

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

JOŠ NEKOLIKO NAPOMENA O RADU SVETONIKOLJSKOG ODBORA¹

Sažetak: Autor u tekstu izlaže tok rada Svetonikoljskog odbora sazvanog radi donošenja odluka koje bi poslužile kao osnov za izradu Ustava za Knjažestvo Srbiju usvojenog 1869. godine. Posebna pažnja je posvećena analizi predloga članova Odbora koji se odnose na uređenje gornjeg doma zakonodavnog tela. Razmotrena su mišljenja članova Odbora o sastavu gornjeg doma, njegovoj nadležnosti i odnosu sa Narodnom skupštinom – donjim domom narodnog predstavništva.

Ključne reči: Svetonikoljski odbor, dvodomno narodno predstavništvo, knez, Državni savet, Narodna skupština, Ustav za Knjažestvo Srbiju od 1869. godine.

Dobro je poznato da je Namesništvo², pre početka rada na donošenju Ustava za Knjažestvo Srbiju koji je bio usvojen 1869. godine, sazvalo u Beogradu jedan odbor od 76 lica, pretežno viših činovnika, intelektualaca i trgovaca. Kako je odbor počeo sa radom 6/18 decembra 1868. godine, na Svetog Nikolu, u narodu je poznat pod nazivom *Svetonikoljski odbor*.

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

² Nakon što je knez Mihailo Obrenović ubijen u Košutnjaku 29. maja 1868. godine, na presto je doveden jedini muški potomak dinastije Obrenović, četrnaestogodišnji Milan Obrenović, unuk knez Miloševog brata Jevrema. Radi upravljanja državom do kneževog punoletstva obrazovano je tročlano namesništvo u koje su ušli ministar vojni Milivoje Petrović – Blaznavac, vođa liberalne stranke Jovan Ristić i bezuticajni član Državnog saveta Jovan Gavrilović.

Njegov zadatak nije bio da izradi ustavni nacrt već da, kao neko savetodavno telo, odgovori na nekoliko prethodnih pitanja ustavnog karaktera koja mu je Namesništvo postavilo.³

Mada je u našoj istorijskopravnoj literaturi dosta pisano o *Svetonikoljskom odboru* i njegovim odlukama,⁴ u radu je posebna pažnja posvećena proučavanju predloga članova *Odbora* koji se odnose na uređenje gornjeg doma zakonodavnog tela. Mišljenja smo da su rasprave vođene u *Odboru* o strukturi Državnog saveta kao gornjeg doma, kao i o odnosu Saveta sa Skupštinom izuzetno značajne, ukoliko se ima u vidu da je u *Odboru* prvi put izneta ideja o uvođenju dvodomnog predstavničkog tela u ustavni sistem Srbije. Naime, od tada su rasprave o gornjem domu kao protivteži Narodnoj skupštini vođene ne samo među pravnim teoretičarima nego i u ustavotvornim odborima, sve dok Senat nije bio predviđen u *Ustavu Kraljevine Srbije* od 1901. godine.

Tok rada Svetonikoljskog odbora

Svetonikoljski odbor je zasedao od 6. do 19. decembra 1868. godine. Za to vreme održano je devet sednica kojima je predsedavao predsednik vlade i ministar pravde Đorđe Cenić⁵, a zamenjivao ga je, u svojstvu potpredsednika *Odbora*, ministar unutrašnjih dela Radivoje Milojković⁶. Se-

³ M. Popović, *Borba za parlamentarni režim u Srbiji*, Beograd 1939, str. 36 – 37; D. Janković, *Rađanje parlamentarne demokratije, Političke stranke u Srbiji XIX veka*, Beograd 1997, str. 125 – 126.

⁴ V. o tome Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini devetnaestog veka (1858 – 1878)* knj. I, Beograd 1923, str. 223 – 228; S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića (1868 – 1878)*, knj. I, Beograd 1926, str. 50 – 54; S. Jovanović, *Dvodomni sistem, Političke i pravne rasprave*, knj. II, Beograd 1932, str. 6 – 24; J. Prodanović, *Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji*, Beograd 1936, str. 163 – 177; M. Popović, *Borba za parlamentarni režim u Srbiji*, Beograd 1939, str. 37; M. Pavlović, *Preobraženski ustav, Prvi srpski ustav*, Kragujevac 1997, str. 381 – 382; D. Janković, *Rađanje parlamentarne demokratije, Političke stranke u Srbiji XIX veka*, Beograd 1997, str. 125 – 126.

