

*Dr Maša Kulauzov, asistent  
Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## JEDAN ILI DVA DOMA ZAKONODAVNOG TELA? RAD USTAVOTVORNOG ODBORA OBRAZOVANOG 1888. GODINE<sup>1</sup>

**Sažetak:** Autor u tekstu izlaže tok rada Ustavotvornog odbora sazvanog 1888. godine radi izrade ustavnog nacarta. Posebna pažnja je posvećena analizi predloga članova Odbora koji se odnose na strukturu predstavničkog tela. Razmotrena su i mišljenja članova Odbora o tome na koji bi se način kvalitet zakonodavnog rada i obrazovna struktura jednodomne skupštine mogli podići na viši nivo.

**Cljučne reči:** Ustavotvorni odbor, dvodomno narodno predstavništvo, Državni savet, Narodna skupština, kralj, Ustav za Kraljevinu Srbiju od 1888. godine.

Kralj Milan Obrenović je 15. oktobra 1888. godine obrazovao Veliki ustavotvorni odbor kojem je poverena izrada nacarta novog ustava. Sam kralj je za sebe zadržao mesto predsednika, dok su za potpredsednike Odbora postavljene vođe sve tri stranke: Jovan Ristić<sup>2</sup>, Milutin Garašanin<sup>3</sup> i

---

<sup>1</sup> Rad je posvećen projektu *Pravo Srbije u evropskoj perspektivi* br. 149042 koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

<sup>2</sup> Jovan Ristić (1831 – 1899) kao državni stipendista studirao je istoriju u Nemačkoj i Francuskoj, a 1852. godine promovisan je za doktora filozofije u Hajdelbergu. Krajem 1861. godine postavljen je za diplomatskog zastupnika (kapučehaju) u Carigradu, gde je s puno uspeha vodio pregovore sa Portom o povlačenju turskih garnizona iz srpskih gradova. Kao jedan od namesnika za vreme maloletstva kneza Milana i kralja Aleksandra Obrenovića, ostvario je velik uticaj u spoljnoj i unutrašnjoj politici. U nekoliko navrata vršio je funkcije ministra inostranih dela i predsednika vlade. Kao jedan od

Sava Grujić<sup>4</sup>. Odbor je brojao 85 članova imenovanih iz redova višeg sveštenstva, najviših državnih činovnika, narodnih poslanika, zemljičara, zanatlija i trgovaca, kao i 12 sekretara.<sup>5</sup>

Mada je u našoj istorijskopravnoj literaturi dosta pisano o ovom Ustavotvornom odboru i njegovim odlukama<sup>6</sup>, u radu je posebna pažnja posvećena proučavanju predloga članova Odbora koji se odnose na strukturu narodnog predstavnštva. Mišljenja smo da su rasprave vođene u Od-

---

najistaknutijih srpskih diplomata, Ristić je bio srpski predstavnik na Berlinskom kongresu 1878. godine, gde je uložio mnogo napora da u diplomatskim i službenim, ali i nezvaničnim razgovorima izloži srpsko pitanje. Najvažniji ciljevi srpske politike su u tom trenutku bili sticanje nezavisnosti i teritorijalno proširenje Srbije. Iskusan i vešt političar, Ristić je pregovarao o uslovima pod kojima je Austro – Ugarska pristajala da zastupa srpske interese na Kongresu. Ristić je prestao da se aktivno bavi politikom kada je kralj Aleksandar 1. aprila 1893. izvršio državni udar, proglašivši se pre vremena punoletnim, i zbacio vladu na čijem se čelu Ristić nalazio. Detaljnije v. Jovan Ristić (S. Jovanović), *Narodna enciklopedija srpsko – hrvatsko – slovenačka*, priredio Stanoje Stanojević, knjiga 3, Sremski Karlovci – Novi Sad – Beograd 2000 (u daljem tekstu NE), str. 785 – 786.

<sup>3</sup> Milutin Garašanin (1843 – 1898), sin Ilije Grašanina, završio je artiljerijsku školu u Mecu. Vršio je funkcije ministra unutrašnjih dela, ministra inostranih dela, kao i predsednika vlade od 1884. do 1887. godine. Vlada na čijem je Garašanin bio čelu zavela je krut policijski režim i vodila rat sa Bugarskom 1885. godine. Pala je sa vlasti 1887. godine jer se Garašanin oštro protivio razvodu braka kralja Milana od kraljice Natalije Obrenović. Milutin Garašanin postao je šef Napredne stranke 1886. godine, a ostvario je i značajnu diplomatsku karijeru kao poslanik Srbije u Beču i Parizu. Detaljnije v. Milutin Garašanin (S. Jovanović), NE 1, str. 456 – 457.

