

О ДВОДОМНОМ СИСТЕМУ, 1899.

Садржај

- I. Историја дводомног система у Енглеској и у Француској
- II. Теорија о подели законодавне власти
- III. Односи између два дома
- IV. Организација Горњег дома
- V. Питање о Горњем дому код нас

О ДВОДОМНОМ СИСТЕМУ

од

СЛОБОДАНА ЈОВАНОВИЋА

(ОШТАМПАНО ИЗ БРАНИЧА)

БЕОГРАД

ШТАМПАРИЈА Д. ДИМИТРИЈЕВИЋА, ИВАН-БЕГОВА УЛ. БР. 1.

1899.



к. б. бр.
792



I. — Историја дводомног система у Енглеској и у Француској.

A). Енглеска је та која је дала свету први пример дводомног система. У тој земљи, одиста, још од почетка XIV века постоје једна крај друге две скупштине, једна господска (House of Lords), друга грађанска (House of Commons). Треба додати да обе скупштине нису једновремено постале. Прва је на неки начин предходила другој. Кад су за тим и племићи били примљени у Савет Круне, они су неко време заседавали заједно с лордовима. Тек постепено они су успели за себе скупштину образовати. Ево у осталом, у најкраћим потезима, како се тај процес извршио.

С норманским освојењем владаочева је власт у Енглеској постала апсолутном. Нормански војвода, који се тада попео на енглески престо, није владао ни по праву наследства, ни на основу народног избора, него силом освојења.¹⁾ Освојену земљу он је поделио људима из своје пратње, својим баронима, који су му се од своје стране обвезали на војничку службу. Под таким околностима он се није могао саветовати с народом, који је био друге крви, и уз то још подјармљен и похаран. У свој савет краљ је позивао искључиво своје вазале, који су од њега земљу држали, и њему се били на верност заклили. Ови скупови вазала нису били у стању владоца ограничити. Нормански племићи, у прво време, слабо су се могли поуздати у саксонско становништво, које је у њима гледало дошљаке и наметнике. У страху

¹⁾ Jenks, Law and Politics in the Middle Ages, II.

од народног покрета, они су били принуђени прибити се уз престо, и служити му сасвим одано. Њихови скупови више су били витешке свечаности, врло сјајне, него ма шта друго.²⁾

Политичка моћ племства настала је тек онда пошто се извршила мешавина крви, и разлика између освајача и освојених колико толико предала забораву. Приближив се једном народу, племићи су се одмах осмелили према владоцу, чији је апсолутизам, најзад, морао постати исто тако тежак њима као и народу. Почетком XIII века барони устају на оружје противу краља Јована без земље, и овоме управо отимају потпис Велике Повеље (Magna Charta, Great Charter). Том повељом владалац је свечано признао поред себе још једну власт, један савет од архијепскопа, епископа, абата, графова, барона и свих непосредних вазала круне. Истина пристанак тога тела он се обвезао тражити само у оним изузетним случајима кад би ван уобичајене феудалне помоћи хтео ванредне намете ударити.³⁾ Ипак важно је да се у начелу утврдило да има извесних ствари које владалац не може сам чинити. Самим тим његова је власт престала бити апсолутна.

Тај савет који је Велика Повеља предвидела био је у осталом једна господска скупштина; он нас опомиње на Сабор у нашој старој држави, који се такође састављао само од свештенства и од властеле⁴⁾, — и да се на њему остало, данас би у Енглеској постојао Лордовски Дом, и ништа крај њега. Али ето где се већ у другој половини XIII века тај савет толико раширио да је примио у своју средину још и представнике нижег племства и варошког реда. Један туђин, Симон де Монфор, био је први који је узео иницијативу да поред племића и барона позове још и по два властеличића из сваке графовине, и по два варошана из сваке вароши; та практика њиме заведена сматра се да је постала сталном од 1295 кад је краљ Едвард I сазнао

²⁾ Gneist, Englische Verfassungsgeschichte, § 15.

³⁾ Велика Повеља чл. 14.

⁴⁾ Новаковић, Законик Стевана Душана, прилог II.

тако звави Great and Model Parliament, у коме су сви сталежи били заступљени.⁵⁾

Неко време ти су разнородни елементи били сједињени у истом парламенту. Првобитна магнатека скупштина била се преобратила у једну скупштину полу племићску полу грађанску; опет за то била је остала једна. Из којих се разлога доцније поделила?

Поделила се јамачно због тога што је така била заједничка судбина свију скупштина са сталешком основом. У тим скупштинама гласање бива увек по сталежима, а не по главама (по чем би иначе биле сталешке?); скупштина, пак, где не гласају појединци већ групе, то није скупштина, то су скупштине. Доказа нема да су и у енглеском парламенту разни сталежи икада гласали заједно. Кад би им се саопштило ради чега су сазвани, они би се одвајали један од другог, већали би за тим сваки за себе, и само би свој одговор заједнички давали. Док су њихова већа била кратка, није било сметње да их у истој соби држе. Ну, касније, кад су се та већа развила у праве дебате, постало је потребно да се ове уже групе које су у парламенту постојале оделе у засебне собе. Мисли се да је око половине XIV века сваки дом добио своју собу.⁶⁾

Што је мање разумљиво, то је да се Парламенат поделио на два дома, не на више. Логично је било да из њега изађе онолико домова колико је разних сталежа у себи садржавао. У њему су, међутим, у ствари четири сталежа била представљена: свештенство, више племство, ниже племство, и варошки ред. У најбољу руку могло се десити да се више и ниже племство споје, и онда би се добиле три разне скупштине као у Француској, где су, све до Револуције, племство, свештенство и представници трећег реда одвојено заседавали. Али ни у коме случају није било очекивати једну просту поделу Парламента на двоје.

За њу у великој мери ваља благодарити разним случајностима. Прво, ниже свештенство изобичајило је

⁵⁾ Freeman, Growth of the English Constitution, II.

⁶⁾ У Британској Енциклопедији, монографија о Парламенту.

долазити у Парламенат. Сталежи су позивани обично ради новчане помоћи коју је требало владаоцу одобрити, и пошто је сваки сталеж за себе, и у другој мери, ту помоћ одобравао, то је свештенство више марило да о њој решава на саборима које је због својих унутрашњих послова иначе држало. Од свештенства су се у Парламенту тако задржали само прелати, али ови се нису хтели одвајати од магната с којима их је још Велика Повеља у истом савету сјединила.⁷⁾ Друго, властеличићи нису образовали скупштину за себе. Они су пришли туђој групи; само та група није била она барона, него она варошана. И ако сâми племићи, они су остали с овим последњима у скупштини простих људи. Између властеличића и варошана нечег је заједничког ипак било: не само да су обоје у исто време били у Парламенат примљени, него су још, на супрот прелатима и баронима, које је круна лично позивала, и једни и други били *бирани*, властеличићи у грађовинама, варошани у варошима. По све је важно да линија којом је подељен Парламенат није пала између племства и варошана, него између вишег и нижег племства. Доћи би се Дом без сумње врло тешко подигао до свог данашњег значаја, да је према себи имао један Горњи Дом у коме би се целокупно племство, и више, и ниже, налазило груписано.

Двodomни систем, који је на тај начин постао, одржао се кроз целу енглеску уставну историју, сем једног кратког момента у XVII веку кад је Горњи Дом Дугим Парламентом био укинут. Може изгледати чудно да је један систем, још у XIV веку организован, успео с малим, управо никаквим изменама истрајати све до наших дана; нарочито, да је успела истрајати у том систему скупштина лордова, која са својим отворено сталешким карактером чини утисак једне феудалне установе. Одговор је на то питање прост, и он се састоји у томе да скупштина лордова није у оном смислу једно аристократско тело у коме се обично узима.

⁷⁾ Anson, *Law and Custom of the Constitution*, I, 4.

Велики енглески историк Фриман утврдио је да племство како је на континенту постојало у Енглеској никада није било познато. У Енглеској, племство то је скуп оних чланова Горњег Дома код којих је то достојанство наследно (јер има и других чланова који се бирају или постављају на живот). Кад се узме да чланове Горњег Дома називају иначе пировима, онда се може рећи да су наследни пирови ти који чине племство. Племство представља повластице, пирови их такође имају, али те њихове повластице сасвим су особите природе. Оне се сведе на то да пирови, независно од постављења Круне, и независно од народног избора, просто по праву наследства, могу заседавати у законодавном телу. Док обичан грађанин само милошћу владаоцем, или поверењем народа до таке почаст долази, дотле један пир задовољава на њу права самим чином свог рођења у извесној породици. Никаке олакшице, нарочито никаке материјалне олакшице нису пировима дароване; њима је само једна јавна служба, врло почасна у осталоме, изузетно од општих правила додељена. Што је такође карактеристично, те повластице с пирством скончане не припадају свима члановима пирове породице подједнако. Пирство је истина наследно, али у томе смислу само што на најстаријег сина прелази; у овоме наследству остали наследници пирови никака удела не узимају; оно је таке природе да га само један може уживати. Тим другим наследницима на које пирство не прелази оскудева сваки знак по коме би се од осталих грађана разликовали: у законском погледу, ако не у социјалном, они се са буржоазијом мешају. Из тога излази да никада цела породица једнога пира не припада племству; у свакој има само један члан који је пир, племић у правом смислу. У Енглеској има појединих људи који су племићи; племићеске, пак, породице, чији би сви чланови изузетна права уживали — не постоје, и пошто је аристократија једна по превимућству породична установа, то енглеска аристократија одиста врло мало личи на аристократију. И, најзад, та аристократија није што већина аристократија, на име није за-

творена. Пировско достојанство није искључиво добро неколико историјских породица. Круна има права стварати нове пирове, и она их ствара једнако. Нема тога грађанина у Енглеској кога она не би могла начинити племићем; са строго законског гледишта, као што је у једној прилици тврдио Фредерик Харисон, не изузимају се ни они који чисте улице. По томе, с једне стране, до пирства је и неплемићима допуштено уздићи се, док, с друге, сем најстаријег сина једнога пира, остали његови наследници тога се достојанства лишавају. По енергичној изреци Фримановој, пирство је убило племство, и стога не би било сасвим тачно означавати један скуп пирова какав је Лордовски Дом као аристократску установу.

При закључку ваља истаћи да подела законодавног тела није била у Енглеској ни по каком плану изведена. Пре него су два дома установљена, није се водила академска дискусија да ли их треба да буде два, или само један. До два се дошло историјским путем, благодарећи стицају прилика. Да дводомни систем није био пренет ван Енглеске, случај ове земље не би поучавао ничем другом до том трузму, да је такав систем добар увек кад га саме историјске и локалне околности изазову.

В). Али сто где се дводомни систем види и у једној другој земљи, у Француској, где се он не може сматрати као резултат спорог историјског развика. У Француској се још од почетка XIV века помиње једна скупштина свију сталежа, у коју су поред племства и свештенства улазили и представници трећег реда, буржоазије, али та скупштина, и ако састављена од истих елемената од којих енглески парламенат, никада није успела постати оно што енглески парламенат. И поред ње краљевска је власт остала мање више апсолутна, тако да је с почетком XVII века управо било изишло из обичаја и држати скупштину свију сталежа. Последњи пут она је била сазвана 1789, али тада она се од једном преобразила; сталежи, који су дотле решавали одвојено, спојили су се у једну скупштину; ова се назвала народном, и ставила себи у задатак да изда један писани устав, први у француској историји.

Та се скупштина није обазирала много на историју, јер то што се у Француској историјским путем произвело није било ништа друго него апсолутизам коме је она крај хтела учинити. Устав који је она била узела правити требао је баш с тим историјским предрасудама да прекине, да буде дело логике и разума. Према томе, и питање о дводомном систему она је са једног теоријског гледишта имала да расправља.

Било је мислити да ће она, стављајући се баш на то теоријско гледиште, дводомни систем усвојити. У том времену англомаије, кад се енглески устав није сматрао другачије но као модел устава, дводомни је систем већ довољно био препоручен том околности што је с друге стране канала постојао. Па онда, и сам Монтескије, који је код скупштине од 1789 много више кредита уживао но и један други политички философ XVIII века, више него Русо, Монтескије се у свом *Духу Закона* био изјавио на несумњив начин за поделу законодавног тела.

Тим чудније мора пасти што се уставотворна скупштина, после једног дужег претреса, ипак решила за противан систем, овај једне скупштине. У уставу од 3. Септембра 1791, који је она изгласала, изреком стоји: Народна Скупштина која врши законодавну власт стална је, и само се из једног дома састоји (чл. I, глава I)⁶⁾ У овој прилици најбоље се показало како ни једна скупштина која је тако лебдела у апстракцијама као та од 1789 није увек у стању да се отргне утицају практичних околности сред којих се налази. Разлози који су дејствовали код уставотворне скупштине у корист усредсређивања законодавне власти у једном телу могу данас само још историјске вредности имати.

Казано је већ да се та скупштина била првобитно састала као скупштина свију сталежа, и да су се тек доцније сталежи у једно тело сјединили. Мисао о њиховом сједињењу поникла је у трећем реду, док су јој свештенство и племство у први мах велики отпор чинили. Из историје је познато да трећи ред никада не би свој

⁶⁾ Faustin — Adolphe Helie, Constitutions de la France, чл. LXXXIII.

план реформама вишим сталежима природно, да се претходно није с њима поменао у једну скупштину, где је као најмногбројнији имао могућности да их надгласа. Под таким околностима, установа два дома морала је изгледати особито подазрива, морала је управо изгледати један заобилазни начин да се уставотворна скупштина, у којој амалгамисање сталежа тек што је било почело, поново на уже, сталешке скупштине поцена.

Осим тога та скупштина није била обична скупштина. Она је била прегла да од дотадашњих политичких установа начини *tabula rasa*, и да онда почне зидати изнова. То је био један посао неоспорно револуционарног карактера, и да би га извршила, уставотворна је скупштина морала имати сву власт у својим рукама прикупљену, готово једну врсту диктатуре вршити. По самој својој природи, по својој историјској улози она је већ искључивала сваку другу скупштину која би је ограничавала. Опет, њена је заблуда била у томе, што је као опште правило поставила оно што је за њу у сасвим изузетним приликама важило. Из тога што је она, ради извршења једног револуционарног преображаја који у неколико векова један пут бива, морала у себи сјединити сву законодавну моћ, из тога још није излазило да су и оне скупштине иза ње, које с њоме никакве сличности нису имале, и које су у нормалним приликама биле позване да дејствују, требале исто тако саревњиво да избегавају сваку деобу власти.⁹⁾

У Француској је, дакле, био учињен покушај с једнодомном скупштином: за уставотворном скупштином дошла је прво законодавна, па онда Конвент, и ни једно од та два тела није било састављено из више него из једне скупштине. Али овај је покушај тако мало успео, да је сâм Конвент, који је у историји остао као класични пример једне нераздељиве скупштине, био принуђен да при крају своје каријере осуди систем који је сâм представљао, и да изда један нов устав, — онај од год. III по републиканском календару, — којим су за вршење

⁹⁾ Gomel, Essai historique sur les Chambres Hautes, II.

законодавне власти два савета била организована. Искуство које се за време Револуције имало са једнодомним скупштинама тако је било компромитовало идеју о јединству у законодавном телу, да се ово уставом од год. VIII, који је убрзо следовао оном од год. III, продужило само још више делити, сада на четири тела у место на два, према једном мало фантастичном плану Сјејесовом, који је за сваку фазу законодавне радљивости други орган захтевао. Наравно да се већ под Царством једна тако замршена организација морала напустити у корист много простијег и логичнијег дводомног система. После Реставрације, октроисаним уставом од 1814 биле су такође две скупштине установљене, и од то доба па све до 1848 дискусија се више није ни водила о потреби Горњег Дома, него о начину како ће се он организовати. У то доба велико је питање било то, да ли ће чланови тога тела бити наследни, или ће се само на живот постављати. Очевидно да је то питање стајало у тесној вези са тадашњим покушајима да се племство у неком сувременијем облику обнови.

За један моменат, 1848, кад је република проглашена, покушај с једнодомном скупштином био је поновљен. Али, као што је Токвил у својим *Успоменама* обелоданио, он је и овог пута само једној моментаној потреби имао да одговори. По новом републиканском уставу, председника републике бирао је сâм народ, а не скупштина, и на тај начин он је тако јаким био постао, да се држало да ће само још једна неподељена скупштина бити у стању да га уравниотежи. И тако је једнодомни систем био усвојен, не што би собом ваљао, него што се том погрешком мислила исправити друга једна, учињена у организацији извршне власти.¹⁰⁾

Али ова се погрешка није дала више исправити. Народом изабрани председник претезао је ауторитетом и над једном неподељеном скупштином. Он је пре а после морао постати диктатором, или чак и императором; он

¹⁰⁾ Esmein, Elements de droit Constitutionnel, I, 3.

је то и постао, и тако се већ 1852 имао један империалистички устав.

Овим је уставом поред скупштине био предвиђен и сенат, али како је за све трајање Царства устав сваки час био предугојачиван, то у тако несређеном стању и сенат је остао по нужности без тачније одређене физиономије.

Интересантно је да Република, која је за тим дошла, није сматрала за непотребно задржати сенат, и интересантно је такође да је он под њоме стекао важности каке никад ни под Другим Царством, ни под Јулијеском Монархијом. Он је много активнији него Лордови у Енглеској, и ако би било претерано рећи да стоји на истој висини са сенатом у Сједињеним Државама. Нарочито, он је стао потраживати за себе право да упоредо са скупштинском решава о судбини министарстава; право једно које му, доцније ће се показати, строго узев не припада, и сам тај факт да је смео изаћи са захтевима који личе на закорачавање у туђу надлежност био би довољан да докаже да то није једно пасивно тело које се постепено преживљује.

Историја дводомног система много је поучнија у Француској него у Енглеској. У Енглеској се затекао Горњи Дом од незапамћених времена. Његова се потреба сматрала доказана већ самим тим што је толико времена истрајао; нико није мислио да је спори, и све до у сасвим последње време она озбиљно и није била спорена. Али баш због тога што низада није био критикован, што никада није био у нужди да се брани, Горњи Дом у Енглеској никада није био људски ни објашњен. Он се, тако рећи, имао, а није познавао.

У Француској, на против, дводомни систем био је ствар слободног избора у колико је то установама у опште могућно. Ту су се на изменце имале и једна скупштина, и две. С оба система чињени су огледи; између њих су се повлачиле паралеле, и правила упоређења. Ти су се системи један против другог борили. Питање који је бољи поставило се отворено, и тако се поводом Горњег Дома развила једна дискусија кака у

Енглеској никада, једна дискусија која се више пута понављала, и у којој су, изгледа, исцрпљени сви разлози и за, и против. Ако је према томе Енглеска та која нам је дала први пример дводомног система, Француска је поуздано та која нам је његову теорију дала.

У самој Француској дводомни је систем победио; доказ већ то што данас постоји. Три устава која су се против њега изјавила имала су судбину не баш врло завидну. Устав од 1791 трајао је годину дана; устав од 1793 није никада био ни примењен, и за то је у овом историјском прегледу био изостављен; устав од 1848 саставио је највише, четири године, али у накнаду за то он је имао трагичнији крај него остали, био је једним државним ударом укинут. Да ли је свима тим уставима злу коб донела баш једнодомна скупштина коју су били пригрлили, тешко је рећи. Свакојако, ако би у томе случајности и било, то је једна случајност врло карактеристична да сви ти уставни без две скупштине изгледају мање више побачени.

И нап Француске дводомни је систем победио. Њега су примиле готово све државе. Он се показао подједнако потребан државама и савезним, и простим, републикама исто тако као и монархијама, земљама где још има трагова аристократије, као и оних где је она сасвим ишчезла. Једине државе које су му још неприступачне то су баш оне чији пример није меродаван, јер то су Луксембург, Грчка, Србија и Бугарска. Кад се изузме Луксембург који је више једна почасна држава, онда остају само три балканске државе. Ове се државе међутим налазе још у процесу стварања, код њих територијално формирање још није довршено, па и парламентарни режим који се ту види примењен парламентарни је режим само по имену. Ансурдно би било предоставити да су те три државе једним срећним случајем једине погодиле каке установе приличи једној сувременој држави, док су се све остале превариле.