⁵ Đorđe Cenić (1825 – 1903) studirao je pravo u Nemačkoj. Bio je profesor krivičnog prava na Liceju u Beogradu od 1849. godine, a potom i sudija i predsednik prvostepenog suda. Postavljenjem za člana Državnog saveta 1860. godine započeo je uglednu karijeru u državnoj službi u toku koje se u tri navrata nalazio na čelu ministarstva pravde (1860; 1868/69; 1873 – 1874). Kao ministar pravde zaslužan je za ukidanje telesne kazne u Srbiji i za početak izgradnje kazneno – popravnog doma u Požarevcu. Napisao je 1866. godine *Objasnenje kaznitelnog zakonika* koje je dugi niz godina važno za najznačajnije delo iz oblasti srpskog kaznenog prava.

⁶ Radivoje Milojković (1832 – 1888), nakon završene gimnazije u Beogradu studirao je pravo kao državni stipendista u Hajdelbergu i Parizu. Po povratku u Srbiju stupio je

kretarske dužnosti bile su poverene sekretaru ministarstva unutrašnjih dela Jovanu Avakumoviću⁷.

Nakon što su članovi *Odbora* afirmativno odgovorili na prethodno pitanje Namesništva da li treba pristupiti donošenju novog ustava, otvorena je rasprava o nizu konkretnih pitanja ustavnog karaktera. Najviše pažnje je posvećeno uređenju zakonodavnog tela. Tako je na čak osam sednica raspravljano o strukturi narodnog predstavništva, sastavu gornjeg doma, zakonodavnoj vlasti predstavničkog tela i odnosu narodnog predstavništva i vladaoca.

Već je u besedi kojom su otvorene sednice *Svetonikoljskog odbora* Namesništvo ukazalo na potrebu uvođenja dvodomnog narodnog predstavništva. Namesništvo je predložilo da Državni savet vrši funkciju gornjeg doma, ali u nešto izmenjenom sastavu. Naime, za vreme trajanja zasedanja predstavničkog tela broj savetnika bi bio povećan sa 40 – 50 lica koja bi postavljao vladalac: „Po svršetku sednica skupštinskih vraćao bi se umnoženi broj članova savetskih na svoja stalna zanimanja, onako isto, kao što čine poslanici narodni... Skupštini ostalo bi obezbeđeno načelo izbornosti na najširem temelju, a naimenovanjem vladalačkim uvodile bi se u život stihije koje bi zakonodavno telo popunjavale raznolikim silama. Povrh svega, stalni članovi savetski, upoznati budući sa poslovima, koji dolaze pred zakonodavno telo, donosili bi u savetovanja njegova ne mali dobitak specijalnih znanja.“

Nakon što je razmotreno pitanje strukture zakonodavnog tela, u besedi su opširno navedene sve prednosti dvodomnog sistema. Na prvom mestu, Namesništvo je istaklo da se u dvodomnom narodnom predstavništvu donose kvalitetniji zakoni, jer su rezultat sveobuhvatne rasprave vođene u oba doma parlamenta: „Samom skupštinom vrše se poslovi lakše i prostije; no od zakonodavnog tela ne ište se brzo, već se ište zrelo, pa ma i sporije

u državnu službu 1859. godine. Vršio je čitav niz važnih državnih funkcija, ali se ipak najduže zadržao na položaju ministra unutrašnjih dela (1868; 1876; 1878; 1880; 1887). Bio je istaknuti član Liberalne stranke, tvorac ustavnog nacrtu od 1868. godine i jedan od autora *Ustava za Knjaževstvo Srbiju* od 1869. godine.

⁷ 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.

⁸ U listu *Jedinstvo* od broja 2 od 8. XII 1868. do broja 15 od 3. I 1869. godine, objavljeni su zapisnici sa sednica *Svetonikoljskog odbora* u redakciji njegovog sekretara Jovana Avakumovića.

rešavanje stvari, jer se ove u toliko uspešnije raspravljaju, u koliko se hladnije i svestranije ispituju. Naročito u nas, naroda južnih, vrele krvi a živa uobraženja, svagda je strepiti od opasnosti, koja dolazi od naglosti; pa je mudro sastarati se za međe, u kojima bi se u trenucima razdraženosti uzdržali.“ U besedi je potom navedeno da u jednodomnoj skupštini vladalac može biti mnogo lakše uvučen u međusobne sukobe političkih stranaka, te tako izgubiti političku neutralnost i zanemariti interese celog naroda čiji je poglavar: „Primećeno je s pravom, da vladalac može lakše da bude uvučen u borbu partija, kad je zakonodavno telo ograničeno na jednog samog činioca, jer između njega i toga tela nema nikakvog umeravajućeg posrednika.“ U prilog dvodomnosti Namesništvo je ukazalo i na veću mogućnost da u dvodomnom narodnom predstavništvu budu zastupljeni svi društveni slojevi: „U nas seosko stanovništvo malo pokazuje naklonosti, da za svoje skupštinske predstavnike bira ljude, koji ne pripadaju njegovom redu, i kako je ova vrsta naroda našeg najmnogobrojnija, tako je ona u skupštini narodnoj pretežuća stihija. Uzme li se u prizrenje da zakonodavno telo ima da obuhvati sav narod, onda ono, pri takvim okolnostima, ne bi bilo najvernije ogledalo svakovrstnih sila narodnih; dokle bi, naprotiv, ustanove, i skupštinska i savetska, obgrlile sve životne sile naroda, te obrazovale pravi oblik njegov.“⁹

