

---

Miroslav Đorđević<sup>1</sup>

## ISTORIJAT IZBORA U KNEŽEVINI I KRALJEVINI SRBIJI

*Izbor narodnih predstavnika u Srbiji XIX veka postepeno je evoluirao od izbora regulisanih običajima do jednog, za ono vreme, slobodno možemo reći naprednog i demokratskog sistema, kakav predviđaju Ustav iz 1888. i Izborni zakon iz 1890 godine. Izbore su u praksi neretko pratili razni pritisci, pa su zato važni iskoraci bili izuzimanje policijskih organa iz procesa izbora, ustanovljavanje biračkih spiskova i tajnog glasanja. Proporcionalni sistem raspodele mandata, predviđen Ustavom iz 1888. velika je novina, jer on u evropskim državama tog vremena gotovo uopšte nije bio zastupljen. Tokom celog trajanja Kneževine i Kraljevine Srbije opšte pravo glasa nije postojalo. Žene i čitave kategorije stanovništva su bile izuzete iz biračkog tela, a postojao je i imovinski cenzus čija je visina varirala. Ipak, uz izuzetak dvogodišnjeg važenja Oktroisanog ustava iz 1901, Srbija se od 1804. i vaspostavljanja državnosti kretala ka demokracijem društvu u kome vlast uz vladara vrši suvereni narod preko svojih izabranih predstavnika.*

**Ključne reči:** izbori, izborni sistemi, izborni zakoni, narodna skupština, ustavi Kneževine (Kraljevine) Srbije.

---

<sup>1</sup> Istraživač pripravnik Instituta za uporedno pravo, Beograd

### Začeci moderne srpske države i Kneževina Srbija

Pojam izbora narodnih predstavnika je neraskidivo vezan za pojam ustavnosti, pa se zato u iznalaženju korena i objašnjavanju istorijata izbora u Kneževini i Kraljevini Srbiji valja osvrnuti na začetke ustavnosti, istorijske okolnosti i društvenu klimu tog vremena. Bez obzira da li se suština biračkog prava vidi kao vršenje narodne suverenosti ili javne funkcije uspostavljene ustavom radi vršenja nacionalne volje<sup>2</sup>, jasno je da ni jednog ni drugog nema bez ustava i zakona koji će ograničiti vlast vladara i omogućiti građanima vršenje ovog prava, odnosno funkcije. Često se u literaturi ističe (pa tako i Slobodan Jovanović) kako se ustavno pitanje u Srbiji suštinski svodilo samo na problem ograničavanja vladalačke vlasti. Ovo pak, kada za to društveni uslovi dovoljno sazre, logično vodi pitanju na koji način odabrati narodne predstavnike koji će kroz nekakvo predstavničko telo vršiti ovu funkciju. No, preduslov svemu tome jeste država, tj. državni aparat na čijem čelu se sa jedne strane nalazi vladar, a sa druge društvene snage koje teže da vrše takvu kontratežu apsolutizmu vladara. Za razliku od država zapadne Evrope u kojima se buržoaska klasa formirala vekovima, a vladarska vlast po pravilu bila čvrsta, u ranoj srpskoj državi početkom XIX veka situacija je bila znatno drugačija. Prvi zadaci Ustaničke Srbije bili su upravo suprotno - da se u ekonomski zapuštenoj državi pod viševekovnom turskom okupacijom prvo ustanovi vlast koja bi mogla da dovede do nacionalnog oslobođenja. Zato je sa jedne strane borba protiv Turaka ostavila druge prioritete po strani, a sa druge pak nije ni bilo dovoljno zrelih društvenih činilaca koji bi uticali na buržoaske preokrete kakvi su se dešavali u Evropi. Situacija će se promeniti tridesetih godina XIX veka kada je Srbija posle sloma dva ustanka političkim putem uspela da sebi izdejstvuje ekonomske slobode<sup>3</sup>. One će dovesti do bogaćenja jednog sloja stanovništva i stvaranja novog važnog političkog činioca, pokretača ustavnog razvitka u Srbiji.