С практичног гледишта, потреба је дводомног система потпуно доказана. Да ли се она може и теоријски објаснити?

II. — Теорија о подели законодавне власти.

Теорија ова јесте дело француске либералне школе. Она се састоји из ове две идеје. Прво, да се само поделом законодавна власт може спречити да не постане апсолутном, и, друго, да двојност у њеној организацији захтева већ сама природа посла коме је та власт намењена. По томе Горњи би Дом био једна либерална установа. Исто тако, он би био један нужан точак у механизму законодавне власти, без кога ова не би била у стању правилно дејствовати. Обе те идеје треба развити.

1. — Свака власт има тежњу да постане апсолутном. Од тога правила не чини изузетак ни законодавна власт. Што је код ње оригинално, то је што изгледа да се она не може подвргнути никаквим ограничењима која би ту њену тежњу сузбила. Она се не може везати законима, јер је она та која законе ствара. Ако би јој њима какве препоне биле наметнуте, она би имала један прост начин да се тих препона ослободи, а то је да укине законе којима су јој наметнуте. У границе закона немогуће је затворити онога који је властан законе да мења. — Законодавна власт не може се ограничити ни другим двома властима, извршном и судском. Да би ове биле у стању устављати је, први је услов да с њоме буду координоване. Међутим оне су јој субординоване. Оне су установљене законом¹¹⁾; круг је њихове надлежности одређен законом; значи да законодавна власт увек има могућности да тим истим, законским, путем ове власти апсорбује, или да им надлежност сузи. Оне постоје, обе, докле она хоће, и могу онолико колико им она допусти; оне су и у сувише зависном положају према њој да

¹¹⁾ Овде се намерно не чини разлика између уставних закона и обичних; ва што објасниће се убрзо.

би јој могле противстати. — У недостатку законских ограничења, постоје ли за законодавну власт ограничења морална? Не постоје ни она. Та је власт једина међу властима организована на изборној основи. Органе извршне власти поставља шеф те власти, који сам чешће влада по праву наследства него по праву избора. Органи судске власти такође се постављају, а не бирају. Једини који се бирају, то су органи законодавне власти. Једини они своју власт држе непосредно од народа. У исто време, дакле, кад располажу законском моћју апсолутном, они представљају и највиши морални ауторитет какав се у једном демократском друштву може наћи.

То је једна идеја Монтескијева да, тамо где власт не наилази ни на какве границе, нема слободе. Јер слобода то је она област човекове радње у коју власт не сме да пређе, код које се она зауставља, где она на једну границу удара.¹²⁾ И законодавна се власт мора по томе ограничити, само на који начин? Остаје свега један. Њу која изгледа неограничима треба ограничити саму собом. Другим речима, треба је поделити. У место што би је сву једно тело сјединило, треба установити два тела од којих ће свако само један део од ње уживати. Чим их буде два, ниједно неће бити свемоћно. Та ће се два тела узајамно ограничавати. То је иста она метода којом су се Римљани послужили против личног апсолутизма, кад су једног краља заменили двојицом консула.¹³⁾

Кад се каже да је то једини начин да се законодавна власт ограничи, не мисли се да је то једини који је био покушан. Прво, било је покушано да се она ограничи уставом. Закони су се поделили на оне које законодавна власт може да промени, и на оне које не може. Они су други названи уставнима. У ту другу категорију стављени су сви они закони којима се обезбеђује независност других власти према законодавној, и лична слобода. На тај начин законодавна се власт ограничава законима, — законима чија је промена стављена ван њене надлежности, који су и за њу неприкосновени.

¹²⁾ Esprit des lois, XI, 6.

¹³⁾ Stuart Mill, On Representative Government, XIII.



Ми смо на другом месту опширније разложили за што сматрамо да су уставна ограничења недовољна.¹⁴⁾ Овде помињемо само толико да, сем у Сједињеним Државама, нигде није предвиђено једно тело које би имало задатак да оцењује уставност обичних закона, и које би било у праву да одрекне примену онима од њих које би законодавна власт издала преко своје уставне надлежности, или на супрот прецизним уставним прописима. Од туда могућност за законодавну власт да уставне законе укине законима обичним, и да се тако ослободи ограничења која би се за њу у оним првима налазила.

Друго, покушано је било да се законодавна власт ограничи шефом извршне власти. Овај је добио право вета, право да поништи одлуке законодавног тела. Право је вета једно потребно право. Оно заштићава шефа извршне власти од ових одлука законодавног тела које би противу њега биле управљене; којима би се, нарочито, на то ишло да му се надлежност сузи. Докле год одлуке тога тела не би без његовог пристанка могле постати законом, не би било опасности да ће оно поред законодавне власти превејати себи и извршну. Али по том се већ види да је право вета дано шефу извршне власти, не да би законодавно тело ограничено, него да би се сам од њега бранио. Ако би он на основу тога права хтео подвргнути ово тело једном систематском надзору, оно би брзо дошло према њему у онакву зависност у каквој се веће да он према њему стоји. Оно би њиме било потчињено, а не ограничено. Оно би престало бити свемоћним, али би за то он свемоћним постао. Кад год је у Француској, у одсуству Горњег Дома, шеф извршне власти био принуђен да сам непосредно зауставља скупштину, између њега и ње отварало се питање о надмоћности. То је питање после изазивало прави уставни сукоб који се државним ударом свршавао. Изгледа да кад год се две власти једна другој противставе, једна мора да одступи. — Двodomни систем има ту добру страну што противставља једну другој две гране једне

¹⁴⁾ О суверености, III.

исте власти. Он отклања непосредни додир, и с њиме повод за сукоб, између шефа извршне власти и законодавног тела. Једна је скупштина контролисана другом; од тога престиж законодавног тела као целине не пати ништа; оно се не види принуђено да попусти једном притиску са стране. — Терет отпора који се мора чинити скупштини треба, дакле, пренети са шефа извршне власти на Горњи Дом. То правило важи нарочито за монархије. Сваки сукоб са скупштином увукао би владоца за један корак даље у партијску борбу, а кад би и он био у њу улетен, не би било више никог да је са висине посматра, и да у даном тренутку као непристрасни судија између завађених страна посредује. Владоочев ауторитет, за тим, ставља се у покрет тек по крајњој потреби, кад слабија средства више не помажу, али да би то каквог дејства имало, потребно је да се тај ауторитет предходно не истреси сасвим у свакидашњој борби са скупштином. — Према томе не може се рећи да право вета чини излишном установу Горњег Дома. Обрнуто је тачније: уставна Горњег Дома учинила је излишном употребу права вета. То право ујамчено је истина свима уставима; али се само још изузетно употребљује, — у Енглеској никако више од прошлог века.

2. — Поделом законодавна власт неће само бити ограничена. Њега ће радња још бити успорена. То је баш што треба да буде. Оклевање је махна код извршних органа; код законодавних у мало те није врлина. Извршни органи примењују државну моћ на конкретне случаје; они имају да задовоље потребе једног момента. Они делају, и за то се од њих изискују особине људи од акције; присебност, одлучност, брзина извођења. Законодавни органи, на против, позвани су да регулишу сталне односе у друштву, да пропису правила која ће трајати. Они не делају, него већају. Њихов је посао једна студија, а ова да би била добра, не сме бити нагла.¹⁵⁾ Због ове основне разлике између законодавне и извршне радње, прва је руковођена навек једним шефом, а за другу се употребљава једно тело. Један човек има то

¹⁵⁾ Bluntschli, das allgemeine Staatsrecht, II, 4.

преимућство над једним скупом што се брже решава; један скуп опет више јемства даје да ће једну ствар свестрано испитати.

У свима земљама законодавно тело подвргнуто је у своме раду једној процедури која је сва срачуњена на то да му не да брзати. Оно се натерује да размишља, и ако не би хтело. Сваки се предлог предходно упућује једном одбору. После тога он се претреса два пута, у начелу, и у појединостима. Између два претреса може се оставити извесан рок. Забрањено је неки пут усвајати друкчије предлоге него члан по члан. Неке су од ових формалности самим уставом ујамчене. Сумарна процедура избегава се код законодавне власти као и код судске, и то из истих разлога: није главно да те власти раде брзо, него да раде сигурно. Што се, нарочито, од законодавне власти тражи то није да донесе много закона, него да они које донесе буду добри, па макар их и мање било.¹⁶⁾

Двodomни је систем јемство исте природе као и упућивање предлога одбору, два претреса... Управо то су опет два претреса, само два претреса у две разне скупштине. Предоставља се да једна скупштина, ма колико се пута повраћала на исту ствар, није у стању да увиди погрешке које је сама учинила. Траже се туђе очи да их открију.

Али надзор који врши Горњи Дом није потребнији него у сувременој демократији. Скупштина је по својој дефиницији једна организована дискусија; ако би решавала без претреса, она не би одговарала своме задатку. Међутим, код данашњих скупштина, претрес је све површнији, све краћи, и све неискренији. Прво, с општим гласањем, број се бирача попео, а заједно с њим попео и број посланика. Добиле су се скупштине многобројне. Међутим, где се ствар добро претреса то је у много ужим групама, у мањим одборима, чији се чланови могу некућити сви око једног стола. Права је проција говорити о измени мисли која би се вршила у јед-

¹⁶⁾ Esmein, op. cit. I, 3.

ној скупштини од више стотина чланова. Говорник се ту тешко чује; утисак могу да произведу само они разлози који су врло великом броју људи доступни; а то су, већином, општа места, текући софизми, често ни то, него просте фразе. Што је најгоре, тако велике скупштине имају све карактерне знаке гомиле. Оне нису руковођене разлозима, него страстима, које не допуштају много размишљања, а сасвим искључују мирно и стрпљиво испитивање. Количина закона које оне реше често је невероватна (по једној статистици за 1885/6 у свакој државици Северо-Америчког Савеза вотира се годишње преко 370 нових закона); та грозничава активност не може се никако сматрати као плодна радња; што се више закона доноси, предходна се студија све већма упрошћава, док се, најзад, закони не почну правити с једном наглошћу која би и код аката извршне власти, простих указа, изгледала вратоломна. Уз то долази и партијски систем који смета дискусији у толико у колико јој не да остати незаинтересованом. Код законских предлога не гледа се више само на њихову унутрашњу вредност; поред тога, и пре тога, пита се од каквих ће последица њихово усвојење или одбачење бити по владу. Колико се корисних предлога одбацило њој уз инат, колико штетних усвојило њој за љубав! То што одлучи једна скупштина у којој је важније с ким ће се гласати, него како ће се гласати, не сме се оставити непрегледано од другог једног тела, које би било у стању ценити ствари с једног гледишта, бар у мањој мери партијској.¹⁷⁾

То су главни разлози којима се брани двodomни систем. Они се изводе из саме природе законодавне власти. Ако би се они примили, потреба Горњег Дома била би доказана за све земље где год има скупштине. Одбрана двodomног система, онако како ју је извела француска либерална школа, чисто је теоријска, и карактера сасвим општег. На основу ње било би сасвим слободно закључити да тај систем није једна ствар ло-

¹⁷⁾ H. W. E. Lecky, Democracy and Liberty, I, стр. 370.

¹⁸⁾ Democratie en Amerique, V.

калног или историјског значаја, која овде може ваљати, а тамо не ваљати, да је то нешто више, — једна аксиома данашње политичке науке, као што је рекао Токвил.¹⁹⁾

Двodomни систем, као сваки други, био је критикован. Ако га је либерална школа заступала, радикална га је нападала. Ово су разлози које је она противу њега навела.

1. — Као год што је либерална школа хтела да објасни двodomни систем Монтескијевом теоријом о ограничавању власти, тако је исто радикална школа покушала да тај систем доведе у противуречност с другом једном теоријом, оном Русовљевог о народној суверености. Радикална је школа пошла од ове поставке. О сваком предмету о коме законодавно тело има да решава, постоји једна народна, једна општа воља; задатак је законодавног тела по томе прост: оно има ту вољу да изнађе, и да изрази. Њу, наравно, оно у појединим случајима може непотпуно схватити, може је шта више и сасвим нетачно представити, али најгоре за цело што с њоме може учинити, то је да њу која је једна на два супротна начина протумачи. Та трећа, и најнесрећнија могућност постаје правило, чим се две скупштине уставне. Што се двема скупштинама врло често дешава, то је да се не сложе, да свака друго мишљење заступа. У таком случају апсурдно би било предпоставити да су обе погодиле шта је општа воља. Једна се морала преварити. Која? То је баш што се не зна. И пошто се не зна, то она која се преварила има исто онолико права да говори у име народа, као и она која се није преварила. Једна у његово име каже, да, а друга, не. Организовати на такав начин законодавну власт, то не значи створити општој вољи могућности да дође до свога израза; то значи изазвати једну забуну у којој се она више неће моћи распознавати.²⁰⁾ Што је код овог резонувања погрешно, то је полазна тачка. Општа воља коју оно предпоставља не постоји. Шта у опште општа воља може значити? Може значити,

¹⁹⁾ Esmein, op. cit. I, 3. — H. de Ferron, Division du pouvoir législatif, I, § 3.

прво, да је народ један, да има једну личност независну од појединаца који га састављају, и да, као свака личност, има и своју вољу која је такође једна. Нетачност оваког схватања излишно је доказивати: оно што је име узето је за стварност, једна је апстракција персонификована. Општа воља може значити, друго, да чланови једног народа у већини случајева мисле једнако. Ни то не стоји. Чланови једног народа према члановима другог народа осећају једнако, то је истина, али у својим унутрашњим питањима између себе, мисле различито. Један народ само према другом представља једну заједницу; посматран изнутра, то је скуп ујужих група, верских, социјалних, политичких, чије се тежње, ако не и интереси, супротстављају.²¹⁾ Озбиљно не може се тврдити да на пр. у једној западној држави, католици и протестанти, или радници и капиталисте, или људи разних партија, једну општу вољу имају. Чим се начело народне суверености покушало применити, постојање тих супротних група, прикривено дотле под неодређеним именом народа, обелоданило се; јавиле су се странке, и добили избори налик на мале битке, при којима се главе само за то пребројавају, да се не би морале разбијати.²²⁾ — Али, нека би се и примила та полазна тачка да општа воља постоји, оно што се даље изводи одет за то не би постало логичнијим. Ничим није оправдана тврдња да се двodomним системом једној истој вољи два разна тумачења дају. По самој радикалној школи, чиме се општа воља изражава то је законом; овај пак остаје један и онда кад две скупштине о њему већају. Бива, истина, да две скупштине о истом предмету донесу две супротне одлуке; шта мари то, кад ни једна од тих одлука не важи? Општа би воља само у том случају била двојако протумачена, кад би важиле обадве. Наводи којима се двodomни систем представља као противан јединству опште воље, с истим успехом, могли би се окренути и противу једnodомног система.

²⁰⁾ Holtzendorff, Principien der Politik, X.

²¹⁾ Fitzjames Stephen, Liberty, Equality, Fraternity, стр. 27.

Ако је ретко да се два дома сложе, још је ређе да једна скупштина што год једногласно реши. При сваком гласању образује се обично једна већина, и једна мањина; опет се, дакле, имају две групе од којих свака с једнаким правом може тврдити да је овлашћена да у име народа говори. Зар по аргументисању радикалне школе не би изашло, да се и у тој прилици у име истог народа каже једновремено и *да*, и *не*? Јединство опште воље остало би поштовано само тако, кад би се цигло једном човеку поверило да општу вољу представља. Ако би и он дошао у искушење да ту вољу на разне начине тумачи, имала би се опет та добит што би његова супротна тумачења падала једно за другим, не у истом тренутку.

2. — Двodomни је систем једна сметња да се потребне реформе изврше законским путем. Доњи Дом изгласа једну таку реформу, Горњи је не прима; он јој ставља на супрот своје вето. Она пропада, она не може да постане закон, и ако читава једна скупштина народних представника сведочи о њеној потреби. Овај се разлог наводи против Горњег Дома, али би се исто тако могао навести и у његову корист. Мора се један пут оставити на страну то мишљење да је корисна свака реформа, или бар свака она која се теоријски да образложити. Корисна је она реформа којој је дошло време, која би, остварена, имала услова да траје, која се не би јавила само за то да изазове једну реакцију много гору него оно стање које се хтело реформом поправити. Да ли је једна реформа сазрела, види се по јачини покрета који се у њену корист може произвести, а јачина једног покрета мери се сметњама које он испред себе уклања. Кад Горњег Дома не би било да смета покретима у корист реформе, не би се могли разликовати прави покрети од оних који су вештачким средствима произведени. Горњи је Дом један нужни пробни камен. Кад он буде одбацио једну реформу која је прошла кроз Доњи Дом, питање ће се о њој изнети пред бираче. Њени ће адвокати покушати да њоме заинтересују јавно мњење, да изазову у народу једну струју испред које ће се Горњи Дом видети принуђен да уступне. У том могу успети, а могу не

успети. Ако не успеју, корист је од Горњег Дома очевидна: он је спречио једну реформу којом се свет неодушевљава, и за коју следствено није ни спреман. Успеју ли Горњи ће Дом имати да бира између двога, или да попусти, или да својим отпором изазове револуцију. У већини случајева, он ће поустити, јер ако је један човек у стању да, на супрот својим властитим интересима, просто из ђуди, у своје отпору истраје, једно тело до тако витешког тврдоглавства никад се не уздиже. Да ли се шта у овоме случају штетовало што се Горњи Дом у први мах противио једној реформи? Та је реформа била одгођена, док се свет није за њу загрејао. Противљење Горњег Дома имало је само то дејство да будући закон начини популарним.²²⁾ Дејство једно сасвим корисно, није доста да закони буду добри, треба још да они који их врше у њихову доброту верују, — тек онда ће их вршити како треба.

3. — Кад се две скупштине с једнаким ауторитетом ставе једна противу друге, сукоб је између њих неизбежан. Ниједна неће хтети да попусти, јер није дужна, јер не мора да попусти. Ако се њих две не буду могле погодити, законског начина нема да се њиховој несутласници крај учини. Двodomни систем, то је сукоб организован, и у исто време без решења остављен. — Снага овог разлога лежи у тој речи „организовани сукоб.“ Њу ваља анализовати. Али, предходно, има да се примети да сукоб неће бити тако чест, као што се можда предпоставља. Баш због тога што једна скупштина није без друге у стању ништа пуноважно закључити, обе ће бити принуђене да се погађају. Баш због тога што ниједна није довољно јака да оној другој своју вољу просто натура, обе ће бити поцуетљивије. Ако код њих и не би био довољно развијен дух компромиса, он ће се пробудити под притиском околности сред којих се налазе.²³⁾

²²⁾ Laveleye, Gouvernement dans la Democratie, VIII, 3.

²³⁾ Stuart Mill, op. cit. XIII.

Што се тиче организације сукоба, важно је учинити ово *distinguo*. Организовати сукоб није то исто што и створити га.²⁴⁾ Организовати сукоб то значи спречити да се један сукоб, који постоји, расправи апелом на просту силу. Организовати сукоб, то значи подвести га под правила, и тиме га посредно ублажити. И на пр. судови, у грађанским парницама, не служе ничем другом него организовању приватних сукоба. У томе смислу треба узети и ту организацију сукоба која се пребације дводомном систему. Кад се две скупштине не буду могле сложити, то ће навек бити поводом једног питања где су, и ван скупштине, мишљења подељена. Одбацујући један предлог Доњег Дома, Горњи ће само изразити оно незадовољство које се и без његове помоћи противу тога предлога образовало у једном већем или мањем делу друштва. Предоставимо да Горњег Дома случајно нема: извесно је да то незадовољство не би престало већ услед тога што би изгубило могућност да се изрази. Оно би остало и даље, притајано, сконцентрисаније, горче, све док се не би накупило у толикој мери да себи насилне одушке пробије. Кад дводомни систем не би давао могућности да се супротне тежње сукобе у оквиру законодавне власти, оне би се сукобиле на улици. У једном случају, њихова би игра била контролисана законима, — чиме би, у другом, била контролисана, не види се. Дводомни се систем описује тако као да би он сам давао повода за сукобе, док међу тим он је сав срачуњен на то да сукобе умери. Тако објашњена, организација сукоба, која му се у највећи грех уписује, постаје његова велика заслуга.