Na drugoj i trećoj sednici *Odbora* vođena je rasprava o uređenju zakonodavnog tela. Argumente u prilog dvodomnog sistema izneli su načelnik ministarstva finansija Čedomilj Mijatović¹⁰, *svetoandrejski liberali*¹¹ - sekretar ministarstva spoljnih poslova Stojan Bošković¹²; i na-

⁹ *Beseda kojom je namesništvo knjažeskog dostojanstva otvorilo Ustavni odbor, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, dodatak broju 2 od 8. XII 1868, Beograd 1868.

¹⁰ Čedomilj Mijatović (1842 – 1932) je kao državni stipendista studirao političke i ekonomske nauke u Minhenu, Lajpcigu i Cirihi. Po povratku u Srbiju, od 1866. godine bio je profesor Velike škole u Beogradu, da bi ubrzo napustio profesorsku karijeru i posvetio se aktivnom bavljenju politikom. U toku svoje političke karijere najduže se zadržao na položaju ministra finansija (1873 – 1875; 1881 – 1883; 1886). Kao ministar inostranih dela i političar koji je uživao veliko poverenje kneza Milana Obrenovića, potpisao je Tajnu konvenciju sa Austro – Ugarskom 28. juna 1881. godine, koja predstavlja vrhunac kneževe austrofilске politike. Bio je istaknuti član Napredne stranke i jedan od tvoraca njenog ustavnog nacarta od 1883. godine.

¹¹ Nazvani su tako jer su se prvi put pojavili na političkoj sceni Srbije na *Svetoandrejskoj skupštini* (30. XI/12. XII 1858 – 31. I/12. II 1859) gde su odigrali značajnu ulogu u zbacivanju s vlasti kneza Aleksandra Karadorđevića i povratku na presto kneza Miloša Obrenovića.

¹² Stojan Bošković (1833 – 1908) nakon završene gimnazije i Liceja u Beogradu, bio je profesor gimnazija 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. Os-

čelnik Krajinskog okruga Ranko Alimpić¹³, i urednik lista *Srbija* Ljubomir Kaljević¹⁴.

Čedomilj Mijatović se zalaže za dva doma predstavničkog tela ističući da u dvodomnom narodnom predstavništvu pretili manja opasnost od olakih i brzopletih promena zakona koje bi ugrozile pravnu sigurnost u zemlji. On, između ostalog, navodi „da je opasnost demokratske monarhije u tome što većina naroda vlada, i ova se lako daje navesti na zlo pojedinima ljudima, protiv svojih interesa... I sama Severna Amerika ima dva doma, senat i skupštinu, jer u tome nalazi garantiju da se zakoni neće brzo menjati.“¹⁵ Ranko Alimpić smatra da bi se uvođenjem gornjeg doma obezbedio viši nivo stručnosti zakonodavnog tela dodajući „da se narodna volja najbolje ogleda u narodnoj skupštini a moralna snaga u telu sastavljenom od najinteligentnijih i najkarakternijih ljudi koje imenuje vladalac.“¹⁶ Ljubomir Kaljević ističe da samo zakonodavno telo u kojem su zastupljeni ljudi bogati znanjem i iskustvom može biti samostalno i nezavisno u svom radu: „U Narodnoj skupštini do sada nije bilo samostalnosti mišljenja i znanja, njega ima među učenim ljudima, a to su uglavnom činovnici. Ali njih narod mrzi zbog policijskih zloupotreba. Ulazak inteligencije u narodno predstavništvo se može obezbediti samo ustanovom gornjeg doma u koji će se birati ljudi propisanih svojstava koji će doneti u predstavništvo narodno znanje i samo-

tvario 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 do izbivanja krstaških ratova.

¹³ Ranko Alimpić (1826 – 1882) studirao je vojne nauke u Berlinu i Potsdamu. Za profesora Artiljerijske škole u Beogradu izabran je 1852. godine. U dva navrata se nalazio na čelu ministarstva građevina, najpre od 1873. do 1874. godine, a potom i od 1878. do 1880. godine. Bio je i istaknuti general srpske vojske. Komandovao je dobrovoljačkim četama formiranim 1875. godine radi pomoći bosansko – hercegovačkim ustanicima. Nalazio se i na čelu Drinske vojske u srpsko – turskim ratovima 1876 – 1878. godine.

