главног публицисте либералне групе и популаризатора њихових идеја. У начелној расправи о дводомном систему он је уважио, како аргументацију Мијатовићеву, да горњи дом представља потребну брану против претераности и једностраности скупштине и превратних странпутица, тако и Каљевићеве разлоге о неопходности горњег дома као бране против владине свемоћи. Подсетио је како су се наше скупштине, држане после Светоандрејске, на којој је збачен један кнез а други враћен на престо, допуштајући да се окрње народна права, претвориле и саме у послушно

40 Димитрије Маринковић је забележио у својим успоменама занимљив разговор који је водио са Матом Поповићем по изласку са седнице одбора. Када га је упозорио да је главна слабост његовог предлога у томе што влада може утицати на изборе, „па да се изаберу све њени људи“, Мата Поповић му је одговорио: „Ама зар ти мислиш да ја не знам то. Не сад, него још за двадесет и више година, влада ће да ради како она хоће и поред скупштине, но ја само хоћу да се овде запише шта је право народно... Тек нек има то право и да се зна шта је његово.“ (*Успомене и доживљаји Димитрија Маринковића*, 209).

41 *Јединство*, 1. јануар 1869.

42 Вид. С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, I, 44–45, 131–133; *О дводомном систему*, 148, 154–155.

оруђе реакције. Улога дводомног система – нагласио је – јесте да спречава како насиље влада, тако и безакоње револуција: „...треба власти поделити, да не буде тираније, а треба их и ујединити, да не буде анархије, и да буде јединства у законодавству“. Предлажући састав горњег дома, ипак се потом много мање постарао за предохране опасности од насртаја владиног на уставна права и слободе. Потребна јаке власти у тадањим српским приликама за њега је била разлог да се „за сада“ одустане од чистог начела изборности, које доследно изражава идеју народног представништва. Влади би било остављено да сама поставља половину или највише две трећине чланова горњег дома. Другу половину или најмање једну трећину чланова влада бирала би између три кандидата изабраних од народа у сваком округу.⁴³

Јован Бошковић, бечки ђак и професор велике школе, био је далеко мање вољан да изађе у сусрет Ристићевом предлогу. Попут Каљевића, и он се заложиио да горњи дом буде креиран као представништво интелигенције, у чијој ће се средини наћи и најбољи зналци закона. Но, док је Каљевић држао да је идеји представљености интелигенције примерен принцип корпоративног избора, Бошковић је сматрао да се она доследно обезбеђује чланством по праву звања. Превагу у горњем дому зато би ваљало да имају чланови по положају. То су најпре сви чланови сталног државног савета. Они би, међутим, за разлику од намесничког предлога, постајали државни саветници владаочевим именовањем са кандидатске листе коју утврђује скупштина и били би непокретни и доживотни. По положају, у горњи дом би улазили још сви архијереји, ректор велике школе, управитељ војне академије, начелник грађевине и председници апелационог и касационог суда. Један његов део био би биран из реда других чиновника, а остале би постављао кнез, при чему би бројчани однос постављених и изабраних чланова био једнак.⁴⁴ Добило би се тако једно тело високог образовног нивоа, које би својим саставом обезбеђивало заступљеност знања и искуства у законодавству и чије би самосталност и независност биле поуздано утврђене. Предлог Јована Бошковића се тиме значајно приближио начелном конзервативном становишту.

Заступајући различите варијанте комбинованог система, Бошковићев предлог следиили су и други учесници у расправи. Тако је Коста Јовановић, начелник полицијског одељења у министарству, предлагао да горњи дом буде састављен од сталних чланова државног савета, других чланова по положају (архијереји, најстарији председник епархијске конзисторије и председник касационог суда), чланова из корпоративног избора (професори велике школе и богословије) и, најзад, од постављених чланова, но који би чинили мање од једне трећине укупног састава.⁴⁵ Идући даље ка компромису са намесничким предлогом, Тодор Бојовић је предлагао да владалац именује половину чланова горњег дома, док би једну четвртину његовог састава бирао варошки сталеж, а једну

43 *Јединство*, 18. и 24. децембар 1868.

44 *Јединство*, 14. и 21. децембар 1868. и 1. јануар 1869.

45 *Јединство*, 24. децембар 1868.