Остаје истина други део аргумента, да је сукоб остављен без решења. Ну ово питање о решењу сукоба тако је тесно везано с другим једним, с оним о односима између два дома у опште, да је најбоље размотрити га с тим питањем заједно.

²⁴⁾ Ferron, op. cit, I, § 4.

Ш. — Односи између два дома.

У суштини је дводомног система да два дома буду један с другим координовани. Другим речима, у суштини је дводомног система да два дома имају истоветне функције, и да буду подједнако јаки. Имати једну скупштину само, или две од којих је једна оној другој субординована, апсолутно је иста ствар. Ако би сваком од два дома биле друге функције додељене, они би представљали две паралелне скупштине које се ни на једној тачки не сукобљавају, и, следствено, које се и не заустављају узајамно; а ако би опет иста власт била између њих подељена неједнако, тај дом који би уживао већи део убрзо би привеојо себи и онај остатак власти који би се код другог дома налазио. Дводомни систем, дакле, претоставља потпуну једнакост између домова; само, то правило је ли без изузетка?

Мора се разликовати између разних функција законодавног тела. У главноме оно има три функције. То је једно тело које формулише правна правила. То је једно тело које решава о новчаним средствима која су влади потребна. И то је једно тело које, бар у државама с парламентарним режимом, контролише главне извршне органе, министре, који су пред њим одговорни. Једна скупштина, у данашње време, издаје законе, гласа о буџету, и има могућности да промени министре који не би њено поверење уживали. Прва је њена радња само чисто законодавног карактера. Другим двома она већ закорача у надлежност извршне власти. Будет није акт законодавства, већ администрације, више администрације, као што се каже, али тек администрације. То је један предрачуни који управна власт саставља о државним расходима и приходима за једну годину, и који се законо-

давном телу само на преглед подноси. По једној карактеристичној изреци, то није скуп правних правила, то је скуп цифара.²⁶⁾ Одређивање министара такође је један акт администрације; право постављања чиновника припада шефу извршне власти, чије су заповести чиновници дужни да врше, и ако законодавно тело покушава у пракци да утиче на избор његових најближих саветника, ти се покушаји објашњују само политичким нужностима; они се не изводе никако из саме природе законодавне власти. По томе, законодавно тело не ограничава се на послове ради којих је организовано; оно упоредо с њима води надзор над извршном влашћу, и у колико се тиме пружа ван своје праве мисије, оно ставља под питање и начело једнакости које треба да влада између два дома.

Прво, што се тиче одговорности кабинета пред домовима, још није расправљено да ли он одговара пред оба дома подједнако. У Енглеској, он не одступа све док се не обелодани да је изгубио поверење Доњег Дома. О нерасположењу Горњег Дома допуштено му је не водити рачуна, баш и онда кад би оно било у једној формалној осуди изражено. Министарство Палмерстоново добило је 1864, због своје данеке политике, укор од Лордова; оно се тиме није нашло побуђено дати оставку.²⁶⁾ Ближе нама, Гледстоново министарство од 1892 било је код Лордова тучено на питању о прској самоуправи, и, као што је познато, оно је тај неуспех преживело. У Француској постоје два примера у противном смислу. Министарство Тирарово одлучило је 1891 властитом иницијативом услед једнога вотама Сената; 1896, опет, Сенат је покушао да једном изјавом неповерења изазове пад тадашњег радикалног кабинета, али шеф тога кабинета, Буржоа, енергично је одрекао оставку која се тим путем од њега тражила. Он се ставио на гледиште да влада само у другој скупштини може бити оборена, и то је његово гледиште било, природно, од ове прихваћено. Два су дома била на тај

²⁶⁾ Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 284.

²⁶⁾ McCarthy, History of our own Times, XLV.

начин доведена у сукоб, који се окончао после извесног времена тиме што је одступило то министарство противу кога се Сенат био изјавио. На основу ова два примера дало би се извести да су министри у Француској одговорни пред обе скупштине.

Ова разлика између енглеске и француске пракције објашњује се тим што је Лордовски Дом, већим делом, наследна скупштина, а француски Сенат изборна. Али то још не би значило, да Горњи Дом, где год је на изборној основи организован, може учинити владу пред собом одговорном. Тражи се још један услов, а то је да Горњи Дом може бити исто тако распуштен као и Доњи. Право које има скупштина да обори владу нераздвајно је везано за право које има влада да распусти скупштину. Скупштина може осудити владу, али не у последњој надлежности; противу њене осуде влади је допуштено апеловати на бирачко тело. У томе што скупштина не може ништа предузети противу владе, а да у исто време свој властити опетанак не стави на коцку, у томе што, тражећи њен пад, скупштина ризикује да своје распуштање нађе, има се јемства да она неће злоупотребити право надзора које јој је над владом дано. У Француској, међу тим, Сенат ни у ком случају не може бити распуштен, и пошто није праведно да једна скупштина ужива право да обори владу, а да не сноси дужност да, по потреби, за то пред народом одговара, то, неки правни мисли француски заступају идеју о не-одговорности министара пред Сенатом.²⁷⁾

Али баш нека би Горњи Дом био једна изборна скупштина, и нека би био једна скупштина коју је могуће распусти, (као што је у многим државама случај), у начелу не би требало признати владину одговорност пред оба дома. Одговорност пред оба дома, — шта то значи? Значи ли то, да влада пада тек онда кад се оба дома противу ње изјаве, или пада чим то један, који било од њих, учини. Ако би се за пад владе изискивала сугласност два дома, он би прекомерно био отежан, јер се одиста ретко де-

²⁷⁾ Esmein, op. cit. Додатак.

шава да у истом тренутку оба противу ње буду. Ако би сваки дом био у стању да, независно од оног другог, владу обори, њен би пад био прекомерно олакшан, јер, као год што је ретко да противу владе у истом тренутку оба дома буду, тако је често да противу ње у једном тренутку један од њих буде. У првом случају, влада би готово сваку одговорност пред законодавним телом избегла; у другом, њена би стабилност била разорена.

Кад би влада одговарала пред оба дома, кад је један не би могао без другог оборити, сукоб би између домова наступио кад год би један био за њу, а други противу ње, и такви би сукоби били веома опасни. Они други сукоби у области чистог законодавства не производе никакво друго дејство до то да одложе усвајање једног закона о коме су мишљења подељена. Тиме што извесан закон није одмах усвојен, влада није ни најмање ометена у вршењу својих нормалних функција. Она на себи не осећа никакве последице од тога што се о њему два дома нису била кадра погодити. Али, кад би два дома дошла у сукоб поводом ње, кад би је један нападао, а други бранио, она не би могла остати неопштећена посматралац такве једне борбе којој сама предметом служи. Њој би на сваком кораку сметао овај дом који је заузео непријатељско држање према њој, али који је због оног другог не може још крај да учини. Њен би кредит по нужности пао, чим би се обелоданило да она управља само с једном половином законодавног тела. Она би била парализована, докле би год тај сукоб између домова трајао. У функционисању самог државног апарата оназиде би се неправилности, и чим би са сукобом између домова и такве последице биле скопчане, морало би се признати да организација сукоба коју дводомном систему његови противници приписују није проста фраза.

Кад би влада и пред Горњим Домом одговарала, ово тело не би било у стању испунити један од главних задатака који му опет присталице дводомног система намењују. По њима, поред Доњег Дома, где је партијском борбом око власти објективно решавање учињено

немогућним, потребан је Горњи Дом, као једна скупштина која ће оцењивати поднете јој предлоге према њиховој унутрашњој вредности, без обзира на то од каквих ће последица њихово усвојење или одбачење по владу бити. Али да би таквом скупштином Горњи Дом могао постати, први је услов да усвојење или одбачење извесних предлога од његове стране и у ствари ни од каквих последица по владу не буде. Горњи Дом неће моћи при своме одлучивању не водити рачуна о судбини владе, докле год буде знао да њена судбина од његових одлука зависи. Била би велика противуречност дати једном телу моћ да одбацавањем или усвајањем једног предлога одржи или обори владу, и у исто време тражити од њега да се о том предлогу изјасни као да ту моћ не би имао, или, боље, да, у том тренутку кад о њему своју реч даје, сасвим заборави на дејство које ће она у погледу владе произвести, да пред тим практичним резултатима својеволно очи затвори... Ако се хоће да Горњи Дом буде једна скупштина партијским мотивима неруковођена, или бар мање руковођена него Доњи Дом, и једна скупштина која ће моћи своје дебате на једној академској висини одржати, њеним се вотумима мора одузети сваки политички значај; они се морају учинити за владу безопасним тиме што ће се утврдити да, макар владини захтеви били и одбијени од Горњег Дома, она није обвезана да се уклони с власти.

Ето зашто питање о одговорности министара треба решити тако да они не одговарају ни пред обема скупштинама, ни пред сваком, него пред једном. Пред којом, пред Горњим Домом, или пред Доњим? Ово се питање мора решити на штету Горњег Дома. Докле се год не буде нашло ништа боље него партијски систем, правило ће бити да се власт даје, не најспособнијим појединцима, него најорганизованијој, или најјачој, — јер то је једно исто, — групи. Која је пак група најјача, најорганизованија, још најтачније се види на изборима. Само је једна изборна скупштина у стању пружити верну слику партијских односа у земљи. Таква пак скупштина Горњи Дом, негде није никако, а негде је само

делом. Тамо где се бира цео, не бира се непосредно, а где се бира непосредно, ту се не обнавља интегрално него делимично... Он готово никад није резултат оних широких консултација које у његовом тренутку цео народ обухватају. У његовом начину састављања редовно има нечег извештаченог, и пошто у њему или нису све друштвене групе представљене, или се неке од њих налазе представљене несразмерно својој правој снази, то не би било политички допустити да се у његовој средини њихов спор око власти расправи.

Друго, буџетско право које припада законодавном телу не уживају оба дома подједнако. У Енглеској може се рећи да га Горњи Дом не ужива никако. Сви новчани предлози подносе се прво Доњем Дому; док их овај не усвоји, Горњи Дом није овлашћен узети их у разматрање. Али још из XVI века постоје резолуције Доњег Дома по којима те предлоге Лордови не могу мењати. Њима се оставља избор између двога, или да их приме, или да их одбаде. У 1860 било је Лордовима и ово право одбацивања оспорено. Те године они су покушали да од њега употребу учине, и тај њихов покушај изазвао је живо протестовање од стране друге скупштине. Ова је донела три нове резолуције, све у томе смислу да је право одбацивања код Горњег Дома услед дуге неупотребе застарело. Од тога случаја прећутно се сматра да финансијску контролу над владом врши искључиво изборна грана законодавног тела.²⁶⁾ — У Француској, прописано је уставом да се сви финансијски закони морају прво поднети Скупштини, и од ње бити усвојени. Да ли је допуштено Сенату мењати те законе, пошто му их Скупштина спроведе? У начелу то му је право признато, само, — о томе ће бити више говора доцније, — о границама тога права влада несугласност између два дома. Ну, што нико не спори Сенату то је право да финансијске законе усвојене Скупштином сасвим одбаци. Континенталне државе следовале су већином примеру Француске, и увеле у своје уставе да

²⁶⁾ Anson, op. cit. I, 7. — McCarthy, op. cit. XLI.

Горњи Дом има права решавати само о оним финансијским законима које је предходно Доњи Дом изгласао.

И ту је, дакле, одступљено од начела једнакости између домова; само, ако је у питању о министарској одговорности ваљало одступити од тога начела што више, овде ваља одступити од њега што мање. Француска је практика у овом случају боља него енглеска. Енглеска је практика тесно везана с историјским карактером Лордовског Дома. Ово је тело једна племићка скупштина, чији су чланови неко време у великој мери били ослобођени терета порезе. Прави представници оних који плаћају порезу налазили су се тада у Доњем Дому, и ето за што је овај стао потраживати за себе претежни утицај при решавању о свим новчаним предлозима. Али данас нема више повлашћених редова у друштву који су ослобођени порезе, или којима је она знатно олакшана; данас су сви грађани једнаки пред пореским законима као и пред другима. И тамо где се не бира, Горњи је Дом састављен из лица која носе све државне намете, и то би било довољно, па да му се не ускраћује учешће у финансијском законодавству. Шта више, из истих оних разлога из којих је у једном аристократском друштву потребно обезбедити право финансијске контроле Доњем Дому, мора се у једном демократском друштву дати Горњем Дому извесан утицај на доношење финансијских закона. У једном аристократском друштву виши редови сувише су склони да редове испод себе претоваре порезом, и та њихова тежња сузбија се једном неплемићском скупштином, чији су пристанак дужни да добију за све своје новчане захтеве. У једном демократском друштву ова скупштина, под утицајем општег права гласања, све више постаје орган нижих слојева друштвених, који од своје стране теже да терет порезе свале на вишу и имућнију класу. Од туда у извесним земљама порески закони који су нарочито противу богаташа прављени.²⁷⁾ Ти закони, као сви они које сталеника мржња

²⁷⁾ Godkin, Problems of modern Democracy, стр. 267. „Већ се осећа како се приближује прокламовање једног новог друштвеног морала којим би било оспорено човеку право бити богат, а плаћање богаташа у виду закона било сматрано као један с моралног гледишта са свим допуштен чин.“

инспирује, далеко су од тога да буду праведни; осим тога они и један софизам садрже. По томе што су чланови те имућније класе лично богати, закључује се да терет порезе ваља искључиво на њихову класу да падне; међу тим, она га, уз пркос личном богатству својих чланова, није у стању сносити, јер та је класа увек једна мањина, често сасвим незнатна. Али, од таквих непријатељских закона она би била стављена у немогућност да се брани, ако би Горњи Дом, у коме је поглавито она представљена, изгубио, по примеру Лордова у Енглеској, право да мења и одбацује финансијске законе које Доњи Дом изгласа. При доношењу ових закона, народна је скупштина највећма подложна заблуди, јер нигде није толико заинтересована, нити толико страстима заслепљена. Ако игле, то је овде потребно њу ограничавати и умеравати, и зато би било непојамно да се баш ту остави сама себи, без икаквог надзора Горњег Дома.

Узимајући ствари сасвим у опште, ваљало би закључити да се координовање два дома једног с другим баш у области финансијског законодавства мора одржати. Ну, како онда треба разумети то што је у свима државама, почев од Француске, усвојено као уставно правило да Горњи Дом не може решавати о оним финансијским законима које предходно Доњи Дом не би усвојио?

Прво што се има истаћи то је да се ова одредба тиче буџета, и да је само аналогном пренета с њега и на остале финансијске законе. У чему се баш састоји њено значење, ни у самој Француској није пречишћено. Сенат сматра да из тога што ће Скупштина о буџету прва гласати још не излази да он нема права да га слободно мења, кад га један пут од ње добије. Од своје стране, опет, Скупштина доказује ту тезу да се буџет за то подноси њој прво што се хтела одузети Сенату могућност сваке иницијативе, да је по томе ово тело везано за онај предлог буџета који од Скупштине добије, да кредите њиме предвиђене сме одбацити и мењати, али да никакве нове не

сме вотирати.³⁰⁾ У кратко, спор је око тога, да ли Сенату при решавању о буџету припада право предлагања или не.

Овај спор, који у Француској још није окончан, требало би са теоријског гледишта решити противу Сената. Ако првенство које Скупштина ужива у буџетској дискусији не би било срачуњено на то да се Сенат ограничи предходним одлукама Скупштине, онда оно не би значило ништа. Онда би то била једна проста формалност, коју би одиста било сувишно уставом гарантовати. Сузављање буџетског права Сенату објашњује се, у осталом, довољно самом природом буџета. Буџет то је на првом месту један предрачун, један пројекат, један план, који, да би добар био, мора бити доследно изведен. Ово јединство у његовом склопу оскудеваће му вечито, ако га више њих буде правило. По строгој логици, у питању буџета иницијатива би требала да потиче искључиво од владе, тако да ни Доњи Дом не би могао вотирањем нових кредита покварити економију њеног предрачуна. У Енглеској овога су били толико свесни да је Доњи Дом сам унео у свој пословни ред једну одредбу којом се обвезује не узимати у решавање друге кредите сем оних које му влада предложи.³¹⁾ Ну, на континенту, скупштина није била довољно увиђавна да се ограничи на критиковање владиног предлога буџета; она је, на против, дошла у искушење да, предлажући сама издатке, буџет упоредо с владом прави.

На тај начин, пролазећи кроз Скупштину, владин пројект сасвим мења физиономију, и то је зло, али од тога зла начинило би се горе, кад би Сенат смео допустити себи према скупштинском пројекту све оно што Скупштина себи према владином. Кад би, нарочито, он стао вотирати нове кредите врх оних које је Скупштина вотирала, изашло би да у ствари њих троје, влада, сенат, скупштина, праве буџет. Под таквим околностима

³⁰⁾ Gambetta у својој беседи од 26. Децембра 1876, наведеној од Esmein-a, op. cit. стр. 713.

³¹⁾ Erskine May, Parliamentary Practice, I, стр. 597, 599.

сасвим би се морала напустити нада да буџет буде једна хармонична целина. Она равнотежа у коју га је влада тек с муком поставила била би компромитована. Ето за што право предлагања које у погледу буџета припада законодавном телу не сме се распрострајити на оба дома. То ће право вршити само Скупштина; што се тиче Сената, он ће бити дужан да се креће у границама пројекта њоме вотираног.

Али ову неједнакост у буџетским правима два дома нема разлога увећавати. Постоји истина мишљење да је у питању буџета њихово координовање у опште немогућно извести.²³⁾ Оно би захтевало да домови не буду у стању закључити ништа, док се не сагласе; ако се не би могли сагласити, предлог о коме је реч ваљало би одложити. И, наравно, кад је тај предлог чисто законодавног карактера, њега је могућно одложити; ретки су ти закони који се баш оног момента морају решити. Али ствар добија сасвим други вид, кад је то предлог новог буџета о коме се домови не могу да сагласе. Вотирање буџета одлагати се не сме; то је један закон који се сваке године мора вотирати. Шта да се ради на случај да се споразум између два дома не буде о њему постигао? Нови буџет не важи, јер није од оба дома усвојен; стари не важи, јер му је рок истекао. Земљом се, међу тим, без буџета управљати не може.

Ова опасност била би врло озбиљна, кад не би само у теорији постојала. Вероватност таквих сукоба између домава није велика. Они издаци који су за правилно функционисање владе потребни, и који се редовно у буџету јављају, неће бити никад предмет спора између домава. Њих се законодавно тело већ навикло сматрати као сталне издатке о којима више неће ни да дискутује. Осим тога, буџетска дискусија нема данас ни из далека онај значај који некада, кад је она једина пружала скупштини могућности да владу контролише, и да о њеном раду своје мишљење искаже. Данас, кад се зна за питања, за интерпелације, нарочито кад се за министарску

²³⁾ Sldgwick, Elements of Politics, XXIII

одговорност зна, буџетско питање престало је готово сасвим бити једно политичко питање. Оно се расправља с много мање страсти но некада, и, следствено, не даје онолико повода за сукобе.²⁴⁾ Опасност је може се рећи ишчезла да ће цео буџет бити одбачен; опасност је такође ишчезла да ће главне, основне партије у њему бити оспорене; све што се још може десити то је да у питањима нових кредита споразум између домава буде отежан. Буџетска дискусија била би тиме без сумње продужена, али још не и осуђена да без резултата остане. Из тих разлога већина сувремених устава не предвиђа могућност да буџет не буде вотиран никако, него само ону другу да не буде вотиран на време, и за тај случај допушта да се стари буџет привремено продужи.