¹⁴ Ljubomir Kaljević (1841 – 1907) je nakon završene gimnazije u Beogradu studirao državne nauke u Hajdelbergu i Parizu. Po povratku u zemlju izdavao je list *Srbija* u kome je kritikovao knez Mihailov apsolutistički režim. Ostvario je uglednu karijeru u državnoj službi u toku koje se nalazio na čelu ministarstava finansija, unutrašnjih i inostranih dela. Bio je predsednik vlade (septembar 1875 – april 1876. godine) koja je poznata po donošenju naprednih *Zakona o štampi* i *Zakona o opštinama*. Vršio je i funkcije državnog savetnika i potpredsednika Senata. U toku svoje diplomatske karijere bio je poslanik Srbije u Bukureštu i Atini.

¹⁵ *II sednica Ustavnog odbora od 10. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 4 od 11. XII 1868, str. 9.

¹⁶ *II sednica Ustavnog odbora od 10. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 6 od 14. XII 1868, Beograd 1868, str. 18.

stalnost.¹⁷ Zagovornik dvodomnosti je i Stojan Bošković koji tvrdi „da treba vlasti podeliti, da ne bude tiranije, a treba ih i ujediniti, da ne bude anarhije, i da bude jedinstva u zakonodavstvu: za to gornji i donji dom.“

Predlog o podeli zakonodavnog tela na Državni savet kao gornji dom, i Narodnu skupštinu kao opštepredstavničko telo u *Odboru* je usvojen jednoglasno. Doduše, nekolicina članova *Odbora* je glasala za dvodomno narodno predstavništvo uz rezervu da može svoj glas povući, ukoliko bude usvojena takva organizacija gornjeg doma kojom ti članovi ne bi bili zadovoljni.¹⁸

Nakon što je usvojen dvodomni sistem, otvorena je rasprava o nizu pitanja vezanih za sastav i uređenje Državnog saveta. U *Odboru* je vodeća diskusija o broju savetnika, uslovima koji moraju biti ispunjeni da bi jedno lice bilo postavljeno ili izabrano za savetnika, obimu zakonodavne vlasti Državnog saveta i njegovom odnosu sa Skupštinom i vladaoцем. Iako su ova pitanja postavljena već na trećoj, o njima se raspravljalo tek na petoj sednici odbora održanoj 13. decembra 1868.

U pogledu broja savetnika, svi članovi *Odbora* koji su učestvovali u diskusiji bili su saglasni da se broj članova gornjeg doma odredi prema broju narodnih poslanika. Većina učesnika u raspravi je predlagala da broj savetnika iznosi trećinu od ukupnog broja poslanika. Za takvo rešenje zalagali su se, između ostalih, i predsednik suda Rudničkog okruga Milan Piroćanac¹⁹, Ranko Alimpić, sudija Nikola Nedeljković,²⁰ Stojan Bošković i Čedomilj Mijatović.²¹

¹⁷ *III sednica Ustavnog odbora od 11. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 7 od 16. XII 1868, Beograd 1868, str. 21.

¹⁸ *III sednica Ustavnog odbora od 11. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 8 od 18. XII 1868, Beograd 1868, str. 23.

¹⁹ Milan Piroćanac (1837 – 1897) se nakon završenih studija prava u Parizu vratio u Srbiju. Vršio je funkcije ministra inostranih dela i ministra pravde. Bio je jedan od osnivača Napredne stranke i predsednik prve naprednjačke vlade 1880 – 1883. godine. Njegova vlada bila je poznata po donošenju slobodoumnih *Zakona o štampi* i *Zakona o udruženjima i zborovima*, ali i po zaključenju Tajne konvencije sa Austro – Ugarskom 1881. godine. Kao obrazovan pravnik imao je najvećeg udela u pisanju ustavnog nacrtu Napredne stranke od 1883. godine. Piroćanac je bio i šef Napredne stranke od 1881. do 1886. godine, nakon čega se povukao sa vlasti i posvetio advokatskoj karijeri. Zastupao je kraljicu Nataliju u brakorazvodnoj parnici sa kraljem Milanom Obrenovićem.

²⁰ *V sednica Ustavnog odbora od 13. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 10 od 21. XII 1868, Beograd 1868, str. 31 – 32.

²¹ *VI sednica Ustavnog odbora od 14. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 11 od 24. XII 1868, Beograd 1868, str. 35 – 36.

U vezi pasivnog biračkog prava za Savet, Nikola Nedeljković smatra da savetnici treba da imaju navršenih trideset godina starosti i da poseduju nepokretnosti. Ranko Alimpić, pak, zastupa stanovište da je za izbor na savetničku funkciju potrebno ispuniti daleko strožije uslove. Alimpić, naime, ističe da članovi gornjeg doma moraju biti odani dinastiji, čestiti i ugledni, da moraju biti stariji od trideset pet godina, posedovati više obrazovanje iz neke struke državne uprave i vršiti važnu državnu službu najmanje deset godina.²² Propisivanjem uslova da za savetnike mogu biti birana samo lica koja se, kao osvedočene pristalice dinastije Obrenović dugu niz godina nalaze na visokim položajima u državnoj službi, bila bi dovedena u pitanje njihova nezavisnost u odnosu na državnu vlast. Da je usvojen sastav Saveta kakav je Alimpić predlagao, ovo telo bi predstavljalo uporište vlasti Namesništva i sredstvo putem kojeg bi Namesništvo sprovodilo svoju volju u zakonodavnom telu.