<sup>4</sup> Sava Grujić (1840 – 1913) nakon završene Vojne akademije u Beogradu, nastavio je školovanje na Vojnoj akademiji u Petrogradu. Odigrao je značajnu ulogu u srpsko – turskim ratovima 1876 – 1878. godine, najpre kao načelnik artiljerije, a potom i kao pukovnik srpske vojske. Ostvario je uglednu vojničku karijeru u toku koje mu je dodeljen čin generala 1887. godine. U nekoliko navrata vršio je funkciju ministra vojnog i predsednika vlade. Bio je i poslanik Srbije u Sofiji, Atini, Petrogradu i Carigradu. Sa kraćim prekidima bio je predsednik Državnog saveta u periodu između 1903. i 1910. godine, nakon čega je penzionisan. Detaljnije v. Sava Grujić (S. Jovanović), NE 1, str. 529.

<sup>5</sup> J. M. Prodanović, *Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji*, Beograd 1936, str. 283.

<sup>6</sup> V. o tome R. Milošević, *Timočka buna 1883. godine*, Beograd 1923, str. 253 – 291; Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini devetnaestog veka (1858 – 1878)*, knj. 2, Beograd 1924, str. 380 – 395; S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića (1878 – 1889)*, knj. II, Beograd 1927, str. 385 – 394 = *Sabrana dela Slobodana Jovanovića*, priredili Radovan Samardžić i Živorad Stojković, tom 5, Beograd 1990, str. 350 – 357; S. Jovanović, *Dvodomni sistem, Političke i pravne rasprave*, knj. II, Beograd 1932, str. 49 – 53 = *Sabrana dela Slobodana Jovanovića*, priredili Radovan Samardžić i Živorad Stojković, tom 2, Beograd 1990, str. 256 – 258; J. M. Prodanović, *Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji*, Beograd 1936, str. 280 – 300; M. Popović, *Poreklo i postanak ustava od 1888. godine*, Beograd 1939, str. 90 – 93; 97 – 123.

boru o Državnom savetu i kvalifikovanim poslanicima izuzetno značajne za praćenje razvoja ideje o uvođenju dvodomnog zakonodavnog tela u ustavni sistem Srbije. Iako je u ustavnom nacrtu predviđena jednodomna skupština, Državni savet sa zakonodavnim kompetencijama preuzima u izvesnoj meri ulogu gornjeg doma u zakonodavstvu, dok kvalifikovani poslanici predstavljaju inteligenciju koja će u uslovima postojanja dvodomnog predstavničkog tela biti birana za senatore.

### **Tok rada Ustavotvornog odbora**

Prva sednica Velikog ustavotvornog odbora otvorena je besedom kralja Milana 22. oktobra 1888. godine.<sup>7</sup> Nakon što je objavljen sastav Odbora, pristupilo se rešavanju nekoliko prethodnih pitanja. Najpre je rešavano o tome da li da javnosti bude omogućen uvid u rad Odbora. Kako su članovi Odbora mahom bili partijske ličnosti, očekivalo se da će biti izloženi pritiscima svojih stranačkih kolega na koji način da glasaju u Odboru. Zato je, da bi se obezbedila njihova samostalnost i nezavisnost u radu, odlučeno da odborske sednice budu držane u tajnosti. Potom je većinom glasova rešeno da se ne pristupa reviziji postojećeg, već da se izradi sasvim nov ustav. Usvojen je predlog predsedništva da se izrada ustavnog nacrta poveri jednom užem odboru. U njega bi, pored predsednika i potpredsednika Velikog ustavotvornog odbora, ušlo još devet članova, po tri iz Liberalne, Napredne i Radikalne stranke. Ovaj uži odbor bi odmah pristupio pisanju ustavnog projekta, koji bi potom bio razmatran u plenumu Velikog ustavotvornog odbora. Nakon što su izabrani članovi užeg odbora, prva odborska sednica je zaključena.<sup>8</sup>

Diskusija užeg odbora o strukturi narodnog predstavništva počela je 1. novembra pod predsedništvom kralja Milana. Članovi Napredne stranke Milan Kujundžić<sup>9</sup>, Marko Stojanović i Mihailo Pavlović izjasni-

---

<sup>7</sup> Zapisnici sa sednica Ustavotvornog odbora objavljeni su u redakciji tadašnjeg ministra prosvete dr Vladana Đorđevića pod nazivom *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora* u listu *Otađzbina – književnost, nauka, društveni život*, knj. XXVI – XXXI, sv. 101 – 121, Beograd 1890 – 1892.

<sup>8</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otađzbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXVI, sveska 101, Beograd 1890, str. 125 – 139.