четвртину би чинили чланови по положају (све владике, председници касационог и апелационог суда и главне контроле, ректори велике школе и богословије и управници трговачког одбора и управе фондова).⁴⁶ Игуман Вићентије пак старао се да својим предлогом највећма искључи утицај владе на састав горњег дома. Знатну превагу имали би чланови по положају (државни саветници и вирилисти из Бојовићевог предлога), који би чинили две трећине укупног састава горњег дома, док би једну трећину његових чланова бирала скупштина из своје средине.⁴⁷

Врло особено је било иступање Стојана Вељковића, одличног правног зналаца, који је под кнезом Михаилом био уклоњен са катедре и премештен у судску струку због својих либералних наступа, да би сада у Никољском одбору, заступајући идеју сталешке представљености, исказао једно доследно конзервативно становиште. У горњем дому он је видео једно тело виших погледа и исправнијег и дубљег разумевања савремених идеја, постављено као умеравајући, „озбиљни елеменат“, наспрам популарних представа, парцијалних интереса и тренутних тежњи, које су предусне при избору скупштинара. Други дом је такође и важан елемент стабилности, будући предохрана политичким сукобима до којих би долазило уколико би у законодавству вољи скупштине био противстављен само владаочев вето. Истовремено, горњи дом је и битан чинилац равнотеже власти, која се утврђује компетентном контролом законитости рада владе. Саобразно тој концепцији, положај, достојанство и звање били би основ за чланство у горњем дому. У његов састав улазили би државни саветници, митрополит, владике, професори и високи државни чиновници. Поред горњег дома, састављеног, како се разабера из сажетих белешки у протоколима, само од чланова по положају, овај хајделбершки доктор права залагао се за доњи дом као сталешко представништво. Земљорадници и трговци бирали би по класама у скупштинску унапред одређен број представника, као што би одговарајући број скупштинара бирале и чиновничке корпорације.⁴⁸

Расправа у Никољском одбору била је усредсређена на проблем карактера горњег дома и зато заокупљена спорним питањима његовог састава и улоге у уставном склопу. Отуда се о другим питањима дводомног система поглавито није расправљало, те су се учесници по правилу без образлагања или дебате изјашњавали за неко од решења.

Неугодно сазнање за Јована Ристића и Радивоја Милојковића представљало је изјашњавање већине учесника да оба дома народног представништва треба да имају право законодавне иницијативе. Било је то гледиште које су исказали не само познати либерали, попут Љубомира Каљевића, Чедомиља Мијатовића, Јована Бошковића или проте Јована Јовановића, него и високи владини чиновници, као што су то били Коста Јовановић, Сава Сретеновић или Милован Спасић, па и сам мит-

46 *Јединство*, 21. децембар 1868.

47 *Јединство*, 24. децембар 1868.

48 *Јединство*, 16. и 20. децембар 1868.

рополит Михаило.⁴⁹ Вероватно старањем намесника, како би се створио утисак да право законодавне иницијативе народног представништва није и народни захтев, у припремљено писано излагање Симе Несторовића са потписима десеторице народних представника из унутрашњости, био је унет став да формални законски пројекти могу потећи само од кнеза. Насупрот готово сагласном становишту исказаном у одбору о равноправности домова, Панта Срећковић и још двојица чланова изјаснили су се против тога да горњи дом има право законодавне иницијативе.⁵⁰ Панта Срећковић је још изричито формулисао став о пуном буџетском праву скупштине и политичкој одговорности владе пред доњим домом. С друге стране, прота Јован Јовановић тражио је да оба дома имају и законодавну иницијативу и право да врше контролу над радом владе, а политичку одговорност министара хтео је да утврди и условом да скупштина буџет усваја тек на крају годишњег сазива, пошто владар одобри сва скупштинска решења.⁵¹

Претрес у одбору и иначе је био вођен као политичка расправа о одређеним уставним питањима, где су онда и лаици, па и неуки људи из народа могли да назначе какво је њихово мишљење и тако предоче своје политичко расположење. Оскудица стручних знања приметна је нарочито приликом расправљања конкретних питања, као што је било питање карактера санкције закона, када су почесто били стављани и неприкладни, па и бизарни предлози. Управо је проблем домашаја кнежевог вета у законодавству изазвао врло живо занимање. Од десетак учесника који су то питање издвојили, при чему су професори права остали уздржани, сви су, карактеристично, хтели ограничење владалачког права санкције. При томе се само неколицина залагала за једно од познатих решења. Љубомир Каљевић је формулисао кнежево одрицање потврде закона као суспензивни вето – враћање законског предлога народном представништву на поновно решавање у току исте скупштинске периоде. Прота Јован Јовановић, уз још пар говорника, поставио је владаочево ускраћивање санкције закона као врсту апела на народ. Кнез би тада употребио право распуштања скупштине, те би коначна одлука зависила од исхода решавања у новом скупштинском саставу.⁵²

У погледу начина решавања сукоба између домова, предлози у расправи у Никољском одбору кретали су се око различитих варијанти два основна модела, уставно уобличена или изграђена у пракси дводомних система: форме заједничког гласања домова или вида апела на народ. Љубомир Каљевић, Стојан Бошковић и Панта Срећковић предложили су решавање у заједничкој седници домова. У случају несагласности, домови би се саставили у једно тело, а њихова заједничка одлука усвајала би се већином гласова. Одлучна превага коју скупштина прили-

49 *Јединство*, 21, 24. и 30. децембар 1868.