Svoje mišljenje o savetničkim kvalifikacijama izneli su i Stojan Bošković i Čedomilj Mijatović. Stojan Bošković smatra da za savetnika može biti izabrano svako lice koje poseduje više obrazovanje i ima najmanje trideset pet godina starosti, izuzev mitropolita i episkopa, koji po njegovom mišljenju ne mogu biti birani u gornji dom. Čedomilj Mijatović, naprotiv, misli da ne postoje prepreke da i više sveštenstvo bude zastupljeno u Državnom savetu. On ističe da bi bilo najbolje da se ustavom propiše iz kojih kategorija lica bi mogli biti birani savetnici. U svakom slučaju, po njegovom mišljenju kandidati za savetničku funkciju moraju biti ugledni ljudi sa navršenih trideset godina koji poseduju izvesno imanje.²³

U *Odboru* su samo uzgred razmotrena pitanja odnosa između Narodne skupštine i Državnog saveta i postupka usvajanja zakonskih predloga u svakom od njih. Kako su se Nikola Nedeljković, profesor Velike škole Jovan Bošković²⁴ i Milan Piroćanac zalagali za ravnopravnost domova u zakonodavstvu, smatrali su i da svaki od njih treba da ima pravo zakonodav-

²² V sednica Ustavnog odbora od 13. decembra 1868, *Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 10 od 21. XII 1868, Beograd 1868, str. 31 – 32.

²³ VI sednica Ustavnog odbora od 14. decembra 1868, *Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 11 od 24. XII 1868, Beograd 1868, str. 36.

²⁴ Jovan Bošković (1834 – 1892) studirao je pravo u Beču. Po završetku studija i povratku u zemlju posvetio se profesorskoj karijeri, najpre kao gimnazijski profesor, a od 1865. do 1871. kao profesor Velike škole. Bio je i bibliotekar Narodne biblioteke u Beogradu, sekretar Učenog društva i ministar prosvete. Kao filolog praktičar napisao je niz studija i rasprava o jeziku, a počev od 1892. godine izdavao je *Srpski rječnik* Vuka Stefanovića Karadžića, pri tom ga menjajući i dopunjujući. Štampao je i izvode iz Daničićeve *Male srpske gramatike*.

ne inicijative. Samo je seoski kmet Milija Radovanović iz Selevca smatrao da bi ovim pravom trebalo da raspolaže samo Narodna skupština.²⁵

Nikola Nedeljковиć zastupa stav da je za usvajanje jednog zakonskog predloga neophodno da se sa njim saglase oba doma narodnog predstavništva. Ako, pak, jedan dom izvrši neke izmene u predlogu koji je drugi dom usvojio i njemu poslao, predlog se sa tim izmenama vraća onom domu koji ga je prvi pretresao.²⁶ Međutim, Nedeljковиć ne predlaže način na koji bi se rešio sukob Skupštine i Saveta, ako onaj dom koji je prvi raspravljao o zakonskom predlogu ostane pri svom prvobitnom rešenju i ne usvoji predložene izmene. Stojan Bošković smatra da, ukoliko izostane saglasnost domova u pogledu nekog zakonskog predloga, da bi on bio usvojen, neophodno je da bude izglasan većinom glasova članova oba doma na njihovoj zajedničkoj sednici. On predlaže da se ustanovi pravo suspenzivnog veta vladaoca na zakone izglasane u predstavničkom telu. Tako, ukoliko vladalac ne bi bio saglasan sa zakonskim predlogom, mogao bi ga dva puta vraćati narodnom predstavništvu na ponovno razmatranje. Ukoliko bi zakonski predlog ponovo bio usvojen, monarh bi mogao da raspusti skupštinu, pa ako bi i u novoizabranoj skupštini bio usvojen, predlog bi i bez vladarevog potpisa postao zakon. I profesor Velike škole Stojan Novaković²⁷ je bio sa-

²⁵ *V sednica Ustavnog odbora od 13. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 10 od 21. XII 1868, Beograd 1868, str. 31 – 32; *VI sednica Ustavnog odbora od 14. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 11 od 24. XII 1868, Beograd 1868, str. 36.

²⁶ *V sednica Ustavnog odbora od 13. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 10 od 21. XII 1868, Beograd 1868, str. 31.