Треће, у области чистог законодавства, односи између домава могу, и треба да буду они потпуне једнакости. Значи, сваки дом има право предлагати законе, и сваки има право оне које му други дом предложи мењати и одбаћивати. Над одлукама Доњег Дома припада по том Горњем Дому право апсолутног вета. Истина, у Енглеској се од времена на време јављају предлози да се лордовском вету само обуставна моћ остави, која би на један сазив била ограничена; другим речима, Горњи Дом не би могао одбацити одлуке Доњег Дома, он би могао само решити да их ово тело идућег сазива поново стави на гласање, и ако би их изгласало и по други пут, Горњи би Дом био приморан да их усвоји; управо оне би тада могле бити непосредно из Доњег Дома поднете Круни на потврђење.²⁵⁾ Ова реформа била би можда умесна, да се задатак Горњег Дома цигло у томе састоји да Доњи Дом принуди на размисљање. Од једног

²³⁾ Jellinek, op. cit. стр. 140—142.

²⁴⁾ Лабушеров предлог у Доњем Дому, 1. фебруара о. г. „И ми позитивно чинимо представку Вашем Величанству, да би по нашем мишљењу било корисно да сваки законски предлог који би овај дом усвојио, а који не би Вашем Величанству био поднет на краљевско Нам потврђење истог сазива над је усвојен, буде, ако га овај дом усвоји поново, идућег сазива поднет Вашем Величанству, и да, чим се Ваше краљевско потврђење објави, постане законом.“

до другог сазива ова би скупштина имала довољно времена да се размисли, и да своје погрешке увиди. Али задатак Горњег Дома не састоји се само у томе; својим отпором треба он још да изазове изношење спорног предмета пред бирачко тело. Овакав један апел на бирачко тело морао би по нужности изостати, ако би иста скупштина која је узела иницијативу једне законске реформе била у стању да је, поновљеним вотумом у другом сазиву, и пре нових избора, Горњем Дому натуре.³⁵⁾

Али, ако би Горњи Дом вршио апсолутно право вета, не би имало више начина да се сукоб између домова оконча. Горњи Дом могао би истина одбацивати известан предлог друге скупштине неколико пута: тиме је још не би принудио да од њега одустане. Она, опет, могла би тај предлог неколико пута понављати: тиме још не би Горњи Дом принудила да на њ пристаје. Сукоб би се продужавао, али се не би тиме своме решењу приближавао.

Од самог његовог продужавања не би имало велике опасности; то су сасвим изузетне прилике у којима се усвајање извесног закона не би могло без ризика револуције одложити. Што се тиче решења, није истина да му се не би продужавањем сукоба ишло на суерет. Продуженим сукобом обе би се стране замориле, услед тога и стиснале, постале способније да хладније суде него првог момента, и ако је то Доњи Дом који се преварио, он ће свој предлог узети на траг, а ако је то Горњи Дом, он ће се најзад решити да тај предлог усвоји. У Енглеској има пуно примера да су после пет, после десет година Лордови примили предлог које су први пут

³⁵⁾ Артур Вазлур у већ поменутој седници Доњег Дома: „Један је амандман био предложен поштованим послаником за Нортхитон, којим он јавно указује на оно које по његовом мишљењу лежи у нашој уставној систему и у исто време саопштава наш начин на који би желео да се оно искорени. Зло је по њему у томе што Лордовски Дом у важнијим приликама може захтевати од ове скупштине да се пре приставања једној уставној промени задобије за њу приставањем народа... И пошто је то зло, он налази да би се оно само тако могло искоренити, ако би се усвојило да оне законске предлоге које би овај дом једно за другим у два сазива потписао, Лордови буду немоћни одбацивати, и да у таквом случају ми који овде седимо будемо јачи и од Круне, и од кога било уставног фактора, — јачи не само од Лордова него и од народа, пошто никакви апел на народ не би био допуштен.“

одбили; исто тако, данас, видимо да Доњи Дом не наваљује више да се да Ирској самоуправа коју је пре пет година захтевао за њу од Лордова; да је шта више либерална странка, која се онда с највећом енергијом борила, сада, благодарећи времену, према њој сасвим охладнела.

Али на ово расправљање сукоба самог собом није допуштено ослонити се искључиво. Има критичних тренутака кад се осећа потреба за једним бржим, сигурнијим, већма правним решењем. Из тих разлога у Енглеској су ове три мере предвиђене. Прво, конференција. Овој се прибегава онда кад се домови не слажу у питањима појединости, кад је Горњи Дом на пр. унео у предлог Доњег Дома извесне исправке на које овај не пристаје. У такој прилици сваки дом одреди из своје средине пуномоћнике, који се састају у конференцију да траже начина за споразум.³⁶⁾ Друго, распуштање Доњег Дома. Оно обично бива онда кад једну реформу уставног карактера, коју је Доњи Дом предложио, Лордови одбаце. У закону не стоји нигде, али као једна конвенција важи, да су Лордови дужни поустити, ако се на новим изборима обелодани да је предложена реформа јавним мишљењем подупрta.³⁷⁾ Треће, постављање нових пирова. Ово је крајње средство, резервисано за тај случај да Горњи Дом не буде хтео примити предлог који би му после извршених избора био поновљен. Поменуто је већ да Круна има право постављати нове пирове; важно је да има право постављати их у неограниченом броју, и с тога у оваквој прилици она може увести у Горњи Дом онолико нових чланова колико мањини која се за предлог изјавила недостаје гласова да би већином постала. У Француској од ове три мере, позната је само једна, — распуштање Скупштине. Што се тиче Сената, који се обавља делимично, могућност његовог распуштања није предвиђена уставом. На Скупштину се претњом распуштања може чинити притисак да по-

³⁶⁾ Anson, op. cit. I, 7.

³⁷⁾ Dicey, Law of the Constitution, стр. 385.

пусти Сенату, али на Сенат се ничим не може чинити притисак да попусти Скупштини. — У овом погледу, француски устав чини изузетак; јер, обично, где год је Сенат, као ту, организован на изборној основи, он подлежи распуштању исто онако као и Скупштина.³⁸⁾ Шта више, тамо где је Сенат само једним делом бирач, тај његов изборни део распуштању подлежи.³⁹⁾ У тим земљама где је распуштање Сената допуштено, сваки његов неоснован отпор дао би се савладати простим апелом на бирачко тело. — Има истина примера да се чланови Горњег Дома не бирају, него постављају. На такав Горњи Дом не би се, наравно, могло утицати страхом од нових избора; али према таквом Горњем Дому имало би се на расположењу једно средство слично стварању нових пирова. У Италији на пр. где шеф извршне власти поставља чланове Сената, он има право постављати их у неограниченом броју⁴⁰⁾; и пошто је, на тај начин, у последњем резултату, бројни однос између мањине и већине у Горњем Дому њиме одређен, он је у стању да, последњег тренутка, својим ступањем у акцију, учини крај једном отпору тога тела који би се преко мере продужавао. — Од тога, дакле, како је где организован Горњи Дом, зависи каква ће се средства употребити противу његове опозиције, кад би ова претила да у опструкцију пређе.

У норвешком уставу постоји један одиста оригиналан начин за решавање сукоба између два дома, један начин који својом привидном простотом и логичним изгледом чини врло повољан утисак. Ту, Горњи Дом не може један предлог Доњег Дома одбити више него два пута; кад га и по други пут одбије, два се дома састају у заједничку скупштину која решава о том предлогу већином од две трећине гласова. (Чл. 77).⁴¹⁾ Али, кад се мало размисли, види се да ова норвешка метода није много за угледање. Она је тесно везана са тамошњом

³⁸⁾ Белгијски устав, чл. 81; Холандски, чл. 104; Дански, чл. 22; Шведски, чл. 55; Рукувски, чл. 35 (Dareste, Constitutions Modernes, I, 11).

³⁹⁾ Шпански устав, чл. 32; Португалски, чл. 74 (Dareste op. cit. I).

⁴⁰⁾ Италијански устав, чл. 33 (Dareste, op. cit. I).

⁴¹⁾ Dareste, op. cit. II.

организацијом Горњег Дома, која је сасвим особена. По норвешком уставу то тело не поставља владалац, него ни народ не бира; то је скупштина која га из своје средине бира. (Чл. 73). Пошто ту Горњи Дом из ње произилази, то је сасвим логично, да се у важним приликама опет у њу врати. Овом методом, за тим, избегава се апел на бирачко тело. Она, најзад, квари равнотежу између домова, у корист, наравно, Доњег Дома, који као многобројнији има много изгледа да у општој седници надгласа Горњи Дом.

Какав се закључак има из свега овога извести? Како изгледа, овај. Какви ће односи постојати између домова, у практиви зависи од начина на који је Горњи Дом организован. Ако се ова скупштина својим пореклом приближује Доњем Дому, ако је она изборна, ако је у опште једног популарног карактера, она ће природно тежити да се и својим атрибуцијама изједначи са Доњим Домом. Доводећи своју власт с истог извора с кога народна скупштина, Горњи Дом неће хтети разумети, да он може имати мање права него она. Један изборни Сенат покушаваће да обара министарства, и да при решавању о буџету иницијативу узима; координативност једног дома с другим биће мање више потпуна. Буде ли на против Горњи Дом састављен од постављених или наследних чланова, он ће природно бити упућен на скромнију улогу, и једнакост између њега и Доњег Дома тешко да ће се ван области чистог законодавства моћи одржати. По томе, питање о односима између два дома додирује се с овим другим питањем о организацији Горњег Дома.

Опет за то, ми нагињемо мишљењу да питање о односима између два дома није само практични проблем. Ми налазимо да противу њихове потпуне једнакости стоје начелни разлози. Законодавно тело вршећи контролу над извршном власти фатално закорачава у њену сферу рада, где се осећа потреба за јединством. Двојство његове организације било је срачуњено на потребе његове законодавне надлежности; овде од тога се двојства мора одступити. Овде, законодавно је тело дужно примити нешто од оне сконцентрисаности, од оне способно-

сти за бржу и комбинованију радњу каквом се одликују извршни органи које контролише. За промену владе ниште се бржа радња, и за то о промени владе не решавају оба дома него само један. При вотирању буџета ниште се комбинованија радња, и за то том приликом иницијативу узима само један дом, а не оба. Потпуно координовани остали би домови један с другим само у области чистог законодавства.

И кад се овако начелно реши питање о односима између домава, онда се има потпун одговор на најтежи разлог противу дводомног система, онај, да се тим системом организује сукоб. Код две равноправне скупштине сукоб је могућан увек, то је истина; али треба знати да сукоб, ма колико та реч нелагодно звонила, не мора увек бити и опасан. Опасан он постаје онда, и само онда, ако се пренесе на владу; јер једна влада подељена, то је једна влада дезорганизована. Али баш због тога, кад год законодавно тело долази у непосредан однос с владом, његови домови нису један с другим координовани, један се од њих испред оног другог еклања, или том другом бива подређен; тако да кад има на владин рад да утиче, код законодавног тела нема ни неизвесности, ни двоумљења, ни несугласице, ни противуречности. Што ће пак при решавању о законима координованост домава једног с другим изазвати неки пут сукобе, то може човека да остави равнодушним. Ти сукоби без сумње ће продужити дискусију о извесном закону: шта то мари? дискусија ће тим постати испрнинијом. У најгорем случају бићемо лишени једног закона о коме домови нису били у стању да се погоде. Међутим ма како један закон био добар, без њега се може; без чега се не може, то је без владе.

Овако треба формулисати начело по коме би се односи између домава имали уредити: координовани један с другим, док раде своје послове; Горњи Дом Доњем субординован, чим се у послове владе уметају. Координованост опет за то остаје правило; јер пре свега нужно је да домови тако буду организовани како ће своје послове добро радити.

IV — Организација Горњег Дома.

Горњи Домови какви се данас у Европи виде разликују се много по својој организацији. У Енглеској Горњи је Дом у главном наследна скупштина; у Француској, сасвим обратно, то је скупштина изборна. И то нису једина два начина на која Горњи Дом може бити организован; јер у Италији на пр. Сенат није ни наследна ни изборна скупштина, већ скупштина указна, чије чланове краљ поставља. Нигде не стоји да се ти разни начини не могу један с другим комбиновати. Тако у Португалској има се један Горњи Дом са три врсте чланова, с члановима наследним, постављеним и изборним; у Аустрији Господски Дом састављен је од наследних чланова и од постављених; дански Ландстинг, од чланова које владалац поставља и од оних које народ бира, — и комбиновање би се могло продужити.

Класични пример наследног Горњег Дома јесте онај који се у Енглеској налази. Лордовски Дом састоји се из пирова који заседају по праву наследства, из пирова које је изабрала племићка коледија у Шкотској и у Ирекој, из архиепископа и епископа, који у ову скупштину долазе по праву положаја; најзад, из једног ограниченог броја виших судија које Круна на живот поставља. Пирова које Круна ствара не чине никакву нарочиту категорију, јер пировско достојанство она никоме не може друкчије подарити него на тај начин да оно у његовој породици остане наследним. Свакојако то су наследни чланови који у Лордовском Дому преовлађују.⁴²⁾ — Наследних чланова има такође у Горњем

⁴²⁾ Anson op. cit, I, 6.

Дому пруском, баварском саксонском, виртембершком, баденском, аустријском, угарском, португалском... Свугде су ти наследни чланови представници великих племићских породица. У опште наследни Горњи Дом претставља аристократију, јер најзад то је са свим аристократско начело да јавне функције припадају извесним породицама, као њихово приватно добро које прелази с оца на сина. Из тога би изашло да тамо где се не зна за племство не би имало разлога учинити чланство у Горњем Дому наследним. Али то што наследни Горњи Дом не иде без једног племства које би га члановима снабдевало, то још не значи да само начело по коме је он организован садржи једну заблуду. То би начело извесно било једно лажно начело, кад би по њему јавне функције за то требало оставити једној породици у наследство, што ће се политичке способности којима се њен оснивач одликовао преносити с једног његовог колена на друго. Политичке способности, као и остале способности, само се по изузетку наслеђују.⁴³⁾ Је ли потребно наводити како Оливер Кромвел није оставио иза себе једно потомство с јаким диктаторским темпераментом, као ни Наполеон Бонапарта једно потомство с изузетним организаторским и администраторским својствима? Али право је приметити, да се примена наследног начела у области политике не ослања ни на какву претпоставку о непосредном наслеђивању политичког генија. На шта се она ослања, то је на то просто искуство, да у већини случајева човек има оно васпитање које у својој породици добије. Ако је сасвим неизвесно да ли ће он од свога оца примити његову интелигенцију и дар, и ако је то све неизвесније што су интелигенција и дар у његовог оца већи, — тиме још није искључена могућност да му његов отац домаћом дисциплином извесна начела у главу усади. Гјер је то сасвим јасно увиђао, кад је казао у једној својој беседи, баш поводом овог питања о наследном Горњем Дому, да дух, истина, не прелази с оца на сина, али да

⁴³⁾ Ritchie, Darwinism and Politics, стр. 23, 24.

традиција прелази.⁴⁴⁾ Задатак, међутим, Горњег Дома није да буде један живи Пантеон, где ће вештом применом једног природног закона потомци великих државника, великих војсковођа и великих администратора продужавати врлине својих предака; његов задатак то је да извесна начела представља, да извесну традицију одржава, да идејама умерености, реда и стабилности обезбеди утицај на јавне послове. И пошто је несумњиво да ће таквим идејама пре бити предани они који се у извесним породицама однегују него други, то није сасвим нелогично завести да се приступ у једно тело које баш такве идеје има да брани задобија самим чином рођења у извесним породицама. — Поред свега тога Горњи је Дом немогућно више засновати на наследном начелу, ако се он већ од ранијих времена на таквом начелу не налази заснован. Наследно начело дискредитовано је данас исто толико колико и аристократија, и ако с њоме није спојено на нераздвојан начин. У савременом друштву, где демократске идеје преовлађују, наследни законодавци не би, према једној Франклиновој изреци, изгледали ништа мање апсурдни него наследни математичари. О прецима се више не води рачуна; гледа се само на личну вредност, и пошто се ова у сваком посебном случају мора нарочито констатовати, то су ушли у обичај избори, где се она претреса, ако не с највише разумевања, а оно бар с највише јавности. Политичар који не би такав претрес издржао сматрао би се као човек чија способност још није посведочена, на пр. као лекар или адвокат који свој испит не би био положио. У демократији власт се може на више начина добити али ауторитет само на један, а то од народа. У томе погледу пример Лордовског Дома нарочито је поучан. По свом личном саставу та скупштина не уступа ни у колико Доњем Дому; шта више, данас, кад се међу њеним члановима налазе вође обе историјске странке, могло би се рећи да она над Доњим Домом својим личним саставом и претеже. Али, уз пркос тим повољним окол-

⁴⁴⁾ Gomel, op. cit. VI.

ностима. Лордовски Дом дејствује тек с највећом дискретности; праву власт олет врши друга скупштина. Што парализише Лордовски Дом, то је немање ауторитета; способности које се у њему налазе прикупљене, осуђене су да чаме као закопано благо, само за то што на изборима нису биле проверене. И кад се узме у обзир да је ауторитет у политици све, да није доста бити способан него треба још и поверење уживати, да људе човек не може водити, ако они сами неће за њим да иду, кад се све то узме у обзир, онда за одбацивање таквог Горњег Дома какав је у Енглеској ништа речитије не говори до та околност што већина грађана тако мало вере има у мудроет наследних законодаваца.

У корист једног Горњег Дома владаоцем постављеног може се овај разлог навести. Ако само хоће, владалац је у стању да констатује личну способност; донекде, пре је он у стању да је констатује него бирачи. Има нешто што овима смета, то је партијски систем. Они немају да бирају између два појединца чије би способности могли упоређивати; они имају да бирају између две партије, два програма, две политике. Готово је правило да на изборима кандидат пролази, не због своје личне вредности, него због своје политичке боје, због онога што је код њега најмање његовога, што је код њега неки пут само један спољни знак. Код кандидата се не гледа на то шта јесте, него на то шта представља, и због тога они што на изборима победе не могу само на основу тога бити сматрани за способне. Један владалац који стоји ван партијских односа, који је својим положајем упућен на улогу непристрасног посматрача, налазио би се у јединственом положају да личну способност запази и извуче на видело. У Италији сви су сенатори њиме постављени (чл. 33 устава). У већини других монархија њему је дано право да бар један део чланова Горњег Дома он избере.⁴⁵⁾

⁴⁵⁾ Пруски закон од 7 маја 1858; баварски устав, VI, 2; саксонски закон од 3 децембра 1858; виртемберски устав чл. 129; баденски устав чл. 27; аустријски закон од 21 децембра 1867; мађарски закон од 1886; шпански устав чл. 22; португалски устав чл. 39 (Daresto, op. cit. 1).