<sup>9</sup> Milan Kujundžić Aberdar (1842 – 1893) završio je gimnaziju u Beogradu, a potom upisao pravni odsek beogradskog Liceja. Prekinuvši studije prava 1862. godine, studirao je filozofiju u Beču, Minhenu, Parizu i Oksfordu gde je i diplomirao. Po povratku u zemlju predavao je filozofiju na Velikoj školi, a vršio je i funkcije sekretara Ministarstva unutrašnjih dela i ministra prosvete. Bio je i jedan od vođa Ujedinjene omladine srpske, urednik lista *Mlada Srbadija*, sekretar Srpskog učenog društva, sekre-

li su se za dvodomni sistem. Ovakav stav naprednjaka u pogledu sastava predstavničkog tela je razumljiv, ukoliko se ima u vidu da je dvodomno narodno predstavništvo oduvek bilo okosnica političke ideologije Napredne stranke i glavna tačka njenih političkih programa i ustavnih nacrti. Putem senata bio bi proširen uticaj ove stranke jer bi u gornji dom ušla činovnička inteligencija, većinom članovi Napredne stranke. Ipak, ni među naprednjacima nije postojala puna saglasnost u pogledu organizacije zakonodavnog tela. Tako se vođa Napredne stranke Milutin Garašanin, svestan da ustav mora biti donet kao rezultat kompromisa sa radikalima kao najjačom i najbrojnijom političkom partijom u Srbiji, te da će radikali insistirati na jednodomnoj skupštini, izjasnio u odboru za jednodomni sistem. Od liberala jedino je Stojan Bošković<sup>10</sup> predlagao uvođenje gornjeg doma smatrajući ga potrebnim radi čuvanja ustava i odmerenosti u radu. Međutim, ni Bošković nije bio bespogovorni pristalica dvodomnog sistema, već zagovornik kompromisa sa strujom koja se zalagala za jednodomno predstavničko telo. Liberali Jovan Avakumović<sup>11</sup> i Stojan Ribarac<sup>12</sup> predlagali su uvođenje jednodomne skupšti-

---

tar, potpredsednik i predsednik Narodne skupštine. U okviru svog plodnog pesničkog stvaralaštva, pisao je patriotsku poeziju u kojoj poziva omladinu da se digne na oružje i izvojuje slobodu za srpski narod. Detaljnije v. Milan Kujundžić Aberdar (V. Petrović), NE 2, str. 485 – 486.

<sup>10</sup> Stojan Bošković (1833 – 1908) nakon završene gimnazije i Liceja u Beogradu, bio je gimnazijski profesor u Šapcu, Negotinu i Zaječaru, a od 1872. godine profesor opšte istorije na Velikoj školi u Beogradu. Vršio je i funkcije ministra prosvete i državnog savetnika. Kao ministar prosvete ustanovio je Prosvetni savet i uveo profesorski ispit. Ostvario je i diplomatsku karijeru kao poslanik Srbije u Bukureštu, Atini, Parizu i Briselu. Nameravao je da napiše voluminozno delo iz oblasti opšte istorije, ali je stigao da završi samo prve dve knjige svoje *Istorije sveta za narod i školu* (1866; 1872) u kojima je opisao period od izbijanja krstaških ratova. Detaljnije v. Stojan Bošković (S. Jovanović), NE 1, str. 253.

<sup>11</sup> Jovan Avakumović (1841 – 1928) studirao je pravne i državne nauke u Nemačkoj, Francuskoj i Švajcarskoj. Bio je jedan od najpoznatijih beogradskih advokata i sudija Kasacionog suda od 1881. do 1887. godine. Kao istaknuti član Liberalne stranke izgradio je uglednu političku karijeru u toku koje se nalazio na čelu ministarstva pravde i ministarstva inostranih dela, a u dva navrata vršio je i funkciju predsednika vlade (1892/93; 1903). Bio je šef Liberalne stranke od 1889. do 1892. godine, a 1893. godine je izabran za redovnog člana Srpske kraljevske akademije. Detaljnije v. Jovan Avakumović (S. Jovanović), NE 1, str. 3.

<sup>12</sup> Stojan Ribarac (1855 – 1922) nakon završenog Pravnog fakulteta u Beogradu, bavio se advokaturom u Požarevcu. Posle Majskog prevrata došao je na čelo Liberalne stranke, kojoj je 1904. godine promenjen naziv u Nacionalna stranka. Bio je dugogodišnji narodni poslanik i ministar u raznim vladama. Kao ministar pravde u Novakovićevoj vladi 1909. godine istakao se davanjem široke amnestije političkim krivcima. U periodu od 1918. do 1920. učestvovao je u vladama Stojana Protića, gde je značajno doprineo davanju

ne, ali uz uslov da se obezbedi ulazak inteligencije u zakonodavno telo. Njihovo mišljenje delio je i vođa Liberalne stranke Jovan Ristić. Svi radikalni predstavnici u užem odboru, Sava Grujić, Pera Velimirović<sup>13</sup>, Rista Popović i Mihajlo Đorđević izjasnili su se za jednodomni sistem, uslovivši svoj pristanak na ustavni projekt usvajanjem jednodomne organizacije predstavničkog tela.