²⁷ Stojan Novaković (1842 – 1915) je nakon završene gimnazije u Šapcu studirao pravne nauke na Liceju u Beogradu. Predavao je pravo i filozofiju na Velikoj školi, da bi se ubrzo potom posvetio političkoj karijeri. Najduže se zadržao na položaju ministra prosvete. Na čelu tog resora nalazio se i u vreme učešća u izradi ustavnog nacrtu Napredne stranke od 1883. godine. Samostalno je izradio ustavni nacrt od 1896. godine koji je poslužio kao osnov za donošenje *Ustava Kraljevine Srbije* od 1901. godine. Bio je istaknuti član Napredne stranke i predsednik naprednjačke vlade od juna 1895. do decembra 1896. godine. Nakon što je vlada u decembru 1896. podnela ostavku, Napredna stranka je raspuštena, a Novaković se posvetio diplomatskoj karijeri kao poslanik Srbije u Carigradu, Parizu i Petrogradu. Kao šef srpske delegacije posle Prvog balkanskog rata zaključio je mir sa Turskom u Londonu 1912. I pored uspešne političke i diplomatske karijere Novaković nikad nije zapostavio naučni rad. Kao učenik Đure Daničića bio je vrstan filolog te je tako napisao niz rasprava i studija o jeziku i gramatiku srpskog jezika 1902. godine. Bavio se književnošću i istorijom, a priredio je i tri izdanja najznačajnijih srpskih srednjovekovnih pravnih izvora: *Zakonik Stefana Dušana, cara srpskog 1349. i 1354* (1898), *Matije Vlastara Sintagmat, azbučni zbornik vizantijskih crkvenih i državnih zakona i pravila, slovenski prevod vremena Dušanova* (1907) i *Zakonske spomenike srpskih država srednjega ve-*

glasana sa Boškovićeve predlogom da monarhu pripadne pravo suspenzivnog veta.²⁸ Bošković, međutim, ne navodi da li bi za usvajanje zakonskog predloga bilo dovoljno da se za njega izjasni prosta, ili je, pak, bila potrebna kvalifikovana većina poslanika i senatora, kao ni da li bi bilo potrebno da se radi izglasavanja predloga održi zajednička sednica oba doma. On ne predlaže ni rok u kojem bi vladalac bio obavezan da raspíše nove izbore nakon raspuštanja Skupštine, niti u kom roku bi bio dužan da sazove novoizabrano narodno predstavništvo.

U pogledu načina ulaska savetnika u gornji dom, predlozi članova *Odbora* su se međusobno dosta razlikovali. Tako je Nikola Nedeljković predlagao da savetnike postavlja vladalac, dok je Milan Piroćanac smatrao da članove saveta treba da bira narod doživotno kako bi im bila zajemčena puna nezavisnost u radu. Nasuprot Piroćancu, Ranko Alimpić i Jovan Bošković su delili mišljenje da bi nezavisnost savetnika bila obezbeđena njihovim doživotnim postavljenjem od strane vladaoca.²⁹ Alimpićev i Boškovićev stav ima uporište i u stranoj ustavnoj praksi, budući da je gornji dom sastavljen od doživotno postavljenih članova bio predviđen u ustavnim aktima Francuske i Kraljevine Sardinije (Pijemonta) donetim pre zasedanja *Svetonikoljskog odbora*. Takvo ustavno rešenje propisano je u članu 27 **Ustavne povelje** Francuske od 1814. godine (*Charte constitutionnelle de 1814*)³⁰, članu 23 **Ustavne povelje** Francuske od 1830. godine (*Charte constitutionnelle de 1830*)³¹ i članu 33 **Pijemontskog statuta** od 1848. godine (*Statuto Albertino*)³².

Stojan Bošković je smatrao da će svi društveni slojevi biti zastupljeni u savetu ukoliko vladalac bude postavljao polovinu, ili najviše dve tre-

ka (1912). Kao odličan stilista i savestan sakupljač izvora, napisao je i niz dela velike naučne vrednosti među kojima se, između ostalog, izdvajaju i: *Istorija srpske književnosti* (1871), *Srbi i Turci XIV i XV veka* (1893), *Vaskrs države srpske* (1904) i *Vizantijski činovi i titule u srpskim zemljama VI – XV veka* (1908).

²⁸ *VI sednica Ustavnog odbora od 14. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 11 od 24. XII 1868, Beograd 1868, str. 35 - 36.

²⁹ *V sednica Ustavnog odbora od 13. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 10 od 21. XII 1868, Beograd 1868, str. 31 - 32.

³⁰ *Ustavna povelja od 4. juna 1814*, s francuskog preveo D. Popović, objavljena kao prilog knjizi D. Popović, *Ogled o odgovornoj vladi na primeru njenog nastanka u Francuskoj*, Beograd 1989, str. 153.