Али у свима тим земљама његово је право постављања подведено под извесне услове. Први је, и најважнији услов, да владалац никоме не може чланство у Горњем Дому друкчије дати него на цео живот. Он поставља чланове Горњег Дома, али нема права да их смени. У томе доиста нема ничег необичног. Чланови Горњег Дома који би стајали под вечитом претњом отпуштања убрзо би постали исто онако зависни од шефа извршне власти као и други чиновници. Како би онда они могли вршити једну од главних функција једне скупштине, ону која се састоји у контролисању владе? Такво потчињавање законодавних органа шефу једне друге власти било би, у осталом, у највећем степену противно начелу поделе власти, које захтева да органи разних власти буду између себе што већма независни. И најзад, кад би владалац био овлашћен да мења једном постављене чланове Горњег Дома, свака би нова влада наваљивала на њега да промени оне међу њима који би јој могли бити опасни. Свакој промени владе следовала би мања или већа промена у личном саставу Горњег Дома, док не би министрима сасвим прешло у руке право да постављају чланове те скупштине. Министри би се, наравно, на првом месту руководили партијским обзирима, и у једном Сенату под њиховим утицајем образованом лична би заслуга исто тако мало изгледа имала да буде заступљена, као и у једном Сенату који би избора произилазио. Други услов за који је везано владаочево право постављања, то су квалификације које се од сенатора законом изискују. Овим прописивањем квалификација владаочево право постављања није ништа повређено. Под тим правом разуме се само слобода у избору личности; што се тиче спреме која је потребна за вршење једног звања, она није тако субјективна ствар да се не би могла у напред законом одредити. Данас су ретка та места у државној служби која би владалац могао попунити апсолутно како би хтео; при попуњавању готово свију места он је везан законима, често самим уставом, који постављају услове за кандидате. Шта више има случајена кад, не он сам, него наро-

чита стручна тела оцењују да ли је кандидат те услове испунио. Ну, квалификације за сенаторе нису у свима државама подједнаке прецизно утврђене. Негде се налазе само тако широка упутства да чланови Горњег Дома ваља да буду лица која су се одликовала у науци или у уметности, или која су стекла заслуге у служби цркве или државе; негде, опет, изреком су набројане категорије лица која имају права бити постављена у Горњи Дом. Пошто су ти услови за чланове постављеног Горњег Дома понајвише исти они који се траже и од кандидата за изборни Горњи Дом, то ће о њима бити говора сниже, кад се буде прешло на изборни Горњи Дом.

Овде је нужно отворити једну парантезу. Кад се већ стану набрајати положаји који препоручују човека за Горњи Дом, природно се долази на мисао да има извесних положаја који толико јемче за вредност оних који се на њима налазе, да би овим последњима ваљало допустити да непоередно, без ичијег постављања или избора, силом свог положаја, постану чланови Горњег Дома. Таквих чланова по положају има у већини Горњих Домова; али свугде они незнатну мањину представљају. По правилу, то су само чланови Краљевског Дома, и митрополити са владикама, негде им се још додају и војни великодостојници, председници виших судова и т. д. Али нигде није учињен покушај да се Горњи Дом поглавито од таквих чланова образује. Чланови по положају, то значи чланови по своме положају у државној служби, чланови који су чиновници иначе, врло високи чиновници наравно, али тек чиновници. Чиновници, међу тим, не могу бити подручни органи шефа извршне власти и у исто време, као чланови Горњег Дома, његова контрола. Пошто би требало да они као чланови Горњег Дома буду непокретни, то би изашло да их владалац не би смео ни посредним начином, дижући их са оног чиновничког положаја којим су у Горњи Дом уведени, одатле искључити. У томе случају велики број виших чланова у државној служби постао би од њега независан, и тиме би свака дисциплина, у администрацији тако потребна, била разорена. Већ у самом појму чиновничке

скупштине има нечег противуречног, и због тога се и у Горњем Дому чланови по положају само као изузеци трпе.

Постављени Горњи Дом био би неоспорно више у духу данашњег времена него наследни. Ако се више ниједна јавна служба не добија путем наследства, толике се јавне службе, чак и оне које не стоје под непосредним заповестима шефа извршне власти, добијају од овог последњег. Ну сумњиво је веома да ли би један чисто указни Сенат имао колико треба ауторитета да уравнотежи једну народом изабрану скупштину. Да би ту оскудицу у ауторитету накнадио, он би морао личним престижем својих чланова сијати; међутим, поред свих законом предвиђених квалификација, добар састав једнога Горњег Дома чије чланове владалац поставља зависи на првом месту од личних особина самога владалца, од једног елемента који измиче сваком предрачуноу, од нечег мање више случајног.

Изборни Горњи Дом ни у колико није ограничен на републике. Он постоји у монархијама исто тако као и наследни или постављени Горњи Дом. Истина, он се само у Белгији и у Норвешкој, бира на исти начин као и Доњи Дом. Општа је тежња пре у томе смислу да избори за њ буду друкчије удешени. Избори за Доњи Дом врше се по групама које су према једном чисто математичком начелу образоване. Укупан број пореских глава подели сема којим мањим бројем, на пр. бројем од три тисуће; у овоме случају, сваких би три тисуће пореских глава чинило засебну изборну колегију, која би бирала једног посланика. Људи који се у таквој колегији, нађу не морају бити спојени никаквом приснијом заједницом интереса, мисли, осећаја. Они чине групу само у аритметичком смислу, т. ј. не чине групу него збир. — Да појединци нису иначе између себе повезани; да усред државе не образују уже групе, они би се могли овако произвољно, као бројеви, комбиновати. Али, кад потпуно издвојен и осамљен појединац не постоји нигде, кад се он редовно јавља као становник једне општине, члан једне професије, присталица једне вере или, у новије

време, једне странке... Зар он у својим интересима који су увек више колективни него чисто лични неће бити врло непотпуно заштићен, ако у законодавном телу не буду представљене све оне збирне формације којима он може припадати? Ето зашто Горњи Дом не би требало бирати исто онако као Доњи: док овај бирају појединци, Горњи би Дом требало да бирају групе.⁴⁵⁾

Које групе? На првом месту оне административног карактера. Што у Горњем Дому пре свега треба да буде представљено, то је општина, и то су среске, окружне, обласне скупштине.⁴⁶⁾ Будући израз тих локалних организација, Горњи ће Дом фатално бити доведен до тога да на супрот централистичким тежњама брани локална права и слободе. Интересантно је да исту улогу Горњи Дом игра и тамо, где се као једна наследна, једна племићка скупштина јавља. Прави племићи, познато је, не живе у престоници; они се налазе растурени по унутрашњости, сваки са својим дворцем на другој страни. Сваки је од њих привезан за извесну област, — сваком графу његова графовина, и пошто је та графовина његова, пошто он од ње живи, он је брани у исто време кад је води. Довољно је поменути да су, при изласку из феудалности, главни отпор владаочевим покушајима усредсређивања власти свугде дали ти локални великани, ти обласни прваци, који су носили племићке титуле. — Потреба да се заштити самосталност локалног живота никада се није живље осећала него у једном оваквом добу претераног централизовања какво је наше, и тиме треба објашњавати што у Холандији чланове Горњег Дома бирају обласне скупштине, што у Шпанији највећи број изборних сенатора бирају такође обласне скупштине, којима се још придодају и повереници општина; што се, најзад, у Француској сенатори бирају по департаментима од нарочитих повереничких скупова где су заступљене све локалне организације, окружне скупштине, среске скупштине,

⁴⁵⁾ Roscher, Politik, 342—347.

⁴⁶⁾ Burgess, Political Science and Constitutional Law, II, 5.

општине. У овој земљи нарочито се ишло на то да Сенат буде органом општина, чија се самосталност изједначује са слободом као што се свемоћност централне власти изједначује са апсолутизмом.⁴⁷⁾

Групе с административним карактером нису једине које заслужују да у Горњем Дому буду представљене. И на пр. по уставима румунском, шпанском и португалском, при наименовању сенатора, универзитети функционирају као засебне бирачке колегије: по шпанском такође и свештенство. По сва та три устава, и још по данском, грађани који највише порезе плаћају груписани су при изборима за Сенат засебно. Без сумње има још група, нарочито професионалних, које би ваљало признати, али с организацијом тога представништва по групама није се nigде даље ишло. То је још једнако мисао којом се више баве публицисте него законодавци.⁴⁸⁾

Услови прописани за сенаторе увек су нешто тежи него они који за посланике важе. Има их у главноме два која се провлаче кроз све уставе што изборни сенат предвиђају; то су већа старост и извесна материјална ситуација.⁴⁹⁾ Сенат никад неће постати правим конзервативним телом које ће задржавати Скупштину од пренагљености, ако не буде састављен од лица која имају природних склоности за вршење такве једне отпорне функције. Таква лица, то су, прво, људи већ у годинама, који су изгубили способност одушевљавања, и који ће баш с тога предлоге Доњег Дома и моћи критички посматрати; за тим, то су људи који се добро осећају у друштву таквом какво је; који би при већим политичким променама ризиковали да што год изгубе, и који ће баш с тога сваку иницијативу реформе с навесним неповерењем примати. Што ће у критикама оних првих имати нешто од оне старачке одвратности према новим идејама у опште, и што ће мотиви у ових других бити отворено себични, не мари ништа.

⁴⁷⁾ Gambeta у Волвилу, 25 Априла 1873.

⁴⁸⁾ Charles Benoist, Organisation du Suffrage Universel, passim.

⁴⁹⁾ Француски закон од 9 децембра 1884, болгијски устав чл. 56; холандски, чл. 90; италијански, чл. 26; португалски закон од 9 марта 1878; шведски закон од 22 јуна 1866; румунски устав чл. 49. (Daresté, op. cit. I, II)

Као год што се у медицини, неки пут, и отров за лек узима, тако у политици ваља експлоатисати у државном интересу, не само врлине грађана, него и њихове мале слабости.

Обично Сенат броји мање чланова него Скупштина. У Француској, Белгији, Холандији, два пута мање него Скупштина; у Белгији је као уставно правило постављено да мора бити два пута мањи. У Шпанији, Данској, Шведској, Румунији, такође је мањи, и ако не за толико. Рачунало се да ће он тиме постати способнији за дискутовање, пошто одлуке које из Скупштине добија, баш због великог броја чланова из којих се она састоји, нису увек довољно претресене. Ако је број сенатора сведен, њима је у накнаду мандат продужен. У Белгији, Шпанији, Румунији њихов је мандат два пута дужи него посланички; у Француској, Холандији, Данској, Шведској, још је и више продужен. Врх тога, у свима тим земљама Сенат се не обнавља друкчије него делимично; у Белгији, Шпанији, Данској, Румунији половином сваке четврте године (у Шпанији сваке цете); у Француској и Холандији трећином сваке треће. Трајање сенаторског мандата продужено је за то што је Сенат позван да одржава извесну доследност у јавним пословима за шта је Доњи Дом, у коме се огледају све флукуације јавног мњења, постао савршено неспособан. Одиста, како би Сенат могао ту доследност одржавати, ако се његовим члановима не би оставило довољно времена да уђу у послове, и нарочито ако би то тело примало у своју средину сваки час људе с другим погледима. Из истог разлога, избегава се и интегрално обнављање Сената (узимајући, наравно, ретке случаје распуштања). Пошто он има дужност да противстаје наглим менама у јавном мњењу, то је врло добро да у њему увек буде више старих чланова него нових, више, дакле, оних чланова који нису изабрани у оном моменту кад је извесна мена у јавном мњењу наступила, и који већ самим тим дају неког јемства да њоме неће бити заведени.

Противници изборног Сената тврде да један Сенат, који порекло доводи с истог извора с кога и Скупштина, по нужности подлежи истим заблудама којима и Скупштина, и да, следствено, није у стању ову контролисати и поправљати. Тврдња сасвим неоснована. Све ове разлике у начину бирања Сената, и иначе у његовој организацији, које смо побројали, учиниће да ће се он у брзо толико одвојити духом и методом од Скупштине да ће моћи свако питање оцењивати с једног друкчијег гледишта него она. И то је толико тачно да, нигде где постоји, изборни се Сенат није показао непотребни дупликат Скупштине.

Кад је реч о организацији Горњег Дома, избор се намеће, у ствари, између два система, — система постављања, и система бирања. Који од та два система треба претпоставити? Наше је мишљење да не треба претпоставити ни један; боље је комбиновати један систем с другим, тако да један део чланова Горњег Дома поставља владалац, а други да бира народ. Такав мешовити Сенат постоји у Шпанији, Португалској, Данској. Он има својих заступника и међу чистим теоретичима (Sidgwick). Ево зашто ми таквом једном Сенату нагињемо.

Прво, ако владалац не буде могао детерминисати лични састав Сената, он неће имати више начина да контролише одлуке законодавног тела. На право вета, код дводомног система, није много рачунати. Од овога права владалац само у отсуству Горњег Дома може чешћу употребу чинити, онда, дакле, кад сем њега нема никог другог да Доњи Дом зауставља. Тамо где би тај посао вршио Горњи Дом, владалац би имао прилике да се својим правом вета само на спрам заједничких одлука оба дома послужи. Међутим, такве одлуке на које су се оба дома сагласила, и то сагласила, не одмах, него после једне исцрпне дискусије, ако не и мале борбе, — често, шта више, тек после апела на бирачко тело, такве одлуке владалац не би имао могућности да одбије. Отпор од његове стране у овом последњем тренутку био би, за цело, врло нерадо виђен, јер сав отпор који се сматрао као потребан Горњи је Дом већ раније дао. Али

баш за то што би владалац био у тешком положају да одбаци заједничке одлуке домова пошто се једном донесу, мора му се дати средства да утиче на њих пре него се донесу. За то што је практички изгубио право вета, мора се наоружати другим једним правом, оним да известан број сенатора поставља. Без тих својих чланова у Сенату, који би у свима важнијим приликама следовали његовој инспирацији, он не би могао ни на какав начин дејствовати противу оних одлука законодавног тела које не одобрава.

Друго, чисто изборни Сенат био би сувише јак, био би јак колико и Доњи Дом, с којим би на истој основи био установљен. Ми смо видели да има случајева кад је неопходно да Горњи Дом попусти Доњем. Да ли ће му он у таквим случајима хтети поустити, ако престижем не буде иза њега стајао? Корисно је да Горњи Дом буде у стању Доњем противстати; било би опасно кад би он био у стању да Доњи Дом на потпуну деобу власти принуди. Један Сенат састављен искључиво од указних чланова не би ни за опозицију Скупштини био довољно јак (на пр. италијански Сенат); на против, један Сенат сав изабран био би већма јак по што је за просту опозицију потребно, и тај сувишак снаге употребио би на борбу са Скупштином око превласти (на пр. француски Сенат неки пут). Кад би се у њему помешали постављени чланови са изборним, добила би се зар она доза јачине која се тражи.

У овом питању о Двodomном Систему све се једно с другим држи. Доношење закона јесте један посао који захтева много стрпљења, много размисљања, много методе. Тај би посао без сумње врло непотпуно био урађен, ако би се оставио само једној Скупштини растрзаној странкама, којима је стало до власти, а не до разлога, једној Скупштини која је још и једна маса недисциплинована, страсна, ђудљива. Чим су две скупштине једна поред друге, оне се узајамно контролишу, свака је дужна да оној другој објасни, и да пред њом оправда све што одлучи, и тако се посредним начином принуђава да одлучује само оно што ће се по потреби

моћи разлозима бранити. Али законодавна власт не постоји само ради доношења закона, она још и на владин рад утиче. Опасност је сада од две скупштине у томе, да једна не потискује владу у једном правцу, а друга у другом. Да се то не би десило, домови престају бити један с другим једнаки, чим у владин круг рада ступе; ту права законодавног тела врши Доњи Дом или искључиво, или уз подређено садејство Горњег Дома; свакојак, влада прима импулс само с једне стране, а не с две разне и у два супротна смисла. Наравно, ако би два Дома била на исти начин организована, Доњи Дом не би могао потраживати никакво првенство у оним питањима где је радња владе ангажована. Горњи Дом, због тога, ваља друкчије организовати, од прилике тако како ће чинити утисак једне скупштине, не баш истог ранга с Доњим Домом. У интересу је овог последњег, и у интересу је његове превласти, да Горњи Дом не буде чисто изборно тело.

Све ово може изгледати компликовано, али, ако компликованости има, кривица није до Двodomног Система. Она долази од туда што су функције законодавног тела двојаке; једне чисто законодавне које условљавају спорију радњу, друге карактера више административног које условљавају бржу радњу. Да би прве како треба вршило, законодавно се тело мора поделити на две скупштине; чим оно пређе на своје друге функције, сметња се од две скупштине осећа, једва ваља да се повуче сасвим, или да се оној другој потчини. Али то преношење неких административних функција на законодавне органе, чему одговара опет учешће извршних органа у законодавству; та сурадња удешена између те две врсте органа, то фузионавање њихових надлежности, то не лежи у природи Двodomног Система; то је одлика самог парламентарног режима, његова одлика најглавнија, и у којој се састоји снага тога режима.

V. — Питање о Горњем Дому код нас.

Први наш устав, устав од 1835, био је установио два тела за вршење функција законодавне власти; једно је од њих било Савет, — друго, Народна Скупштина. Учесће додељено Савету у законодавству било је велико; ниједан предлог владин није могао постати законом, докле га Савет не би одобрио. Што се тиче Скупштине, она о законима није решавала. Све што јој је било допуштено, то је чинити представку кнезу и Савету да изврши закон издаду (чл. 90). Таква представка није била предлог, то је била само петиција, и кнез и Савет нису били обавезани ни да одговоре на њу, а камо ли да је задовоље. Ну, била је једна врата закона за чије се издавање искао и пристанак Скупштине, на име закони уставни. Поред кнеза и Савета, Скупштина је била призната за трећег уставотворног чиниоца (чл. 140). — Атрибуције које је Скупштина уживала по уставу од 1835 биле су финансијског карактера. Никакав данак није се могао завести без њеног одобрења (чл. 86); она је имала искључиво право „располагати данак на народ“ (чл. 91); њој су се подносили сваке године рачуни „како о приходима тако и о расходима државним“ (чл. 88). У свима овим питањима она се не само са-слушавала, него је и решавала; ту је она имала онако пресудну реч као Савет у питањима чистог законодавства. — По свему томе изгледа да се код нас 1835 Скупштина налазила од прилике у оном положају у коме енглески Доњи Дом у XIV веку. То тело, које данас ћу нерархији власти прво место заузима, решавало је тада искључиво о наметима који су се на трећи ред мислили ударити; о другим предметима оно је само жеље изјављивало. И пошто се историјом енглеског Доњег Дома посведочило да је посредством та два права мо-

гућио сва остала задобити, то је слободно закључити да је уставом од 1835 Народна Скупштина добила таман онолико колико јој је за почетак њене каријере било потребно.

Установљавајући два тела за вршење функција законодавне власти, тај је устав створио основу за дводомни систем, али сам систем није организовао. Савет и Скупштина нису те функције вршили заједно; они су их поделили између себе, што је нешто сасвим друго. Савет и Скупштина имали су сваки своју сферу рада. Савет је решавао о законима без Скупштине, она о данку без њега. Они су комбиновали своју радњу само у ретким случајевима уставне промене. Два је дома било, али није било дводомног система, јер што овај захтева, то је сурадњу између домова, не поделу посла.

Устав од 1835, као што се зна, није био никада примењен. То је остао само један пројект. Први наш устав, први у том смислу што је први у живот уведе, био је устав од 1838, који је Порта октронеала. У њему се Скупштина није ни помињала; преко ње се било прешло ћутом; само је једна власт била призната крај кнеза, управо врх кнеза, то је био Савет. Ипак зато, и пре него је тај устав формално замењен уставом од 1869, нашло се начина да се Народна Скупштина васпостави. Њено васпостављање било је извршено у форми обичних закона. Први закон о Народној Скупштини издан је 28 октобра 1858 кнезом Александром Кара-Ђорђевићем; то је онај закон на основу кога се сазвала Св. Андрејска Скупштина која је на српски престо повратила династију Обреновића. Ади тим законом није Скупштини ни из далека била дана она важност коју је она по тексту устава од 1835, требала да ужива. По члану 6 тога закона она је имала: „1., Дати своје мњење о предметима које би кнез са Совјетом нашао за добро да се преко попечитеља Скупштине предложи. — 2., Она ће имати право, предлагати правителству тегобе, које би народ имао, и средства којима би се оне отклониле; и 3., предлагати правителству жеље, које би народ за узвишење благостања отечества имао

и начин, како би се оне извршиле и задовољиле.⁴ Надлежност народне скупштине према овоме није ни била обележена. Скупштина се сазивала онда кад је влада хтела, и питала о ономе о чему је влада хтела. Свака иницијатива била је Скупштини забрањена, јер под предлозима о којима је реч у тачки 2 и 3 не треба разумети формалне пројекте, него изјаве жеља.