Na jednodomnoj skupštini insistirao je i kralj Milan: "Da bi inteligencija ušla u skupštinu narod se mora primorati da po negde bira jednog ili dva čoveka koji su završili više škole. Ako se ne primora, narod ih neće birati, skupština će biti seljačka, t.j. staleška skupština."<sup>14</sup> Za te školovane poslanike čije je uvođenje kralj Milan predlagao, ustalio se u odboru naziv *kvalifikovani poslanici* zbog viših stručnih kvalifikacija koje su posedovali u odnosu na ostale članove zakonodavnog tela. Državni savet bi, po kraljevom mišljenju, trebalo da dobije funkciju stalnog zakonodavnog odbora: „Da bi se izbegla prenatrženost, moglo bi se Državnom savetu dati da oceni da li su zakonski predlozi saglasni sa ustavom i da pregleda njihovu formalnu, pravničku izradu, a ne da ih ocenjuje sa političkog gledišta." U pogledu sastava Državnog saveta, kralj je smatrao da je najbolje da mu skupština predloži kandidate, od kojih bi on postavio polovinu za savetnike, a zatim da on skupštini predloži kandidate od kojih bi ona birala polovinu. Osim toga, kralj je mislio da bi svi bivši predsednici Ministarskog saveta trebalo da budu vanredni članovi Državnog saveta.<sup>15</sup> Ovakav Državni savet koji se sastojao iz postavljenih, izbornih i članova po položaju, poslužio je kao uzor prilikom uređenja Senata prema *Ustavu Kraljevine Srbije* od 1901. godine.<sup>16</sup>

nju amnestije osuđenima u Solunskom procesu. Izuzetno je cenjen u Liberalnoj stranci, kao njen reorganizator i odličan besednik. Detaljnije v. Stojan Ribarac (S. Jovanović), NE 3, str. 763.

<sup>13</sup> Pera Velimirović (1848 – 1921) završio je politehničke nauke u Cirihu 1872. godine. U politici je najpre bio sledbenik Svetozara Markovića, a potom i jedan od osnivača Radikalne stranke. U toku svoje bogate državničke karijere vršio je funkcije državnog savetnika i senatora, ali se najduže zadržao na položaju ministra građevina. U dva navrata bio je i predsednik Ministarskog saveta, drugi put u trenutku kada je Austro – Ugarska anektirala Bosnu i Hercegovinu. Pretsedavao je Narodnim predstavništvom koje je izabralo za kralja Petra Karađorđevića i donelo *Ustav* od 1903. godine. Detaljnije v. Pera Velimirović (S. Jovanović), NE 1, str. 335.

<sup>14</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otadžbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXVI, sveska 102, Beograd 1890, str. 275 – 276.

<sup>15</sup> Isto, str. 276.

<sup>16</sup> V. o tome član 70 *Ustava Kraljevine Srbije* od 1901. godine, štampan u Državnoj štampariji Kraljevine Srbije, Beograd 1900, str. 23.

U pogledu broja kvalifikovanih poslanika, koji po mišljenju Jovana Ristića predstavljaju nauku i iskustvo i inače ulaze u gornji dom, postojala su različita mišljenja u užem odboru. Dok je Ristić smatrao da takvi poslanici treba da čine jednu polovinu narodnog predstavništva, kralj je mislio da je dovoljno da ih bude jedna četvrtina. Na kraju je zauzet stav da se bira trideset školovanih poslanika, po tri iz svake županije. Oni bi bili birani zajedno sa ostalim poslanicima, na opštim i neposrednim izborima, tajnim glasanjem. Aktivno biračko pravo za izbor kvalifikovanih poslanika pripadalo je svim kategorijama birača, bez ustanovljavanja imovinskog i starosnog cenzusa kakav je obično propisan za biranje senatora. Za kvalifikovanog poslanika mogao je biti izabran svaki srpski državljani koji je završio fakultet ili stručnu školu u rangu fakulteta, u zemlji ili inostranstvu. Pored fakultetski obrazovanih lica, za kvalifikovane poslanike su mogli biti birani, bez obzira na stručnu spremu, i bivši predsednici i potpredsednici Narodne skupštine, bivši i sadašnji predsednik, potpredsednik i članovi Državnog saveta, i penzionisani generali i pukovnici (čl. 100 ustavnog projekta).<sup>17</sup> Na sednici plenuma Ustavotvornog odbora održanoj 1. decembra 1888. godine je predloženi član 100 ustavnog projekta užeg odbora o kvalifikovanim poslanicima jednoglasno usvojen.<sup>18</sup>