³¹ *Ustavna povelja od 6. avgusta 1830*, s francuskog preveo D. Popović, objavljena kao prilog knjizi D. Popović, *Ogled o odgovornoj vladi na primeru njenog nastanka u Francuskoj*, Beograd 1989, str. 163.

³² *Statuto Albertino*, <http://www.quirinale.it/costituzione/Preunitarie-testi.htm>, str. 5 – 6, posećeno 1. 10. 2009.

ćine savetnika na šest godina, a narod bude birao polovinu ili najmanje trećinu savetnika iz svakog okruga, na isti mandatni period. Stojan Novaković se zalagao za rešenje po kojem bi trećinu savetnika postavljao vladalac, dok bi dve trećine članova gornjeg doma birao narod. Svake tri godine reizabirala bi se jedna trećina savetnika.³³

Profesor kaznenog prava na Velikoj školi Aćim Čumić³⁴ se u potpunosti slaže sa predlogom Milana Piroćanca da savetnike bira narod doživotno. On predlaže da se Savet sastoji od dvadeset do dvadeset pet članova, „da su dobro nagrađeni, da biraju sami sebi predsednika, da bude javnosti u njihovom radu, da im se preporuči da prolaze kroz narod, da su sasvim sigurni i prema vladi i prema narodu. Takvi senatori bi bili kao patrijarsi ili sveci, jer izabrani za celog veka imali bi dovoljno i znanja i nezavisnosti za predstavništvo narodno.“³⁵ Stojan Bošković i Radivoje Milojković su kritikovali Čumićevo stanovište. Bošković ističe: „To bi značilo dati nekolicini slučajno izabраних ljudi vlast za 20 ili 30 godina, da rešavaju sudbinom zemlje; to bi značilo za toliko godina vezati ruke čak i potomstvu našem koje može imati mnogo drukčije i naprednije misli i težnje. Od takvog večitog saveta ne bi bili sigurni ni narod ni dinastija, o čemu ima dokaza u istoriji našoj.“ Radivoje Milojković govori da mu nije jasno šta bi ti večiti savetnici zapravo bili jer nisu narodni predstavnici, budući da se narodne potrebe vremenom menjaju, a nisu ni činovnici, jer ih ne postavlja vladalac. Kao i Bošković, i Milojković smatra da bi u rukama Saveta bila skoncentrisana isuviše velika vlast jer bi ga činila lica izabrana doživotno, bez obaveze da bilo kome polažu račun o svom radu. On upozorava na mogućnost da se vremenom u takvom oligarhijskom telu sastavljenom od nepokretnih i neodgovornih savetnika pojave i prevratničke namere koje mogu ozbiljno ugroziti stabilnost ustavnog poretka. Po Milojkovićevom mišljenju, mnogo je bolje da savetnike postavlja vladalac iz reda viših činovnika nezavisnih od vlade. Po prestanku zakonodavnih dužnosti oni bi se vra-

³³ VI sednica Ustavnog odbora od 14. decembra 1868, *Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 11 od 24. XII 1868, Beograd 1868, str. 35 - 36.

³⁴ Aćim Čumić (1836 – 1901) studirao je pravo u Hajdelbergu i Parizu. Po povratku u Srbiju bio je najpre profesor gimnazije, a od 1865. profesor kaznenog prava na Velikoj školi. Bavio se i advokaturom, a u toku svoje političke karijere nalazio se na čelu ministarstva unutrašnjih dela. Funkciju predsednika vlade vršio je od 1874. do 1875. godine, da bi potom bio imenovan za sudiju Kasacionog suda. Bio je član Srpskog učenog društva, a 1892. godine postao je počasni član Srpske kraljevske akademije.

³⁵ VII sednica Ustavnog odbora od 15. decembra 1868, *Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 13 od 30. XII 1868, Beograd 1868, str. 41.

ćali na svoje stare položaje.³⁶ U ustavnopravnoj teoriji, međutim, preovlađuje mišljenje da mogućnost da činovnici budu birani u predstavničko telo nije u skladu sa načelom podele vlasti. U tom slučaju bi, naime, jedno lice istovremeno učestvovalo u vršenju i zakonodavne i izvršne vlasti.³⁷ Zato je nespojivost parlamentarne funkcije sa plaćenom državnom službom propisana u članu I odsek 6 stav 2 *Ustava SAD* – a od 1787. godine³⁸ i članu 36 *Ustava Belgije* od 1831. godine³⁹.

Ćumić je, van svake sumnje, nameravao da putem doživotnog izbora savetnika obezbedi njihovu nezavisnost u odnosu na izvršnu vlast. Međutim, izborna načela je samo po sebi nespojivo sa nepokretnošću i stalnošću izbornih lica. Zato on svoje stanovište nije mogao ilustrovati nijednim primerom iz ustavne prakse *SAD* – a ili neke evropske zemlje koja je pre 1868. godine uvela dvodomno narodno predstavništvo u svoj ustavni sistem. Bez obzira na to da li su članovi gornjeg doma dolazili na svoje položaje putem posrednih, ili, pak, neposrednih izbora, uvek su birani na određen mandatni period. Takav način izbora savetnika predviđen je u članu I odsek 3 stav 1 *Ustava SAD* – a od 1787. godine⁴⁰ i u članu 53 *Ustava Belgije* od 1831. godine⁴¹.