Сасвим је природно да се Св. Андрејска Скупштина пожурила да овај закон замени другим, либералнијим. На основу њеног нацрта, Привремено Правленије издало је 5 јануара 1859 нов закон о Народној Скупштини, али ни тим законом није било њој повраћено све оно што јој је по уставу од 1835 припадало.

По томе уставу, она је решавала о уставној промени; по овом закону, она се само саслушавала о промени закона о кнезу, Савету, министрима и Народној Скупштини (§ 5). По томе уставу, никакав се нови данак није могао установити без њеног одобрења; по овом закону, „никакав нови данак или порез неће се моћи установити пре, него се предходително о томе мишљење Народне Скупштине саслуша“ (§ 8). По том уставу, Народној Скупштини подносио се рачун о приходима и расходима државним; по овом закону, она је само могла захтевати, „да посредством једне из своје средине одређене комисије стање народне касе прегледа“ (§ 9). Право је додати да јој је овим законом било ујамчено једно право које јој дотле није припадало, бар јој изреком није било признато: „Србија се не може задужити нити на што обвезати, док се та потреба пред Народном Скупштином не докаже“ (§ 7). По овој последњој речи изгледа да је у овом случају, изузетно, Скупштина решавала. — Карактеристика се закона од 5 јануара 1859, на коме се као на делу Св. Андрејске Скупштине вреди задржати, састоји у овоме. Он је либералнији од закона од 28 октобра 1858; он није оставио влади да саслушава Народну Скупштину кад и о чему хоће; он је набројао случаје кад је она дужна да тражи њено мишљење. Али он није либералан колико устав од 1835, јер ни у питању о данку није дао Скупштини право

решавања. У опште он је задржао Скупштини карактер једнога саветодавнога тела. Она је била субординована Савету; то нису била два тела истог карактера, и према томе односи између њих само су у толико стајали у вези с дводомним системом у колико су били његова потпуна негација.

Закон од 5 јануара 1859 делимично је изменио местозаступник Кнеза Милоша већ након девет дана; а сам Кнез Милош издао је одмах идуће године, 11 јула, нов закон о Народној Скупштини. Али при тим променама они чланови који су се типали атрибуција Народне Скупштине прелазили су из једног закона у други. Не може се рећи да су они били у суштини предругојачени ни законом од 17 августа 1861 који је издао Кнез Михаило. Ево шта стоји у § 3 тога закона: „На обичним Народним Скупштинама,..... има се народ саслушати: 1.) о свим тегобама и потребама његовим, као и о начину, на који мисли да би се истим помоћи могло; 2.) о предметима онима о којима би Кнез и влада његова желели чути и глас народа. — Нарочито пак свагда ће се народ саслушати имати, а.) ако би се питање породило о полезности уступљења или промени кога краја области Србеке; б.) ако би се данак повећао, или система данка променити имала; в.) ако би се породило питање о мењању устава.“ Ако се остави на страну оно под а, онда у овом закону Кнеза Михаила нема одиста ничег новог о атрибуцијама Народне Скупштине; одредбе закона од 5 јануара 1859 које су се њих типале, овде су нешто збијеније, нешто прегледније редиговане; то је све.

Кад је 1868, после убиства Кнеза Михаила, отворено уставно питање, оваква се организација законодавне власти била затекла; једно крај другог два тела, Савет и Скупштина, од којих је прво решавало, а друго се само саслушавало, — прво готово свемоћно, а друго сваке правне моћи лишено. Што је тада могло изгледати као најприроднија реформа, то је поделити између Савета и Скупштине власт коју је Савет био сву прикупио; његове атрибуције нешто сузити, оне скупштинске

нешто проширити; њему одузети, а њој додати, док се најзад од та два тела која су се већ имала не начине два равноправна дома.

Намесништво које је руководило уставну промену изгледало је потпуно убеђено о корисности дводомног система. У беседи којом је отворило 8 децембра 1868 седнице уставног одбора⁶¹⁾ налази се ово карактеристично место.

„Има људи, који мисле да свуда, где законодавну власт два тела врше, ова система истиче из старих феудалних предања; но ако се узме у обзир, да има земаља, које у својој прошлости не показују феудалног стања, па онег у њима има поред Скупштине још по један чинилац, звао се сенат, савет, или како му драго (као што је на пр. случај у Сједињеним Државама Северне Америке), онда се наведено мишљење неће показати као основано; на против, зна се, да се само за бурних и усволебаних времена тражило, да се ова сила покрета усредреди у самој Скупштини па отуда да се онај излије свом својом жестином, а чим су се у духове повраћала тинија расположења, тражило се и други чинилац, да обустави наглост и подигне ограде противу једностраности.

„Самом Скупштином врше се послови лакше и простије; но од законодавног тела не ништа се *брав*, већ се ништа *арело*, па ма и спорије решавање ствари, јер ове се у толико успешније расправљају, у колико се хладније и свестраније испитују.

„Нарочито у нас, народа јужних, вреле крви а жива уображења свагда је стрепити од опасности, која долази од наглости, па је мудро састарати се за међе, у којима би се у тренутцима раздражености уздржали.

„Као год што није ни мало стидно, кад се појединац брине, како би се у тренутцима раздражености уздржао, тако не може бити понижења ни за кога, кад такву бригу цео народ о себи води.

„Северни Американци су један од најнапреднијих народа, па се и у њих дегађало, да по неколико људи, у своје личној интересу или у заједној страсти, целу Скуп-

⁶¹⁾ Као 1868 и у овој прилици влада је била наименована један већи одбор, од преко седамдесет чланова, са саветодавних гласом. Разлика је између тог одбора и оног од 1868 била у томе, што је овај последњи спремно цео нацрт устава, док је уставни одбор у 1868 био само позван да начелно расправи нека крупнија питања из области уставног права, па првом месту, по каквим начелима треба законодавну власт организовати.

штину за собом повуку и заведу је с пута хладнокрвне разумности.

„Не може бити никакве увреде за наш народни понос, ако неоведимо, да се и нама треба бојати подобних неприлика. — Примећено је с правом, да владалац може лакше да буде увучен у борбу партија, кад је законодавно тело ограничено на једног само чиниоца, јер између њега и тога тела нема никаквог умеравајућег посредника. Ову лекцију историје не треба нарочито да губимо из вида ми Срби, који смо имали већ тако горког искуства са судбином својих владалаца. Неће ништа излешно бити, што год могнемо учинити, да их од својих међусобних препирки сахранимо. Нека они свагда остану над нама и нашим трвљењем тако, да до њих никакав удар не може допрети.

„Имамо ми и других, сасвим домаћих својих обзира, који нам препоручују, да озбиљно испитамо, да ли смо сву законодавну власт усредсредити у једном само телу. Таква је једна и тај, што у нас сеоско становништво мало показује наклоности, да за своје скупштинске представнике бира људе који не припадају његовом реду, и како је ова врста народа нашег најмногобројнија, тако је она у скупштини народној претежућа етихија. Узме ли се у призрење да законодавно тело има да обухвати сав народ, све његове редове, онда нам оно, при таквим околностима, не би било најверније огледало сваковрсних сила народних; докда би, на против, установе, и скупштинска и саветска, доведене у сагласност, која је напред означена, обгрлиле све животне силе народа, те образовале прави облик његов. Скупштина остало би обезбеђено начелом изборности на најширем темељу, а наименовањем владачких уводиле би се у живот етихије које би законодавно тело попуњавале разноликим силама. По врх свега, стални чланови саветски, упознати будући са пословима, који долазе пред законодавно тело, доносили би у саветовања његова не мали добитак специјалних знања.“

На другој седници уставног одбора, министар унутрашњих дела, Радивоје Милојковић, прочитао је у име владе ово питање: „Како би требало уредити законодавну власт. Сад је, као што је познато, законодавна власт у кнеза и савета, и само у неким питањима саслушава се и народна скупштина, и то по §-у 3. закона о скупштини од 1861. год. (XIV, 137) у питањима о уступљењу или промени каквог дела српских области, о повећању или промени система порезе, —

и о мењању устава. Ако се налази, да у свима питањима о законима треба да са кнезом учествује и народно представништво онда како треба уредити то народно представништво, т. ј. треба ли да буде само скупштина и кнез, или да буду скупштина и савет народно представништво.⁶²⁾ Овим је питањем одбор био позван да се изјасни о дводомном систему. У њему се услед тога отворила једна начелна дискусија која је испунила целу ту седницу, и један део оне за њом. Сви су се говорници, изузимајући једног, изјавили за дводомни систем. Тај један који је говорио против, био је Игњат Васић, и он је тврдио да ће с два дома доћи и две врсте посланика, од којих ће једни моћи рећи другима: „Ми смо народни, а ви нисте.“ Ово се разлагање, јамачно случајно, подударало с оним класичним аргументом, по коме народна воља која је једна може имати само једно представништво. У корист дводомног система навођени су разлози које смо раније имали прилике да изложимо; на пр. да је потребно једно „умеравајуће“ тело које ће спречавати пренагљености Народне Скупштине (Чед. Мијатовић, Ђ. Павловић); да су опасне „преге власти“ и да у редовним приликама треба да буду два степена законодавства као што има три степена судства (Панта Срећковић); да ће „утакмица“ између домова и њихово узајамно ограничавање ујамчити слободу (Мијатовић, Ст. Бошковић). Али што се у овој прилици нарочито истицало, то је да је потреба за једном Скупштином у којој ће „интелигенција“ бити заступљена (Ранко Алимпић, Љ. Каљевић, Милован Спасић, Дим. Маринковић, Ст. Вељковић). Према другим разлозима више академског карактера, овај је изгледао један разлог од практичне вредности, специјалан нашим приликама. Њега је у пуну светлост ставио г. Љ. Каљевић у једној беседи која би, судећи по кратком изводу који нам је од ње остао, и данас могла бити изговорена. Одговарајући г. Мијатовићу који је наглашавао опа-

⁶²⁾ За радњу уставног одбора видети *Јединство* од 1868, онда полу-аутички лист, који је објавио написане тога одбора у редакцији одборског секретара, г. Ј. Алакуновића.

сност од деспотизма Скупштине, г. Каљевић је говорио да код нас таква опасност не постоји. Влада је та коју код нас треба ограничити. Скупштина, која је ради тога постојала да њу ограничава, остала је сасвим испод овог задатка; у место да буде влади контрола, она се изметнула у њено оруђе. То се десило за то што је „интелигенција“ искључена из скупштине: она се налази сва у редовима чиновништва; народ, пак, који је патео од полицијских чиновника, постао је због њих према свима чиновницима неповерљив, и врло нерадо бира из њихове средине своје посланике. Сељачке скупштине које су се услед тога јавиле представљају за владу тек једну привидну уставу, и ако се неће да она de facto остане неограничена, мора се крај ње поставити једно тело од интелигентних људи, који ће бити у стању да је под ефективним надзором држе. — После ових беседа приступило се гласању, и подела законодавног тела била је у начелу *једногласно* одлучена. Ваља додати да је једанаест чланова дало свој глас условно, изјавив да ће га узети натраг, ако би за тим била усвојена једна организација Горњег Дома којом они не би били задовољни.

Специјална дебата на коју се за тим прешло трајала је пет седница. Кад се узме да је одбор држао свега девет седница, онда излази да је то била најдужа дебата која се у њему водила, и да ниједном питању он није толико пажљиво покљонио колико томе како дводомни систем ваља организовати. Очеvidно, он је то сматрао као главно питање оног момента.

У специјалној дебати питање о односима између домова претресано је више узгред. О буџетским правима Савета и Скупштине само је један члан одбора (Др Валента) нешто поменуо, и то врло кратко, — да буџет треба прво Скупштини подносити. Односно законодавне иницијативе Савета постојала је несугласност међу члановима одбора. И ако је право Горњег Дома на законодавну иницијативу довољно доказано, ипак се у одбору предлагало да се наш Савет те иницијативе лиши. Он би по томе по-

стојао само ради тога да формулише законске предлоге за које је иницијативу могла узети и влада и Скупштина (Милосав Протић, Срећковић). Такав један Савет који не би предлагао, који не би решавао, који би само редиговао, био би у ствари на један секретарски посао осуђен. Интелигентнији елементи узалуд би били у њему искуљени; далеко од тога да ограничавају владу и Скупштину, они би били послушни одјек њихових жеља, имајући за дужност да овима, ма какве оне биле, подесну формулу нађу. — Наравно да је било говорника који су овај предлог обарали, заступајући идеју, једину тачну, о једнакости домова у области законодавства (Митрополит Михаило, Спасић, Каљевић). Интересантно је, међу тим, да су Намесништво и влада пропустили да своје гледиште у овом важном питању обелодане.

Била је предвиђена и могућност сукоба између домова. Сем једнога говорника који је хтео да се у томе случају сазове Велика Скупштина (Спасић), сви су други препоручивали норвешку методу, т. ј. да Савет и Скупштина у општој седници расправе спорно питање (прота Јован Јовановић, касније Владика Јероним, Каљевић, Јован Бошковић, Сима Неесторовић, Срећковић, Сава Сретеновић).

Појединости у организацији Горњег Дома нису давале великих тешкоћа. Односно квалификација саветника, сви су се слагали да саветници треба да буду зрелији људи (30—35 година), с вјашном спремом, можда и с извесним бројем година државне службе. Чињене су, шта више, напомене да би од њих требало захтевати и извесну имућност, и то у непокретностима (Спасић, Мијатовић). Сви су се слагали и у томе да саветника мора бити мање него посланика. — по мишљењу већине три пута мање; да саветнички мандат међу тим мора бити дужи него скупштинарски, два пута, па и три пута дужи, — по неким, видећемо убрзо, њихов је мандат имао на цео живот да гласи. Мисао о делимичном обнављању Савета била је свега од два члана изнета (Дим. Радојковић, Ст. Новаковић).

Али о основном начелу по коме ће се Горњи Дом организовати, мишљења су била веома подељена. Намесништво се у својој беседи о томе овако било изразило.

„Државни Савет, да би могао са скупштинном успоред образовати законодавно тело, морао би добити другачије уређење. Садашњи број његових чланова не би био у складној сразмерности према броју скупштинара нити би томе телу обезбеђивао довољно јемства за независност која му је потребна; но и ако би умножење тога броја било нужно оно се не би смело извршити на начин, који би нам државни савет претворило у скупу установу, те земљи нове жртве наметнуо.

„Све ове противности могле би се можда измирити, ако би савет остао са садашњим бројем својих чланова у време кад Скупштина не ради и као такав имао извесан задатак и. п. да даје влади своје мишљење о предметима, за које би га она питала, да спрема законске и административне пројекте; да разматра жалбе противу министарских решења у спорним административним предметима; да решава сукобе између административних власти; да одобрава прирезе општинске; да одобрава почастне издатке из општих буџетских кредита; да решава изузетно ступање у грађанство србско и том под.

„У време пак, кад се законодавно тело сазива, морао би се број чланова Државном Савету умножити од прилике до најмање 40 а највише 50 лица, која би владалац постављао за време од неколико периода скупштинских. Овако образован савет од 40 до 50 чланова узетих из људи прописаних својства, имао би у себи довољно јемства да очува самосталност своју, а земљу не би ни мало већих жртава стао. По свршетву седница скупштинских враћао би се умножени број чланова саветских на своја стална занимања овако исто као што чине и посланици народни!“

Овај систем Намесништвом предложени био је доста компликован. Биле су створене две категорије саветника са, како изгледа, неједнаким надлежностима. Савет се сужавао и ширио према потребама; и у свом ужем облику био административно тело, а у свом ширем ваљада законодавно. Имало је нечег од јапанске акробатије у тој његовој растељивој организацији. Најзад, то су појединости; главно је да је Намесништво желело један Савет чије ће чланове владалац постављати, и то не на живот него „на време од неколико периода скупштин-

ских“; другим речима, чије ће чланове владалац не само постављати него и смењивати.

Намеснички систем нашао је доста бранилаца у одбору; неки су га бранили такав какав (Митрополит Михаило, Јован Бошковић, Срећковић, Несторовић); други су предлагали извесне исправке, на пр. да се саветници постављају на живот (Алимшић); да се постављају између лица која народ кандидује (Ст. Бошковић), или између лица која Велика Скупштина кандидује (Т. Туцаковић). — Доста је бранилаца имао и меновит Савет; само његови браниоци били су подељени на две групе; по једној, требало је комбиновати постављене чланове с изборним (Каљевић); по другој постављене чланове с онима по положају (Мијатовић, Коста Јовановић). — Известан број одборника, најзад, захтевао је да се сви саветници бирају (Б. Павловић, А. Чумић, М. Пироћанац).

У ствари питање је било постављено између ове две врсте Савета, постављеног и изборног. За први била је стала либерална странка листом, на коју се Намесништво тада ослањало; за други, млађи конзервативци који су, пошто су се вође њихове странке, Мариновић, Филип Христић, повукли у резерву, били остављени сами себи. Судећи по записницима уставног одбора, најречитији тумач конзервативаца био је у тој прилици г. Чумић; гледиште либералне странке, пак, с највише вештине био је изложио сâм министар унутрашњих дела, Радивоје Милојковић.

У једној дугој беседи, која се почела једне седнице, а свршила тек друге, г. Чумић је доказивао како су све наше Скупштине патиле од немања самосталности. Реформисани Савет, Савет начињен Горњим Домом, требао би да у својој организацији има све услове за једно самостално држање према влади. По намесничком пројекту саветнике је влада постављала, она их је и мењала; од ње су они били сигурни једва за неколико периода скупштинских; такви саветници били су и сувише зависни од владе, да би је однега могли контролисати, устављати, ограничавати. У пракци изашло би на то, да влада попуњава Савет оним чиновницима који

су њени пријатељи, и који би на тим новим положајима остали опет чиновници. После те критике намесничког пројекта, г. Чумић је од своје стране предложио ово: „Да се састави стално народно представништво или савет од двадесет или двадесет и пет чланова, које да бира народ непосредним избором на цео живот, да су добро награђени, да бирају сами себи председника, да буде јавност у њиховом раду, да им се препоручи да пролазе кроз народ, да су сасвим сигурни и независни према влади и према народу.“ Саветници ове врсте, налазећи се изван власти и кнежеве и скупштинске, моглећи и на кнеза и на скупштину као неки стални цензори, долазећи у непосредни додир с народом, познати и иначе лично због свог малог броја, улевајући поштовање својом старости, ти саветници, узвикнуо је г. Чумић при крају своје беседе, били би нови патријарси или свени.

Ова беседа имала је то дејство да је раничила хоризонт. Видело се у један пут на којој се ко позицији налази. У једној дебати која се дотле кретала у општим разматрањима, намеснички предлог био је изненада с лица нападнут, и њему други предлог противстављен. После тога постало је очевидно да тежаките целе дискусије лежи у томе питању, како ће Горњи Дом бити организован, — на име да ли ће се саветници бирати, или постављати, и да је све друго према томе од спорног значаја. Тиме је дискусија нашла једну сталну тачку у којој ће се уредредити.

Радивоје Милојковић, који је као представник владе имао последњу реч, употребио је готово целу своју беседу на то да одговори г. Чумићу. Он је изнео прво један правни аргуменат противу непокретних саветника, које је пре њега г. Ст. Бошковић био назвао вечитим. Милојковић се питао, шта су ти саветници? Чиновници нису, јер их владалац не поставља. Јесу ли посланици? Нису ни то, јер, и ако их народ бира, он нема могућности да их после извесног времена замени другима. Могу приспети нови нараштаји који се у тим раније изабраним саветницима осећају врло неверно представљени; у том случају од кога ће држати своју власт ти

саветници који не уживају више народно поверење, а за које се, пошто их владалац није поставио, не зна ни да ли његово уживају. Бојати се да један Савет који не може ни кнез сменити, ни народ променити, који влада по једном пуномоћству добивеном од народа за вечита времена, коме је народ дао тачију од главе, бојати се да такав Савет не постане и сувише јак. Такав страх нарочито је оправдан у једној земљи где се довољно патило од олигархијских савета. — Што се тиче намесничког предлога, Милејковић га је овако бранио. Да је задатак Савета да контролише владу, њему би одиста сметало то што га ова поставља. Али, то његов задатак није није његов из простог разлога што је то задатак Скупштине. Чиме Савет има да се бави, то је израдом закона. У овоме послу влада није непосредно заинтересована, тако да неће ни повода имати да употреби она средства притиска која би јој према Савету стајала на расположењу.