Kvalifikovani poslanici predstavljali su zamenu za tzv. *vladine* ili *kneževne poslanike* predviđene u članu 45 *Ustava za Knjažestvo Srbiju* od 1869. godine. Da bi inteligencija ušla u skupštinu, knez je prema *Ustavu* od 1869. godine imao pravo da na svaka tri poslanika postavi jednog iz reda ljudi bogatih znanjem i iskustvom u narodnim poslovima. To su zapravo bili činovnici i advokati koji prema članu 48 stav 1 *Namesničkog ustava*<sup>19</sup> nisu mogli biti birani za narodne poslanike.<sup>20</sup>

Nakon što je doneta odluka da državni savetnici ne mogu biti penzionisani protiv svoje volje, uži odbor je okončao raspravu o pitanjima koja se tiču narodnog predstavništva.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otadžbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXVI, sveska 102, Beograd 1890, str. 277 – 281.

<sup>18</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otadžbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXIX, sveska 116, Beograd 1891, str. 495.

<sup>19</sup> Uobičajen naziv za *Ustav za Knjažestvo Srbiju* od 1869. godine jer je donet na inicijativu Namesništva, koje je nakon ubistva kneza Mihaila vršilo kneževsku vlast za vreme maloletstva kneza Milana Obrenovića.

<sup>20</sup> *Ustav za Knjažestvo Srbiju* od 1869. godine, štampan u Državnoj štampariji Kraljevine Srbije, Beograd 1900, str. 16.

<sup>21</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otadžbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXVI, sveska 102, Beograd 1890, str. 282 – 283.

O strukturi narodnog predstavništva vođena je rasprava na sednici Velikog ustavotvornog odbora održanoj 27. novembra 1888. godine. Nakon što je pročitana član 75 ustavnog projekta užeg odbora koji glasi: „Narodno predstavništvo je Narodna skupština – Narodna je skupština obična i velika“, za reč se javio narodni poslanik Đorđe Pavlović, pristalica dvodomnog sistema. On je istakao da se u dvodomnom narodnom predstavništvu donose kvalitetniji zakoni, jer su rezultat sveobuhvatne rasprave vođene u oba doma parlamenta. I narodni poslanik Milorad P. Šapčanin<sup>22</sup> delio je Pavlovićevo mišljenje o gornjem domu kao garantu kvalitetnijeg zakonodavstva i brani od prenapljetosti jednodomne skupštine: „U mladim narodima, kao što je naš, vrlo često iskaču na površinu nove, neoprobane, neiskusne snage, koje svojom mladalačkom aktivnošću, svojom zvučnom frazeologijom, svojim laskanjem masi narodnoj, i njenim najružnijim instinktima, vrlo brzo dobiju veliku popularnost. Ako je u dotičnoj državi jednodomni predstavnički sistem, onda takvi mladi i nezreli politički radnici imaju u njemu prevagu, a starije oprobane snage moraju da sede skrštenih ruku, i da gledaju kako celokupno zakonodavstvo njihove otadžbine, kako sudbina države, postaje igračka mladalačkih strasti i potpunog nepoznavanja državnih poslova.“ Zato je, po njegovom mišljenju, neophodno ustanoviti gornji dom u koji bi ušli ljudi bogati znanjem i iskustvom. Senat sastavljen od iskusnih i zrelih ljudi bio bi činilac stabilnosti i kontinuiteta u ostvarivanju nacionalne politike, jer bi njegovi članovi sprečavali olake i brzoplete promene zakona, koje bi mogle ugroziti pravnu sigurnost u zemlji. General Jovan Belimarković<sup>23</sup> je isticao da je senat faktor stabilnosti u državi, koji sprečava ishitrene po-

<sup>22</sup> Milorad P. Šapčanin (1847 – 1895) završio je Bogosloviju u Beogradu. Po okončanju studija postavljen je najpre za beležnika šabačke Konzistorije, a potom za pisara šabačke eparhije. Predavao je crtanje u Nižoj šabačkoj gimnaziji, da bi 1866. godine bio premešten u Beograd i postavljen za pisara u Ministarstvu prosvete. Bio je i sekretar i upravnik Narodnog pozorišta, a od 1893. godine administrator kraljeve civilne liste i kruninih dobara. Autor je tri zbirke lirskih pesama, a pisao je i drame, pripovetke i školske udžbenike. Detaljnije v. Milorad P. Šapčanin (V. Petrović), NE 4, str. 977 – 978.