50 *Јединство*, 24. и 28. децембар 1868. и 1. јануар 1869.

51 *Јединство*, 21. и 28. децембар 1868.

52 *Јединство*, 21. децембар 1868.

ком заједничког гласања задобија већ бројчаном премоћи својих чланова, била би према предлогу проте Јована Јовановића унеколико ублажена захтевом постизања двотрећинске већине гласова. Сима Несторовић и Сава Сретеновић предлагали су да се у случају сукоба између домова одлучивање о законском предлогу одложи за наредну скупштинску периоду, па тек ако се ни у поновљеном поступку засебног решавања домови не би сагласили, да се приступи гласању у заједничкој седници. Према предлогу Чедомиља Мијатовића, који је подржало пар учесника у расправи, решавајућа би имала да буде одлука скупштине у новом саставу: „нек на послетку народ одржава своје мишљење“. У логици апеловања на народ, народна воља изражена на изборима имала би да буде и пресудна. Пресудни изражај народне воље имао је на уму и Милован Спасић, предлажући једно особено и посве необично решење: да се у случају сукоба између домова око неког закона сазове велика народна скупштина, којој би се онда придружио савет, те би састављени уједно, решавали већином гласова.⁵³ Заједничко свим учесницима било је то да су, у понешто ублаженијем виду или пак у пуној мери, својим предлозима за решавање сукоба између домова у законодавству утврђивали претежност народне скупштине.

У намесничкој беседи у Никољском одбору Јован Ристић је министарску одговорност издвојио као особито важну тековину коју треба да донесе уставни преображај Србије. Ту темељну установу уставне монархије нарочито ефектно представио је спасоносном за очување династије баш у години трагичне кнежеве погибије. Својевремено је Филип Христић још 1864. у савету образлагао предлог да се донесе закон о министарској одговорности, приказујући како су у Србији управо због непостојања одговорности министара страдали владоци. Народни гнев, прикупљен услед некажњености министарских недеља и незаконитости, окретао се онда против личности самог кнеза, па је дошло до апсурдног повесног исхода, да су се у нас владоци непрестано мењали, а министри остајали једни исти.⁵⁴ Христићев историјски приказ као да је убиством кнеза Михаила још једном био потврђен, па је Ристић сада опет истакао исте разлоге: „Жалостно искуство, које су чести државни преврати задали нашој младој кнежевини, препоручују ово средство нама више него и народима, у којих је од векова сталност династична утврђена. И ми ћемо ову сталност тек онда постићи, кад се одучимо правити владоца одговорним за све, што би нам се неправом чинило. Без таквог јемства могли би имати то смутно позорје, да нам владоци и даље остану одговорни и покретни, а њихови органи неодговорни и

53 *Јединство*, 21, 24, 28. и 30. децембар 1868.

54 Вид. Ј. Касановић, *Министарска одговорност у српском јавном праву*, Београд 1911, 33–34. Занимљиво је да је Ристић тада у писмима Гарашанину осуђивао Христићево образложење као нешто што би приличило једном Владимиру Јовановићу или Миловану Јанковићу, који су у то време у кругу кнез Михаиловог правитељства сматрани за бунтовнике усијаних глава (вид. М. Павловић, *Преображенски усџав. Први српски усџав*, Крагујевац 1997, 251–252).

непокретни, а то је, на жалост, облик, који представља историја наше кнежевине.⁵⁵

Говором Аћима Чумића испред млађих конзервативаца у први план стављен је проблем недовољне способности народне скупштине да, због оскудице знања и помањкања смелости, врши делотворну контролу законитости рада владе. Остварење министарске одговорности такође зато налаже да се у склоп народног представништва уведе сенат, са позданим гаранцијама независности и самосталности. Само такав сенат, уздигнут изнад дневних политичких интереса и популарних страсти и посве независан у односу према влади, могао би бити судски форум који би имао и политичку моћ и довољно квалификованости да суди за министарске кривице.⁵⁶

Када је на последњој одборској седници била отворена конкретна расправа о поступку кривичне одговорности министра, гледиште млађих конзервативаца заступао је Димитрије Радовић, знаменит међу нашим судијама по својој темељитој правничкој спреми и високој судијској етици. Изборност као јемство независности и непокретност као гаранција самосталности – образлагао је – учинили би чланове горњег дома и непристрасним, „непартајичним“, и независним, и довољно „правно и политички изображеним“ да уливају пуно поверење и поштовање и поседују ауторитет једног суда за суђење министрима. Да се не би преклапале надлежности оптуживања и суђења, право оптужбе министра имала би само народна скупштина. Да би се онда министри заклонили од неоснованих, ситничарских и партијских оптужби, за акт оптужења у скупштини би се тражила двотрећинска већина гласова.⁵⁷