...Има једна ствар у теорији извесна, то је да чланови постављеног Горњег Дома морају бити непокретни, а они изборног привремени. У нашем уставном одбору имао се тај чудноват призор да за непокретност саветника војују присталице изборног Савета, док противу ње устају присталице постављеног. Намесништво је хтело постављени Савет, али без непокретности његових чланова, која представља битни услов таквог Савета, без које би такав Савет убрзо постао једна чиновничка коледија. Њени конзервативни критичари, онег, хтели су изборни Савет са непокретношћу његових чланова, као да непокретност није стајала у противречности с изборним начелом, као да непокретни изборни чланови не би одмах после избора престали бити изборни. Саветницима на време, које је Намесништво искомбиновало, било је право место у изборном Савету који је г. Чумић предлагао, а оно одбијало; исто тако као што је саветницима на живот, за које се г. Чумић одушевљавао, право место било у постављеном Савету који је Намесништво пројектовало, а он нападао. Ниједна страна није остала у логвици свог властитог система: свака је распарила

његове елементе, задржала једне, друге одбацила, и те које је задржала комбиновала с онима из другог система.

Тачно решење било је на средини између онога што је Намесништво предлагало, и онога што је г. Чумић захтевао. Између та два крајња гледишта требало је направити компромис, требало је усвојити оно што је г. Каљевић заступао, а то је један мешовит Савет, нешто постављен владоцем, а нешто народом изабран. Ну до компромиса није се дошло никаквог. У опште дискусија се није никаквом одлуком окончала. После беседе министра унутрашњих дела требало је приступити гласању. То се није учинило. Задовољило се тиме што је министар набројао разна мишљења која су се за време дебате обелоданила. Уставни одбор, који је у начелу дводомни систем усвојио, није закључио ништа односно његове организације. Дискусија која је у њему вођена о томе била је као пресечена беседом министра унутрашњих дела.

Свакојакo Намесништво и одбор били су се сагласили да Савет треба тако реформисати како би могао остати као Горњи Дом поред Народне Скупштине, којој се мислило дати „решавајући глас“ у законодавству. Ван сумње је било стављено при измени мисли која је између Намесништва и одбора наступила, да ће Савет, који је дотле уз кнеза био једини законодавни чинилац, остати и даље један од законодавних чинилаца. У овом погледу присталице изборног Савета и оног постављеног нису се између себе разликовали; ако се нису могли погодити како да се Горњи Дом уреди, они су се слагали у томе, да Горњег Дома ваља да буде. Према томе могло се очекивати насигурно да ће дводомни систем бити установљен новим уставом; у каквом облику, то је било само неизвесно.

Али какво изненађење кад се састала Велика Скупштина да изврши промену устава! Намесништво је изашло пред њу с једним предлогом устава који се у свом делу о Савету битно разликовао од намесничке беседе пред уставним одбором. Ту није било више говора о ужем и ширем Савету; шири је био отпао сасвим, а ужи остао са чисто административним функцијама. Што

се тиче закона, Савет није више о њима решавао; он је само „на позив владе“ израђивао и испитивао законске пројекте, и давао влади своје *мишљење* о предметима које би му она предложила (чл. 90 устава). Законодавни фактор он је престао бити. Од Сената начињен је Државним Саветом (Conseil d'Etat), и тиме је све речено.

Велика Скупштина усвојила је тај део у намесничком предлогу устава без измена. Двodomни систем опет није био установљен. Као год што је раније, крај једног Савета који је с кнезом законе издавао, фигурирала једна Скупштина која је само мишљење давала; тако је сада Скупштина с кнезом издавала законе, а Савет се само, кад би влада то за нужно нашла, о тим законима саслушавао. Савет и Скупштина били су просто променили места. Скупштина није принудила Савет да с њоме подели власт, она је сву власт од њега отргла. Она постепено по којој се зрела реформа распознаје оскудевала је у овоме случају: једно тело које је било све постало је преко ноћ ништа, а друго једно које је дотле било ништа постало је истог тренутка све.

Као утеха онима који су се у уставном одбору жалили што је из Скупштине интелигенција искључена, владини су посланици били установљени т. ј. они чланови постављени владом који су се по првобитном плану имали додати Савету за време трајања скупштине, били су додани самој Скупштини. Владини се посланици нису показали кадри да узму на себе улогу Горњег Дома. Горњи Дом постоји ради ограничавања Скупштине. Владини посланици мењају само састав Скупштине; власт јој остављају несужену. Једно тело које тежи за свемоћношћу може само споља бити устављено; за то су узалуд све измене које би се у његовом унутрашњем склопу чиниле. Горњи Дом такође постоји тога ради да би се два претреса о истом предмету водила. Неоспорно је да владини посланици, дајући обавештења својим сељачким колегама, могу допринети да претрес у Скупштини испадне бољи, али тиме проверавање његових резултата другим једним претресом није постало ништа мање потребно. У осталом, владини

су посланици апсолутно немоћни да спрече доношење одлука које не одобравају; сигурно је да ће, као мањина, бити тучени при сваком гласању. При овом резновању претпоставља се да ће посланици остати компактни, да ће сви у истом правцу дејствовати. Међу тим то је баш што се ретко, управо никада не дешава. Они се обично растуре и изгубе у маси других посланика, дејствујући сваки за себе. Та оскудица сваке организације код њих нарочито их чини неспособним за праву контролу над радњом Скупштине.

Независно од тога што су слаба накнада за Горњи Дом, владини посланици представљају једну комбинацију саму собом рђаву. Они немају оне самосталности која је тако потребна код органа законодавне власти. Они се не постављају на живот, не постављају се ни на неколико периода скупштинских, не постављају се шта више ни макар само на једну периоду скупштинску. Њихов мандат не траје ни колико онај обичних посланика. Они су привремени у том смислу да их сваког момента влада може опозвати. Доста је да промену званични положај, па да престану бити посланици (чл. 76. Изборног Закона Скупштинског), а да ли ће променити званични положај, то зависи од владе, која располаже тим положајима. Владини су посланици под вечитом претњом да изгубе, не само своје место у скупштини, него због њега и оно које у државној служби имају. Такви посланици, чијем мандату влада може кад год хоће крај учинити, мораће у пракци по њеним упутствима да гласају. Уз пркос свима начелима, то су посланици за које обавезна упутства у неком виду постоје, — обавезна упутства која им издаје влада, а не бирачи. Сем тога, кад влада ужива право да изврши број посланика наименује, она уједно има могућности да утиче на састав Скупштине у своју корист. Претпоставимо, да свега две странке постоје у земљи; да она која је на влади остане приликом избора у мањини, али, као што се каже, у јакој мањини; другима речима, да је она друга странка премаша за двадесет до тридесет гласова. — зар у ова-

квом случају влада не би могла покрити ту диференцију посредством посланика које сама поставља, и тако створити у Скупштини за себе већину, и ако је у народу не би имала. Могућност овакве злоупотребе довољна је да установу владиних посланика сасвим компромитује.

Ето то је установа која се 1869. добила *место* дводомног система. А прилика је тада била јединствена да се прави дводомни систем код нас уведе. Сва га је интелигенција у глас тражила. Требало је само мало више енергије од стране Намесништва. Требало је да оно тај систем брани друкчије а не само беседама, нарочито не беседама које ће, чим их изговори, властитом радњом потрти.

Питање о Горњем Дому изнето је поново на дневни ред 1881, кад је напредњачко министарство, коме је стајао на челу М. С. Пироћанац, предложило промену устава скупштини. У пројекту новог устава, који је оно било спремило, и чији се потпун текст може наћи у *Отаџбини* за 1887, Народно Представништво састављала су два дома, Сенат и Народна Скупштина (чл. 61). Од начела једнакости између домова била су два изузетка учињена. Предлози владини износили су се „увек најпре пред скупштину“; то је једно; а друго, скупштином усвојени буџет Сенат је могао само упутити Скупштини натраг на поновно гласање; ако би га ова и по други пут изгласала, он би се сматрао као „коначно решен“ (чл. 90). Сенату је чланом 100 била дата оваква организација:

„Престолонаследник, кад постане пунолетан, и Архиепископ Београдски — Митрополит Српски по праву су чланови Сената.

„Двадесет чланова Сената поставља Краљ, и они остају чланови Сената док су год живи. Упражњена места међу овом двадесеторицом попуњавају се такође Краљевим именованјем.

„Варош Београд и сваки округ бирају у Сенат по два члана начином који ће се одредити у изборном закону.

„Државни Савет бира у Сенат два члана из своје средине.

„Касациони и Апелациони Суд бирају заједнички једнога из своје средине.

„Архијерејски Сабор бира једнога између мирског свештенства.

„Велика Школа бира двојицу из своје средине.

„Народна Банка бира једнога између својих акционара.“

У члану 101 стајало је ово:

„Избори чланова Сената врше се непосредно, на шест година, начином који ће се прописати у изборном закону.

„На свршетку треће године од образовања Сената по овом уставу истућиће прва половина изборних чланова Сената, и имена ће се њихова одредити коцком. По том ће сваке треће године истућићи она половина која је у Сенату извршила шест година.“

С овим чланом везивао се чл. 104: „Сенат се никад не распушта.“

Чл. 66 без сумње је био излишан, а чл. 90 био је чак и штетан, у колико је, практички, лишио Сенат буџетских права. Али организацији Сената тешко се има шта замерити. Број чланова по положају, или, како у пројекту стоји, по праву, био је сведен на праву меру. Краљевим члановима била је ујамчена непокретност. Извесна тежа била су добила право бити представљена у Сенату. Мора се одобрити и то, што је за изборне сенаторе делимично обнављање било усвојено.

Баш у то време, кад је влада спремала овај пројект устава с Горњим Домом, г. проф. Гершић објавио је у часопису *Раду* повећу расправу о Горњем Дому. Његова расправа, то је критика, местимце доста оштра, ове установе. Једно за то што је та расправа једина о том предмету у нашој правној књижевности, друго и за то што је од писца који и данас још важи као највећи ауторитет у државно-правним питањима, — она је произвела врло велико дејство, и то јој дејство ни у колико није могло бити смањено нестручним критиком којом се 1882 г. Др. Владан Ђорђевић јавио противу ње у *Отаџбини*. Код публике је дуго времена остао утисак да је у Гершићевој расправи Горњи Дом био суђен и осуђен. Нико више него тај наш уважени правник није допринео да се у нас створио Горњем Дому неповољно мишљење, па због тога смо и ми приморани из ближе испитати његову расправу.

Г. Гершић почиње формулисањем ова два питања: да ли је Горњи Дом нашој земљи потребан, и да ли је установа таквог једног тела теоријски оправдана.

С првим питањем, г. Гершић је био брзо готов. Пошто је с једне стране сматрао као доказано да „и у оним земљама, где има тих горњих домова, они су заостало наслеђе прошлога историјскога живота и развића — преставници старих друштвених елемената, који се као остаци феудализма и аристократизма пружају још и у данашње демократско време, које још не може сасвим да их се отресе“, а пошто је с друге стране као „потпуно истину“ огласио да „установа Горњег Дома нема никаквог корена у историјском току, традицији нашега државнога живота како у средњем веку, тако и у новије време после устанка“, — г. Гершић је без муке извео закључак противан Горњем Дому. „Па зар“, каже он, „ми као демократски народ да тек сада као неку нову установу уводимо оно, што је на другом месту остатак прошле историје и чега се тамо отресају?“

Закључак је без сумње правилно изведен, али поставке на основу којих је изведен, нама бар, не изгледају довољно поуздане. — Прво, што се тиче традиције нашег државног живота која је противна Горњем Дому, позивање на њу не може много значити, док се претходно не докаже да такве традиције одиста има. Наш нови државни живот није још навршио ни цео век. Тек ако је тридесет година како смо се ослободили једног хатишерифа којим је Порта била суверено одредила унутрашњу организацију наше државе, Закони под којима смо живели, и под којима живимо, прављени су по највише угледом на туђе законе, а често су били прости преводи тих закона. Уставно питање, кренуто 1835, ни до данас није решено: од тог времена ми смо стално у једној политичкој кризи... То су све чињенице које је тешко спорити; и питање се онда природно поставља, кад су се пре могле код нас образовати „традиције државног живота“; нарочито кад су се пре могле образовати тако силне традиције да само због њих не бисмо смели примити један систем који нам политичко искуство свих савремених народа препоручује? — За другу поставку готово смо сигурни да је нетачна. Тамо где се Горњи Дом јавља као наследна скупштина, састављен од представника великих племићких

породица, г. Гершић је сасвим у праву окарактерисати га као остатак „феудализма и аристократизма.“ Али ми одиста не видимо на какав је начин могућно довести то тело у везу с феудалношћу и аристократијом тамо где је оно на изборној основи организовано. Како Горњи Дом може бити феудална и аристократска установа у Белгији и Норвешкој, у којим га земљама бирају они исти бирачи који и Доњи? Или у Француској, која је правила највећу револуцију у историји да би се феудалности ослободила, или још у државама Северо-Америчког Савеза, које за аристократију и феудалност никада нису ни знале?

Прелазећи на теорију дводомног система, г. Гершић се упушта у дискутовање оних разлога које је Блуичли у корист тог система изложио.

Блуичли је казао прво да више очију боље виде, нарочито кад не посматрају ствари с истог гледишта, на шта му г. Гершић примећује:

„Са оним првим разлогом што га Блуичли наводи како четири ока више и боље виде по два и т. д. можемо врло брзо бити готови, јер и ако о томе нико не сумња, да више очију више виде, то тиме још није доказано, да те многе очи морају бити одевене и растављене у два тела, у два дома јер оне ни мало мање ни горе неће гледати, ако буду у једноме истоме дому, јер се и у њему један исти предмет сасвим лено може посматрати са „разнога становишта.“ Нема ниједнога народнога представништва, у коме не би били заступљени разни погледи, разна становишта, разни елементи и интереси нарочито онда кад се уставом ниједан друштвени елемент и слој унапред начелно не исклучи из народног представништва.“

Претпоставимо за час да су та сва могућна гледишта заступљена у једној скупштини. Да ли би услед тога и у одлукама скупштинским сва гледишта била изражена? Никако. Било би изражено опет само једно од њих, оно које би највише присталица бројало, чије би присталице биле у стању да саставе већину при гласању. Из тих разлога представници разних гледишта и деле се у два дома. Чим се тако одвоје, опасност престаје да ће једни простим надгласавањем натурити своје гледи-

ште другима. Домови су самом својом организацијом принуђени на узајамне уступке, тако да њихове заједничке одлуке обично представљају средину између два супротна гледишта, ону средину где је, како се каже, истина.

Други је Блуичлијев разлог био да би се у недостатку Горњег Дома морала владаоцу поверити улога да зауставља Доњи Дом, и да би се тиме он увукао у партијску борбу. Г. Гершић заступа овде једно из основа друкчије мишљење:

„Кад се та два дома сукобе у својим мишљењима и одлукама, кад пођу разним правцима у законодавним питањима, онда та супротност не може увек међу њима самима да се реши, јер су то два засебна тела, која свако за се одлучује и ту међу њима не може већина да реши, него кад не може да се постигне споразумљење и компромис онда као што Блуичли сам каже владалац долази као „језичац на вази“, као „регулатор“ између оба дома — а шта то значи? То значи очевидно да при јако заостреном сукобу владалац или мора својим ауторитетом порадити на један или други дом да повусти, да отступи од свога мишљења и да приступи противном правцу, или мора сам решити се за једну или другу страну, а у оба случаја он се свакојачко увлачи у борбу партија, јер не може иначе да буде „регулатор.“

Г. Гершић претпоставља двоје, — 1^о да се сукоб између домова не може окончати друкчије него владаочевим посредовањем, и 2^о да владаочево посредовање значи да владалац баца сав терет свога ауторитета на страну једног или другог дома. Ми смо претресли питање о сукобу између домова, и видели смо да владалац није тај који сукоб решава. Кад се домови разиђу у мишљењу, позива се бирачко тело да између њих пресуди. Владалац се јавља активније само тамо где су чланови Горњег Дома њиме постављени, и где он може постављањем нових чланова да промени већину у томе телу; али, као што смо такође рекли, он од тог свог права чини употребу само у крајњем случају, пошто је бирачко тело пресудило између домова, па се само још Горњи Дом његовој пресуди опире. — Шта је пак Блуичли мислио под посредовањем владаочевим, то за цело није

оно што му г. Гершић приписује. Он није мислио да владалац треба да се придружи једноме од завађених домова. Онда он не би био „језичац на вази“, него дометак терету у једној вази; онда он не би „регулатор“ између домова, него савезник једном од њих. Зар из самих слика којима се Блуичли служио да јасније представи своју мисао не излази да је по њему улога владаочева била да дејствује код домова у смислу споразума?.. Таквом улогом он не би никада био наведен да постане једна рагујућа страна. Кад се двоје побију, неко трећи може притрчати једноме од њих у помоћ, а може исто тако стати међу њих да их растави. Г. Гершић разлаже као да ова друга могућност не постоји, као да владаочево посредовање мора значити објаву рата једноме од домова. Тај значај посредовање (mediation) нема ни у међународном праву.

Али као главни разлог који говори за Горњи Дом Блуичли је навео то, да би у њему били груписани аристократски елементи друштва, који, будући мањина, одабрана истина, али тек мањина, не би имала другог начина да врше утицај на државне послове. На тај се разлог односи ово место у Гершићевој расправи.

„Зар је то прави одношај те мањине према целини да она има своје засебно представништво у нарочитом телу онако исто, равноправно и напореда уз целину? Зар да њено представништво на вази уставнога решавања има онолику исту тежину, колику и представништво целине и ако је она мањина?... Ма колико да је интелигенција умно одмакла испред масе, ипак она не може имати задатак ни право, да се као некаква умна аристократија одваја и уздиже изнад осталог народа, него њен задатак у данашњем друштву може бити само тај, да *услед самога народа* и са народом заједно ради на његовом бољатку и унапређењу.“

Да ли је тачно назвати Доњи Дом представништвом целине? Баш овај параграф у коме га је г. Гершић тако назвао заврнује се овим речима:

„... данас публицисте и политички философи разбијају главу и најобилније размисљају о томе, како ће смислити што бољи, напреднији и савршенији *изборни ред* за на-

родно представништво, како би оно одиста било верно огледало целокупног народног стања, како би у њему праведно и сразмерно биле представљене све друштвене групе и елементи те се дошло и до оног најновијег т. н. представништва мањине.⁴

Али кад теоретици тек „разбијају главу“ о томе како би све друштвене групе биле представљене у скупштини, и кад су најзад само представништво мањине смислили, с којим је у врло ограниченом броју држава оглед учињен, — онда је без сумње још врло рано тврдити да Доњи Дом представља целину, и да с тога ни Горњем Дому, том органу мањине, није допуштено претезати над њим.

Да одабрана мањина ваља да се стара задобити поверење народа којим би, и без Горњег Дома, ушла у законодавно тело, то су мудри савети чију вредност само то смањује што су у великој мери неостварљиви. Одабрана мањина, то је она група људи која се одваја од већине (зар би иначе била одабрана?), која се од већине разликује тиме што паметије мисли, и коју већина с тога врло често не разуме. Кад се тако развије појам одабране мањине, онда се види како је њој тешко привући к себи већину бирачког тела. То су зар увидели и „публицисте и политички философи“ о којима је мало час било речи, јер зашто би иначе дошли на мисао о представништву мањине т. ј. о томе да се у скупштину уведу и представници оних група које нису у стању добити на изборима већину. За што се одиста служити таквим вештачким средствима, кад је много простије упутити представнике тих група да се постарају задобити поверење народа?