<sup>23</sup> Jovan Belimarković (1827 – 1906) po završetku Gimnazije i Liceja u Beogradu, bio je vojni pitomac na Artiljerijskoj školi u Berlinu. Proizveden je u čin inženjerskog potpukovnika 1850, a naredne godine se vratio u Srbiju. U vojnoj službi je vrlo brzo napredovao i 1877. stekao čin generala srpske vojske. Istakao se vojnim zaslugama kao komandant Šumadijskog korpusa u drugom srpsko – turskom ratu 1877 – 1878. godine. Vršio je i funkcije ministra vojnog, državnog savetnika i vojnog izaslanika u Crnoj Gori. U periodu od 1889. do 1893. godine bio je član Namesništva koje je vršilo kraljevsku vlast za vreme maloletstva kralja Aleksandra Obrenovića. Detaljnije v. Jovan Belimarković (V. Belić), NE 1, str. 145.

teze i radikalne rezove u zakonodavnoj politici koji bi bili neminovni u jednodomnoj skupštini, ukoliko se promeni politička većina: “Ustavi se za to grade da se zauzda samovolja ne samo pojedinaca nego i samovolja mase, koja u svome zanosu, ruši i obara i ono što je za nju najbolje... Zbog tih neuračunljivih zanosa i strasti koje kadšto ovladaju masama ja sam za dva doma.”

Nasuprot pristalicama dvodomnosti, radikal Gligorije Geršić<sup>24</sup> se oštro protivio uvođenju gornjeg doma, navodeći da je senat aristokratska ustanova bez korena u tradiciji srpskog naroda. Po Geršićevom mišljenju, ustanovom gornjeg doma bi se samo produbio jaz između inteligencije i naroda, te zato narod treba da bira inteligenciju u skupštinu. Uz to, gornji dom je suvišan budući da je prema ustavnom projektu predviđeno zadržavanje Državnog saveta koji bi pretresao svaki zakonski predlog pre nego što se podnese skupštini. Liberal Alimpije Vasiljević<sup>25</sup>, zagovornik dvodomnog sistema, protivio se Geršićevom stanovištu navodeći da je i sâm Geršić sigurno svestan koliko je vremena potrebno da seljak počne svojevoljno da bira inteligenciju u skupštinu. Vasiljević je osporavao i Geršićev stav da je gornji dom aristokratska ustanova jer postoji i u Švajcarskoj, Francuskoj, Americi gde nema aristokratije: „Gornji dom nije aristokratski dom, nego je to jedna politička brana protivu poplave popularnih zabluda, i strasti, protivu nerazmišljenih, lakomisenih, po državu opasnih struja.“ Pored toga, Vasiljević je smatrao da dvodomno predstavničko telo omogućuje kvalitetnije zakonodavstvo i smanjuje opasnost od uvlačenja vladaoaca u političke borbe. U prilog dvodomne skupštine izja-

---

<sup>24</sup> Gligorije Geršić (1842 – 1918) studirao je pravo u Beču i Pešti. Po povratku u zemlju predavao je Rimsko i Međunarodno pravo na Velikoj školi, ali je već 1867. otpušten iz državne službe zbog svog učešća na omladinskoj skupštini koja je te godine održana u Beogradu. Aktivni član Ujedinjene omladine srpske, bio je član uredništva *Srpskog dnevnika* i *Zastave*. Geršić je bio jedan od pokretača *Videla* i istaknuti član Radikalne stranke. Vršio je funkcije ministra pravde, državnog savetnika i senatora. U spoljnoj politici se zalagao za oslanjanje na Rusiju, a prodor Austro – Ugarske na Balkan smatrao je glavnom preprekom za oslobođenje i ujedinjenje jugoslovenskih naroda. Zauzimao se za stvaranje Balkanskog saveza i pravo naroda na samoopredeljenje. Jedan je od najplodnijih srpskih pravnih pisaca, autor brojnih rasprava iz međunarodnog i državnog prava. Detaljnije v. Gligorije Geršić (S. Jovanović), NE 1, str. 463 – 464.

<sup>25</sup> Alimpije Vasiljević (1831 – 1911) završio je Bogoslovski fakultet u Kijevu, gde je i magistrirao. Po povratku u zemlju predavao je filozofiju na Velikoj školi i pisao književne kritike. Vršio je funkcije ministra prosvete i državnog savetnika, a ostvario je i diplomatsku karijeru kao poslanik Srbije u Petrogradu. Za vreme srpsko – turskih ratova 1876 – 1878. godine bio je u kneževoj pratnji, kao zastupnik vlade u vrhovnoj komandi. U toku 1877. i 1878. bio je ministar za oslobođene predele, sa zadatkom da uredi upravu u prisajedinjenim okruzima. Detaljnije v. Alimpije Vasiljević (S. Jovanović), NE 1, str. 319.



snio se i član Državnog saveta Mojsilo Gavrilović podržavajući pri tom Vasiljevićeve argumente o prednostima dvodomnog sistema.