У потоњој расправи могла су се чути различита мишљења, како у погледу надлежности за акт оптужбе, тако и у погледу састава суда за суђење министрима. Већина говорника ипак се изјаснила за суделовање горњег дома и у фази оптужења министра и у фази суђења за министарске кривице. Такође, већина се изјаснила за то да буде установљен нарочити суд за суђење министрима, који би био склопљен од одређеног броја чланова горњег дома из састава сталног државног савета и највиших судија узетих из апелационог и касационог суда.⁵⁸ То што су се тим поводом у расправљање живо укључили чланови одбора из унутрашњости, залажући се при томе, макар и лаички постављеним решењима, за ширу иницијативу у поступку покретања механизма кривичне министарске одговорности и једноставније подизање оптужбе, као и за независност суђења, казује колико су се у народу тегобно осећали помањкање контроле и одсуство јемстава законитости рада владе. Пред тим најважнијим захтевом обезбеђивања законитости рада извршне

55 *Јединство*, 8. децембар 1868.

56 *Јединство*, 14. и 30. децембар 1868.

57 *Јединство*, 3. јануар 1869.

58 *Ibid.*

власти нестајало је код народних представника сваке суревњивости и уздржаности према установи горњег дома.

У Никољском одбору био је једногласно прихваћен предлог Ранка Алимпића, уз који су пристали и многи виђенији људи из народа, да велика народна скупштина буде власна да решава о промени устава. Отворено је при томе остало питање како би домови народног представништва били заступљени у фази иницијативе у ревизионој процедури која би била нормирана новим уставом. Посебно, нема јаснијих назнака да ли би у поступку утврђивања предлога за промену устава било доследно проведено начело равноправности домована, или би пак, по обрациу решавања у законодавном поступку, била у случају несагласности утврђена превага народне скупштине.

* * *

Расправа у Никољском одбору показала је да се у кругу интелигенције и међу виђенијим људима из народа горњи дом разумева пре свега као једно тело које би по својим својствима, одликама знања, искуства и самосталности мишљења, било кадро да контролише и обуздава владу. За Јована Ристића било је то упозорење да би његова замисао другог дома, постављеног и привременог, који би умеравана скупштину и био подложен утицају владе, наишла на противљење у Великој народној скупштини и да би горњи дом, ако би једном био установљен, могао временом постати јак отпорни центар према владу. То је пресудно утицало да је намесничка влада пред Велику народну скупштину изашла са предлогом устава у којем је установа горњег дома била надомештена једним наopakим решењем – увођењем у средину скупштине до једне четвртине посланика које именује кнез (чл. 42, 45. Намесничког устава). Тако је од европских држава још само Србија после Грчке и Луксембурга тада усвојила систем једнодомног представништва.

*Prof. dr Mirjana Stefanovski*⁵⁹

DISCUSSION ON SECOND CHAMBER IN SAINT NICHOLAS' DAY COMMITTEE IN 1868

Summary

Nominated as a key problem of constitutional reform the question of Second Chamber was discussed in the first constitutional debate in Serbia in December 1868. In this article are analysed expositions of opposite conceptions of twofold

* Mirjana Stefanovski, PhD. Professor of Law, Faculty of Law University of Belgrade. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development.

role of the Second Chamber aimed at preservation of constitutional balance of powers: on one side, to be a bulwark against parliamentary omnipotence and to moderate reckless and one-sidednesses of the elected chamber, and as an element of stability to disuse the monarch's veto; on the other side, organized as control power to be a strong resistant centre against the government. The propositions of organizing principles of the Second Chamber (electoral principle with modalities of indirect or corporative election, principle of appointment with the variations of binding by prescribed qualities or candidate lists, membership by position, duration of mandate) are analysed from the standpoint of providing proper representation of social orders and educated minority and guarantees of individual independence. Concerning the powers of the Second Chamber the majority of participants in debate stood for the legislative initiative of both chambers and preponderance of elected chamber in cases of disagreement, or by voting in the joint session or by appeal to electoral body. The majority also stated for the participation of the Second Chamber in the procedure of ministerial criminal responsibility both in phases of accusation and of trial, while the problem of ministerial political responsibility in bi-cameral system was not fully discussed. The author concludes that for Jovan Ristić the standpoints expressed in Saint Nicholas' Day Committee were warning that the Second Chamber would more effectively control and restrain government than the elected body alone; and that was the decisive reason why the bi-cameral system was not adopted in Regent Constitution of 1869.

Key words: Constitutional debate. – Bi-cameral system. – Composition of the Second Chamber. – Ministerial responsibility.