Zbog velikih razlika u mišljenju članova *Odbora* o uređenju gornjeg doma, o organizaciji Saveta nije se ni glasalo. Na devetoj, i poslednjoj po redu odborskoj sednici jednoglasno je usvojeno da ministri treba da odgovaraju za svoja dela, ali nije rešeno pred kojim telom. Nakon što je odlučeno da narod treba da ima zakon o štampi koji će odgovarati njegovom duhu, predsednik *Odbora* Đorđe Cenić je objavio da je zadatak *Odbora* izvršen, a potom i zaključio njegove sednice.⁴²

* *
*

³⁶ *VIII sednica Ustavnog odbora od 16. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 14 od 1. I 1869, Beograd 1869, str. 43 - 44.

³⁷ J. Stefanović, *Ustavno pravo FNRJ i komparativno*, knjiga I, Zagreb 1956, str. 466.

³⁸ *The United States Constitution*, <http://www.house.gov/Constitution/Constitution.html>, str. 2, posećeno 1. 10. 2009. U daljem tekstu: *The United States Constitution*.

³⁹ *Décret contenant la Constitution de la Belgique*, 7 février 1831, Bull. Offic. n. XIV, str. 186. U daljem tekstu: *Décret contenant la Constitution de la Belgique*.

⁴⁰ *The United States Constitution*, str. 1.

⁴¹ *Décret contenant la Constitution de la Belgique*, str. 190 – 191.

⁴² *IX sednica Ustavnog odbora od 17. decembra 1868, Jedinstvo – list za politiku i književnost*, broj 15 od 3. I 1869, Beograd 1869, str. 48.

Iako je *Svetonikoljski odbor* jednoglasno usvojio odluku o uvođenju dvodomnog narodnog predstavništva u ustavni sistem Srbije, gornji dom ipak nije bio predviđen u *Namesničkom ustavu*⁴³ od 1869. godine. Namesnici su ovakvo ustavno rešenje pravdali otporom poslanika iz reda seoskog stanovništva, koji nisu hteli da dele zakonodavnu vlast sa činovnicima.⁴⁴ Zato, prema članu 48 stav 1 *Ustava* od 1869. ni činovnici ni advokati nisu mogli biti birani za poslanike. Da bi inteligencija ipak ušla u Skupštinu, knez je dobio pravo da na svaka tri poslanika postavi jednog iz reda ljudi bogatih znanjem i iskustvom u narodnim poslovima (čl. 45).⁴⁵ To su bili tzv. *vladini* ili *kneževi poslanici*, zapravo činovnici i advokati koji nisu mogli biti birani za poslanike.⁴⁶ Trebalo je da oni preuzmu funkcije gornjeg doma koji u *Namesničkom ustavu* nije predviđen. Tako su putem ustanove vladinih poslanika ideje *Svetonikoljskog odbora* o dvodomnom predstavničkom telu, doduše u vrlo ograničenom obimu, ipak dobile svoju praktičnu primenu.

⁴³ 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 i kralja Milana Obrenovića.

⁴⁴ S. Jovanović, *Vlada Milana Obrenovića (1868 – 1878)*, knj. I, Beograd 1926, str. 62.

⁴⁵ *Ustav za Knjažestvo Srbiju* od 1869. godine, štampan u Državnoj štampariji Kraljevine Srbije, Beograd 1900, str. 16.

⁴⁶ S. Jovanović, nav. delo, str. 62 – 63.

*Maša Kulauzov, LL.M., Assistant
Novi Sad School of Law*

A Few More Remarks on *St. Nicholas' Committee*

Abstract

The conclusions of so called *St. Nicholas' Committee* (convened on December 6th, 1868 – on St. Nicholas' Day, with task to prepare the new constitution) concerning bicameral structure of National Assembly were presented in this paper. The conclusions of the *Committee* regarding the structure of National Assembly did not serve as a model for the provisions of the *Constitution of the Principality of Serbia* of 1869 (so called „Regency Constitution“). Although the *Constitution* of 1869 did not introduce Senate, one third of the deputies of Assembly were appointed by *knez*. According to its provisions, those appointed deputies were, in some way, a substitute for the upper house of the legislature, envisaged by members of *St. Nicholas' Committee*.

Key words: *St. Nicholas' Committee*, bicameral National Representative Body, *knez*, State Council, National Assembly, *Constitution of the Principality of Serbia* of 1869.