Profesor Velike škole Kosta Alković, pristalica jednodomnog sistema, je smatrao da su kvalifikovani poslanici daleko efikasnije sredstvo za sprečavanje brzopletog i ishitrenog odlučivanja u zakonodavnom telu nego što je Senat: "Lakše je inteligenciji, kad je u skupštini, sprečiti nekakvu pre nagljenost, nego je iz gornjeg doma ispravljati, jer je onda sukob gotov." Radikal Ranko Tajsić<sup>26</sup> se oštro protivio uvođenju Senata smatrajući ga gospodskom skupštinom odvojenom od naroda. Po njegovom mišljenju, jaz između naroda i inteligencije može se smanjiti samo ukoliko ljudi bogati znanjem i iskustvom budu birani u jednodomnu skupštinu na opštim i neposrednim izborima, zajedno sa običnim poslanicima. Budući da bi u tom slučaju celokupno biračko telo učestvovalo u izboru inteligencije u skupštinu, školovani poslanici bi u predstavničkom telu vodili računa o opštenarodnim potrebama, a ne samo o svojim uskim staleškim interesima.<sup>27</sup>

Diskusiju o uređenju zakonodavnog tela zaključio je kralj Milan ističući da je u interesu i naroda i vladaoca da se ustanovi jednodomna skupština: „Kada bi ovde bila reč samo o građenju zakona, onda bi lano bilo. Mi bi u skupštinu poslali sve same pravnike, pa bi imali najlepše zakone. Ali nije to glavno, već je glavno ustavom osigurati da onaj koji plaća obe poreze, i novčanu i krvnu, da onaj koji snosi državne terete i daje vojnika, da on ima upliva na unutrašnju i spoljnu politiku. Moje je ubeđenje da bi između dva doma u Srbiji bilo večitog sukoba. Šta da radi vladalac između takva dva doma, i to u zemlji u kojoj se za sve što ne valja čini odgovornim samo Kralj? Prema stupnju naše kulture nema uslova za gornji dom. Zadovoljimo se za sada garancijom koju će nam dati kvalifikovani poslanici i državni savet. A inteligencija neka izvojuje sebi poverenje narodno, pa sa njime neka osvoji celu narodnu skupštinu.“<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Ranko Tajsić (1843 – 1903) pojavio se na političkoj pozornici 1874. godine kada je prvi put izabran za narodnog poslanika. Narodni tribun i vešt govornik, Tajsić je dugi niz godina biran za narodnog poslanika, kad god je Radikalna stranka učestvovala u izborima. Više puta je bio u zatvoru zbog političkih krivica. Zbog učešća u Ivanjdanskom atentatu na kralja Milana 1889. godine, osuđen je u odsustvu na smrt, jer se u to vreme nalazio u emigraciji u Crnoj Gori. Pomilovan je posle ženidbe kralja Aleksandra Obrenovića 1900. godine, nakon čega se vratio u Srbiju. Detaljnije v. Ranko Tajsić (J. Prodanović), NE 4, str. 512.

<sup>27</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otadžbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXVII, sveska 108, Beograd 1891, str. 493 – 502.

<sup>28</sup> Isto, str. 506 – 507.

Nakon kraljevog govora pristupilo se pojedinačnom glasanju o članu 75 ustavnog projekta u kojem je predviđena jednodomna skupština. Navedeni član usvojen je u odboru većinom od čak osamdeset glasova.<sup>29</sup> Čak i najveći zagovornici dvodomnosti poput Alimpija Vasiljevića i Jovana Belimarkovića, koji su se na odborskim sednicama vrlo otvoreno zalagali za uvođenje Senata, glasali su za jednodomnu skupštinu. Svesne da ustav mora biti donet kao rezultat političkog kompromisa sa Radikalnom strankom koja je oduvek insistirala na jednodomnom predstavničkom telu, ni najvatrenije pristalice dvodomnog sistema nisu insistirale na uvođenju gornjeg doma.

Nakon što je u Odboru izrađen predlog ustava, kralj je izjavio da će tražiti od Velike narodne skupštine da prihvati predlog “od korice do korice”, bez izmena. Kralj je zahtevao da svi članovi Odbora preuzmu na sebe obavezu da će svaki član njihove partije glasati za ustavni nacrt.<sup>30</sup> Svi liberali, naprednjaci i vanstranački članovi Odbora su glasali za predlog. Od radikala se jedino Dimitrije Katić<sup>31</sup> uzdržao od glasanja, sa obrazloženjem da nije učestvovao u radu poslednjih odborskih sednica, pa kako nije upoznat sa rezultatima rada Odbora, ne može glasati ni za ni protiv.<sup>32</sup>

Sastanak za potpisivanje ustavnog projekta održan je 10. decembra 1888. Svi članovi Ustavotvornog odbora osim Dimitrija Katića i Ranka Tajsića su potpisali ustavni projekt, a zatim je kralj zaključio sednice Odbora.<sup>33</sup>

Velika narodna skupština se sastala 11. decembra, a *Ustav* je izglasan 21. decembra, tako što je Skupština primila nacrt Ustavotvornog odbora „od korice do korice“. Sutradan, 22. decembra, kralj je u svečanoj sednici potvrdio novi ustav i zaključio sednice Skupštine.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> Isto, str. 507.