По мишљењу г. Гершића, од свију разлога за Горњи Дом „најпрактичнији“ је онај по коме Горњи Дом „чува од пренагљености и погрешака у које може да упадне један дом скупштински.“ И г. Гершић додаје:

„Одиста кад хоћемо да говоримо непристрасно и објективно, онда морамо признати да ни (!) скупштине нису непогрешне, да су и оне подложне обичним људским сла-

бостима и страстима и по томе могу довести да настану тренуци и случајеви, где нека скупштина може да пренагљни у некој можда веома важној одлуци, или где може да овлада партијска страстност, те да се интерес партије метне изнад интереса земље.“

Али г. Гершић налази да је скупштину могућно и без Горњег Дома спречити од пренагљености, и ту се позива на мишљење Стјуарта Мила. Овај аутор не узима у питању о Горњем Дому довољно одређен положај. Он увиђа опасност од свемоћне скупштине у демократији, признаје и то да би у извесним случајима скупштина могла само у Горњем Дому наћи на неки „отпорни центар“, али његово је присно уверење да би боље било да се ти елементи који би били у стању уздржавати скупштинуску већину уведу у саму скупштину. Он је држао да би се завођењем представништва мањине одговорило свима потребама ради којих Горњи Дом постоји. Наравно, док се тај нови изборни систем не би усвојио, Стјуарт Мил није имао ништа противу постојања Горњег Дома, налазећи да је бољи ма какав отпорни центар него никакав. Има једна околност од капиталне важности на коју је Стјуарт Мил пропустио свратити пажњу. Ти елементи који би имали да уздржавају скупштинуску већину не би могли бити уведени друкчије у скупштину него као мањина. Они би стога на већину били у стању само убеђивањем утицати. Они би уживали право да држе беседе и да гласају, али би им беседе могле остати без одјека, као што би им се и гласови могли наћи у мањини. Чим се издвоје из скупштине и организују у засебно тело, они добијају право, не само да критикују одлуке скупштинеке већине, него шта више да их својим ветом одбаде. Тек у овом случају може се с правом рећи да они ту већину ограничавају. То је просто правило да отпорни центар мора бити ван оног тела коме треба отпор дати.⁵⁰⁾

У осталоме, г. Гершићу се чини да се у пракци Горњи Дом није показао калар спречити пренагљености

⁵⁰⁾ Leslie Stephen, Value of Political Machinery (Fortnightly Review December 1876).

и погрешке скупштине. Он се пита какву „моћ и какво значење“ имају Горњи Домови.

„Да ли се икада (?) чује и води рачун о њиховим правима, дебатама и одлукама и да ли је икада некоме од тих горњих домова испало за руком да спречи, умери или поткуси какву ма и „прехитрену“ или одвише „радикалну“ реформу или одлуку Доњег Дома онда кад је јавно мишљење такву реформу доиста енергички тражило и кад је народно представништво, наслањајући се на огромну масу и већину у земљи, стално и непоколебиво остало при својем правцу.“

Ми смо раније показали да задатак Горњег Дома није да такве реформе спречи које јавно мњење „енергички тражи“, за које је задобивена „огромна маса и већина у земљи“, које Доњи Дом не престаје предлагати и после нових избора. Што је задатак Горњег Дома то је да одгоди оне реформе које је Доњи Дом усвојио пре него је за њих јавно мњење било спремно. Један Горњи Дом који ће се одупирати превременим реформама јесте корисна установа. Један Горњи Дом који би својим отпором сазрелим реформама изазивао револуције био би на против штетна установа, и у одбрану Горњег Дома, коме његови противници пребацују да је на сметњи напретку, г. Гершић није могао ништа јаче наћи до то да прогресивним мерама којима је дошло време то тело није никаква недољива препрека.

Критикујући дводомни систем, г. Гершић није могао оставити непоменуто да се њиме организује сукоб.

„И одиста сви увиђавни и озбиљни писци и практични државници увиђали су и увиђају зло, које по државне послове пониче из трвења и честих сукоба између два дома. Сваки од њих може цело законодавство потпуно да укочи, да доведе до застоја, а опет без престане правилне радње законодавства, државне машине не може да буде, мора да стане. Нико то није згодније означио него чувени амерички државник прошлога века Франклин у оној његовој слици: владавина са два дома то су кола запрегнута спреда и састрага и то са коњима који вуку у противном правцу. Свуда онде дакле

где се без потребе стварају разна тела за исти посао, ту се одмах ствара извор расцепа и сукоба, те имајући намеру да се избегну и предупредне неке тобожне замислене опасности од једног дома, ствара се истинска реална опасност тога сукоба и трвења.“ Кад г. Гершић истиче опасност тога сукоба и трвења, он и нехотице претпоставља да ће оба дома бити подједнако активна и јака, да се Горњи Дом неће ограничити на то да прима оно што му Доњи Дом предлаже, да ће он хтети да тера овоме опозицију, често опозицију систематску, опозицију по што по то. Али та претпоставка не да се сложити с оним што је пре тога г. Гершић говорио о неспособности Горњег Дома „да спречи, умери или поткуси какву ма и „прехитрену“ или одвише „радикалну“ реформу...“ Горњи Дом, одиста, не може један пут бити тако немоћан да није у стању ни да умеравља Доњи Дом, а други пут опет тако моћан да буде у стању „потпуно укочити цело законодавство.“

После овога, г. Гершић тврди још да Горњи Дом „никако не иде у чисто демократски строј“, да истина има република где он постоји, али да су то републике савезне, и, најзад, да Горњем Дому нарочито у малим државама нема места. Прву тврдњу г. Гершић подупиру Сјејесовом изреком: „Закон је воља народа; један народ не може у исто доба две разне воље о истој ствари имати...“ Вредност овог разлога, који у ствари један софизам садржи, ми смо раније претресли. У прилог друге тврдње г. Гершић износи примере Швајцарске и Сједињених Држава. Ти примери нису довољни, јер има република где Горњи Дом постоји, и ако оне нису савезне; Француска је таква једна република, за тим баш у Сједињеним Државама већина *посебних* држава, међу које спада и Франклинова Пенсилванија. Трећу тврдњу г. Гершић доказује опет једним наводом, сада из Лабулеја: „Могућно је да је само један дом без опасности у мањим државама чији је цео живот муниципалан.“ Али из тога што је ту Горњи Дом „без опасности“, још не излази да би ту два дома била опасна. И може ли се рећи за Србију да је једна земља чији је цео живот муни-

циналан? И како да се објасни постојање Горњег Дома у посебним државама Северо-Америчког Савеза, у Белгији, Холандији, Данској, Португалској, Румунији, које неоспорно долазе у ред мањих држава?

При завршетку своје расправе, г. Гершић се ставио на чисто српско гледиште, и нашао да Горњи Дом тек код нас не би ваљао. Он се бојао да би се у Горњем Дому „могле мало по мало изродити олигархијске тежње које би шле за тим да пресудну законодавну моћ привуку и присвоје томе дому и да створе ново, у нечем прекројено и модерисано издање некадашњег свемоћног савета.“ Зебња, по нашем мишљењу, сасвим претерана. Најједначивање Горњег Дома са старим Саветом није допуштено, јер стари Савет није био никада Горњи Дом. У осталоме, кад је стари Савет био одиета свемоћан? У времену од 1839—1858. од оставке Кнеза Милоша на до његовог повратка на престо. Али у том року свемоћност Савета објашњује се овим околностима, — 1° што се било изобичајило држати Народну Скупштину; 2° што су саветници били напали противу кнеза ослонца код Порте, и 3° што је за већи део тога времена на престогу седео један слаб кнез. Да ће се све те три околности опет кад стећи, тешко је веровати. — Још је г. Гершић навео и ово. Савет би се код нас морао саставити од оних елемената који се разумеју под именом интелигенције. Зар се интелигенција, која се и иначе одвојила од народа, не би одвојила од њега још и више, кад би једног дана добила засебну скупштину? Двodomним системом само би се увећала „провалија“ између ње и њега. Здрава политика, то је радити да се они зближе, а зближити се могу само тако ако се поменају у истој скупштини. Овај аргуменат имао је велику срећу да се популарисао чим га је г. Гершић нашао; данас је он постао опште место, али ми нисмо у стању ни њега примити. Треба прецизирати те називе, народ и интелигенција; народ, то је, ваљда, сељачки ред, а интелигенција, чиновнички. Дасу се та два реда одвојила један од другог, неоспорно је, али, у исто време, и природно, јер иначе не би била два различна реда. Разни редови у једном друштву никада једни

другима не симпатичну много. Питање није у томе зашто се интелигенција одвојила од народа, него како је дошло до тога да се образују два реда, чиновнички и сељачки. Једно је извесно, а то је да је њихово образовање резултат социјалног стања земље, на које организација законодавне власти не може имати великог утицаја. Факт одвајања чиновника од сељачке масе десно се за владе једнодомног система, и ми се питамо, кад тај систем није био у стању спречити да се један још хомогени народ не подели на два реда, сељачки и чиновнички, како ће он бити у стању да те већ диференциране редове поново један с другим састави? Теже је то зло, ако зла има, поправити, него што је било избећи га. И како чудновато схватање да ће представници чиновништва и они сеоског становништва ратовати једни с другима, ако буду заседавали у две собе, а да ће се сложити, чим буду у истој страни... Буде ли стварне супротности између интереса та два реда, она ће се обелоданити у једној скупштини, исто онако као што би се обелоданила и у двома. Разлика је сва у томе што би, код две скупштине подједнако јаке, чиновнички представници и сељачки морали да се погађају, док би у једној скупштини представници оног реда који је јаче заступљен били у положају да слабијој страни своје услове диктују. И ко не види да та политика компромиса, узајамних уступака, учини ми да ти учиним, — коју собом доноси двodomни систем, не би више зблизила два реда учећи их толерантносно, него што би то учинила једна скупштина у којој би њихови представници само механички били спојени....

Овде је место поменути да се питања о Горњем Дому дотакао и г. Dr М. Ђ. Миловановић у својој брошури „Наша Уставна Рeформа“, која је изашла на неколико година после Гершићеве расправе, баш у очи уставне промене од 1888. У начелу г. Миловановић није се изјавио противу Горњег Дома. Потреба те установе објашњује се овим Монтескијевим начелом да ниједну власт у држави не треба оставити неограниченом: ово начело г. Миловановић је назвао „вечито истинитим.“

С друге стране он се није дао завести оним софизмом да народ о истом предмету не може две воље имати. Он је сасвим умесно приметио да се ту „прави груба збрка између самог закона и између начина на који се припремају закони.“ Главни теоријски разлог једнодомног система г. Миловановић је тиме одбацио. На супрот г. Гершићу, по коме „Горњи Дом никако не иде у чисто демократски строј“, г. Миловановић је разлагао да „принцип суверенитета народног неће бити ни најмање повређен тим што ће представници народни, изабрани да дају израза општој вољи народној, бити груписани у два или још у већем броју домова.“ Ако га нисмо погрешно разумели, он је само из практичних разлога устао противу увођења дводомног система код нас.

Ми остављамо на страну оне наводе с којима смо се срели већ код г. Гершића; ово су нови погледи које је г. Миловановић унео у дискусију.

Горњи Дом јесте отпорни центар, али према коме? Према скупштини: он њеној тежњу за свемоћношћу има да сузбија, а не владаочењу. Међу тим, „у Србији нема, мислим, ниједног озбиљног политичара, који би страховао за уставне слободе српске од успешних узурпација нашег народног представништва, од могућности да ће оно приграбити у своје руке целокупну власт.“ Другим речима, по г. Миловановићу наше су скупштине толико пасивне да би прави луксуз био стварати им отпорни центар у Горњем Дому. Цела је истина да су код нас скупштине пасивне; али оне су само за то такве што се обично под притиском владе бирају. Чим би се ујемчила слобода избора, добиле би се скупштине друкчијег карактера, и на пр. наведено место из Миловановићеве брошуре било је сасвим тачно 1888, кад је брошура изашла, али већ мање тачно после новог устава који је одмах за тим дошао. Истина, г. Миловановић примећује: „Ако би народно представништво пошло погрешним путем, и ако законски предлози које је оно изгласало не би одговарали интересима српске државе, или би чак

претили да поруше саму његову егзистенцију, владар са својим правом апсолутног *Veto*, свакад је у стању да се таквој законској мери успешно одупре.“ Ми се ограничавамо овде да поновимо што смо већ рекли, а то је да владалац, кад узме један пут на себе да зауставља скупштину, свршава обично тиме да је себи потчини.

Г. Миловановић поставља за тим ово питање: „Ако смо сви сложни да је српско друштво састављено из једне хомогене масе и да у њему нема ниједне оделите класе која би из ма каквих узрока могла претендовати на засебити удео у државној управи, како онда још може бити несугласице о питању да ли наше народно представништво треба да буде састављено из једног или из два дома.“ Хомогеност за коју би г. Миловановић хтео да је одлика нашег друштва била би уједно знак о ниском ступњу његова развитка. Познато је да развијање једног друштва доноси собом његово диференцирање, стварање ужих група у његовој средини. У природном је току ствари да оно бива све сложеније. Према томе овај разлог г. Миловановића био би од привремене важности, важио би само дотле докле српско друштво не би изашло из своје примитивности. Али да ли би био и од такве привремене важности? Зар г. Миловановић не признаје мало касније, заједно са г. Гершићем, егзистенцију једне интелигенције која се толико одвојила од народа да овај нема више у њој много вере (стр. 55)? И зар стварањем такве једне интелигенције није већ разорена хомогеност српскога друштва?

Прелазећи сада на уставну промену од 1888, имамо да приметимо да се тада о Горњем Дому није водила онако дуга и жива дебата као двадесет година раније. У ужем уставном одбору који су састављали г. г. Ристић, Ст. Бошковић, Авакумовић, Рибарац, Гарашанин, Кујунцић, Мих. Павловић, Марко Стојановић, Сава Грујић, Пера Велимировић, Риста Поповић и Мих. Кр. Борђевић, само се један говорник, — г. Ст. Бошковић, —

био чуо у корист Горњег Дома.⁵⁴⁾ У ширем уставном одбору било је, наравно, више њих који су захтевали поделу законодавног тела. Али кад се дошло до гласања, на дводомни систем пало је свега пет гласова (Б. Павловић, Стеван Д. Поповић, М. П. Шапчанин, Никола Ђорђевић и Јован Крсмановић). У последњем тренутку одрекли су му свој глас чак неки од оних који су га за време дискусије заступали, — први г. Бошковић, за тим генерал Велимарковић, Моја Гавриловић, г. г. Васиљевић и Бан.⁵⁵⁾

Било би погрешно извести на основу овога да је од 1868 дводомни систем био изгубио много земљишта код нас. Уставни одбор од 1888 није настојавао на његовом усвојењу поглавито из извесних политичких обзира, на које је Њ. В. Краљ Милан био свратио пажњу. Предлог устава израђен одбором имао се поднети Великој Скупштини да о њему као о целини решава, да га или без измена прими, или сасвим одбаца. Због тога морале су се избацити из њега све оне одредбе којима би већина у Великој Скупштини у тој мери била противна да би цјело због њих била кадра цео устав одбити, и пошто се претпостављало да би у те тако непопуларне одредбе спадала и она о Горњем Дому, било је одлучено да се та одредба жртвује успеху уставног преображаја.

Да је међутим уверење о потреби дводомног система било још јако, познаје се по палиативним мерама које су биле унете у устав од 1888 у циљу да се њима Горњи Дом замени. — Прва је од тих мера била увођење квалификованих посланика (чл. 100). Ова категорија посланика вредела је више него она владиних посланика, али је била далеко од тога да одговори задатку који јој је био намењен. Квалификованим посланицима био је тај задатак намењен да представљају интелигенцију у нашим сељачким скупштинама. Међутим било је

⁵⁴⁾ За овај податак обавезан смо г. Dr М. Б. Милоновићу, који је вршио дужност секретара тога одбора.

⁵⁵⁾ *Отаџбина*, књига 28.

пропуштено удесити да њих бирају нарочите бирачке категорије, у којима ће преовлађивати ти елементи које су они требали да представљају. Док су посланици били подељени у две класе, бирачи су остали сви у једној. Исти људи који су бирали обичне посланике бирали су и квалификоване. Представници интелигенције могли су добити посланички мандат само од сељачке већине бирачког тела, оне већине противу чијих су предрасуда имали да се боре у Скупштини. На тај начин, само су они од њих могли ући у Скупштину који би ради личне амбиције жртвовали интересе свога реда и пристази да играју улогу народних трибуна. Као год што су владини посланици били оруђа владе, тако би квалификовани посланици без сумње постали оруђа масе. Ни једни ни други нису имали услова да буду устава како деспотизму озго тако и деспотизму оздо. — Друга је мера била срећније смишљена. Надлежност Државног Савета била је проширена. То тело, које је дотле давало мишљење само о оним предметима које би му влада предложила, имало је, по уставу од 1888, „да проучава законске предлоге које влада подноси Скупштини, или који су потекли из скупштинеке иницијативе, и да даје своје мишљење о њима.“ То мишљење није било обавезно ни за Скупштину ни за владу, али се ипак морало увек у целини саопштити Народној Скупштини, пре него што би она узела дотични законски предлог у претрес (чл. 145). Благодарети овој одредби, устав од 1888 био се приближио дводомном систему више него и један други наш устав. Исти законски предлози претресали су се у два разна тела; требало је само учинити саветско мишљење обавезним и за владу и за скупштину, па да се има потпун дводомни систем.

Устав од 1888 обустављен је краљевском прокламацијом од 9. маја 1894, и на његово место привремено повраћен у важност устав од 1869. Већ после две године министарство г. Ст. Новаковића предложило је скупштини да се приступи уставној промени. Публици је остало у том тренутку непознато да је влада имала готов пројект устава, по коме је законодавно тело требало да буде подељено у два дома.

Завршујући, ми смо ради да истакнемо двоје. Прво, да код нас ни 1868 ни 1888 није Горњи Дом био одбачен, а да се у исти мах није тражило чиме би се он заменио. У сваком уставном пројекту из кога би испао остала би празнина, која се морала ма чим поунити. И сада је врло карактеристично да су установе које су на његово место увођене биле неки пут још противније начелима демократије него сам Горњи Дом, који је баш због своје мнине несугласности с тим начелима био код нас компромитован: увођење владиних посланика уставом од 1869 довољно доказује ову мало парадоксну тврдњу. — Друго што смо ради истаћи, то је да ми досада нисмо имали куражи да примимо парламентарни режим такав какав. Ми рашчлањавамо његов механизам, и онда одређујемо шта је од његових елемената „за наше прилике“, а шта није. Један од тих елемената који редовно одбацујемо, то је Горњи Дом. Парламентарни је режим врло компликован режим: то је једна с муком удешена равнотежа између ривалних чинилаца којој мало треба па да се поремети, и за то чим смо га ми упростили, чим смо га лишили оног састојка који је имао у њему улогу регулатора, он је стао да функционише на један начин у парламентарним земљама до сада невиђен.

Пре него што се прими парламентарни режим, има смисла питати се, је ли он за наше прилике; али кад се један пут у начелу рени да он за наше прилике јесте, онда га ваља примити као једну целину, без икаквих измена које би његову хармонију могле разорити, онако како он постоји где год постоји.

САДРЖАЈ

	СТРАНА
I. — Историја дведомног система у Енглеској и у Француској	3
II. — Тесрија о подели законодавне власти	14
III. — Односи између два дома	25
IV. — Организација Горњег Дома	41
V. — Питање о Горњем Дому код нас	54