<sup>30</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otadžbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXXI, sveska 121, Beograd 1892, str. 89.

<sup>31</sup> Dimitrije Katić (1845 – 1899) završio je trgovačku školu u Beogradu 1859/60. godine s “prevashodnim” uspehom. Po završetku školovanja bavio se trgovinom u Beogradu naredne dve godine. Prvi put je izabran za narodnog poslanika 1874. godine, da bi od tada pa sve do svoje smrti bio neprekidno biran, osim 1884. i 1898. godine. Bio je član glavnog odbora Radikalne stranke. Najpre je 1889. godine izabran za potpredsednika Narodne skupštine, da bi 1891. godine bio prvi put izabran za predsednika zakonodavnog tela. Kao staložen i umeren čovek i vrstan političar, pokazao je veliku sposobnost i saveznost u rukovođenju skupštinskim sednicama. Detaljnije v. Dimitrije Katić (J. Prodanović), NE 2, str. 270 – 271.

<sup>32</sup> V. Đorđević, *Gornji dom Srbije – rad Velikog ustavotvornog odbora, Otadžbina – književnost, nauka, društveni život*, knjiga XXXI, sveska 121, Beograd 1892, str. 94 – 96.

<sup>33</sup> Isto, str. 97 – 98.

<sup>34</sup> S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića (1878 – 1889)*, knj. II, Beograd 1927, str. 392 – 397 = *Sabrana dela Slobodana Jovanovića*, priredili Radovan Samardžić i Živorad Stojković, tom 5, Beograd 1990, str. 356 – 360.

\* \*  
\*

*Ustavom* od 1888. godine predviđeno je jednodomno zakonodavno telo. Senat nije uveden jer je, budući bez korena u tradiciji srpskog naroda, smatran aristokratskom ustanovom čiji bi članovi u narodnom predstavništvu zastupali samo svoje uske staleške interese. Ipak, i protivnici jednodomnog sistema su bili svesni da bi putem ustanove senata kvalitet zakonodavnog rada bio podignut na znatno viši nivo. S jedne strane, jer bi u senat ušli predstavnici intelektualne elite, obrazovani ljudi koji su često već posedovali značajno iskustvo u vršenju državnih poslova. S druge strane, dva doma podrazumevaju sporiju i složeniju zakonodavnu proceduru putem koje se otklanja opasnost od ishitrenog i brzopletog donošenja zakona.

Zbog navedenih prednosti dvodomnog zakonodavnog tela, u *Ustavu* od 1888. godine nije predviđen čist jednodomni sistem. On bi podrazumevao skupštinu u koju bi ulazili samo obični narodni poslanici, u čijim bi rukama bila skoncentrisana sva zakonodavna vlast. Članom 100 *Ustava* propisan je izbor trideset školovanih poslanika (tzv. *kvalifikovani poslanici*) u skupštinu, čime je obezbeđeno učešće inteligencije u donošenju zakona.<sup>35</sup> Da bi se sprečili nagli i nepromišljeni potezi u zakonodavstvu, Državnom savetu je dodeljena funkcija stalnog zakonodavnog odbora. Tako skupština nije mogla da odlučuje o jednom zakonskom predlogu dok ne bi saslušala mišljenje Državnog saveta o njemu (čl. 145 st. 2 *Ustava*).<sup>36</sup> Kvalifikovani poslanici i zakonodavne kompetencije Državnog saveta bili su neka vrsta zamena za gornji dom koji 1888. godine nije uveden u ustavni sistem Srbije.

---

<sup>35</sup> *Ustav za Kraljevinu Srbiju* od 1888. godine, štampan u Kraljevsko – srpskoj državnoj štampariji, Beograd 1888, str. 16.

<sup>36</sup> Isto, str. 24–25.

*Maša Kulauzov, Ph.D., Assistant  
Faculty of Law Novi Sad*

## **One or Two Houses of Legislative Body? Work of Constitutional Committee of 1888**

### *Abstract*

The conclusions of Constitutional Committee (convened on October 22<sup>nd</sup>, with task to prepare the new constitution) concerning the structure of National Assembly were presented in this paper. The conclusions of the Committee regarding the structure of National Assembly served as a model for the provisions of the Constitution of the Kingdom of Serbia of 1888. Although the Constitution of 1888 did not introduce Senate, some substitutes for the upper house of the legislature were envisaged by committee members. Namely, to improve the intellectual structure of the Assembly, it was provided in the Constitution that each electoral unit had to have two deputy candidates with university degree. On the other hand, to improve quality of legislative work, State Council obtained certain legislative power.

Key words: Constitutional Committee, bicameral National Representative Body, State Council, National Assembly, king, Constitution of the Kingdom of Serbia of 1888.