Odgovoriti na pitanje koji je prvi srpski ustav nije baš lako kako bi se moglo očekivati. Hronološki gledano prve akte ustavno - pravnog karaktera srećemo još u Srbiji Prvog ustanka. U pitanju su dva oktroisana akta iz 1808. i 1811. godine čiji je glavni cilj bio postavljanje Karađorđa za „pervog i verhovnog serbskog predvoditelja“ (1808), odnosno za jedinog vrhovnog vođu koji se zaklinje da ništa neće preduzeti bez sporazuma sa

<sup>2</sup> Ratko Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, Beograd: Justinijan, 2005, 269.

<sup>3</sup> Dobijanjem Hatišerifa iz 1830. godine. O potonjem razvoju srpskog građanskog prava, kao i donošenju Srbijanskog građanskog zakonika iz 1844. godine, vidi više u: Miroslav Đorđević, Pravni transplant i Srbijanski građanski zakonik iz 1844, *Strani pravni život* 1/2008, 62 – 84.

Praviteljstvujušćim sovjetom (1811). Ova dva akta ustavnog karaktera koja je Stojan Novaković nazvao „samovoljnim ustavom Karađorđa i njegovih starešina“ suštinski normiraju apsolutnu, koncentrovanu monarhiju.<sup>4</sup> Oni su, dakle, rešavali jedno važno ustavno pitanje - pitanje vrhovne vlasti, ali se ipak ne mogu smatrati ustavima „jer su im nedostajala bitna svojstva i sadržaj koji, po teoriji ustavnog prava, karakterišu ustave uopšte, a naime: nisu bili složeni pravno - politički akti pošto nisu sadržali odredbe različitog karaktera, jer nisu bili najviši pravni akti, nisu predviđali kako će se donositi niža pravna pravila itd.“<sup>5</sup> Ni jedan ni drugi akt ne pominju narodnu skupštinu što neki autori takođe uzimaju kao parametar pri određivanju nekog akta kao ustava.<sup>6</sup> No, to nikako ne znači da je u to vreme Srbima narodna skupština bila nepoznata. Za vreme turske okupacije postojale su knežinske skupštine koje su se održavale po teritorijalnim jedinicama - knežinama i okupljale kmetove i „znatnije seljake“. Na mesto njih će se za vreme Prvog srpskog ustanka javiti jedna Narodna skupština, sastavljena od starešina nahija i višeg sveštenstva.<sup>7</sup> Isključiva nadležnost ove skupštine je bila savetodavna. Rad skupštine, kao i izbor njenih članova, vršio se bez pisanog zakona, prema običajima. Međutim, kako dobro primećuje Živojin Ristić u svojoj doktorskoj disertaciji, skupština koju je knez Miloš sazvao radi objavljivanja Hatišerifa iz 1830. godine značajno se razlikovala od ranijih narodnih zborova. Od ove skupštine postaje običaj da same opštine biraju svoje predstavnike - deputate: „Tada su prvi put došli deputati sa punomoćstvom, određeni gotovo putem formalnih izbora. Tri ili četiri mala sela poslala su po jednog deputata, srednja po jednog, a veća sela i palanke i više od jednog. Tako samo Beograd poslao je šestoricu. Izbor nije vršen jednog dana u celoj zemlji, već u vremenu od dva meseca imale su se knežinske skupštine postarati da ga izvrše u svojim opštinama [...] Izabranici su dobijali od svojih birača naročito pismeno punomoćstvo, koje je overavao i svojim pečatom potvrđivao knežinski starešina.“<sup>8</sup> Ovaj organizovani način izbora predstavnika je svakako predstavljao jedan korak napred u sazrevanju političke svesti i institucionalizma u Srbiji.<sup>9</sup> No, sam postupak izbora je i

<sup>4</sup> Ratko Marković (2005), 105 - 106.

<sup>5</sup> Dragoslav Janković, Razvitak ustavnosti u Srbiji u XIX i početkom XX veka, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 12.

<sup>6</sup> Marko Pavlović, Narodna skupština u ustavima Kneževine i Kraljevine Srbije, *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 100.

<sup>7</sup> Živojin Ristić, *Izborni zakoni Srbije*, doktorska teza, Beograd, 1935, 8.

<sup>8</sup> Živojin Ristić (1935), 9.

<sup>9</sup> No, kada se sagledava devetnaestovekovna istorija srpske skupštine, nemoguće je a ne naići na pojave koje su iz današnjeg ugla posmatranja čudne, pa čak i smešne. Tako je na primer do Zakona o Narodnoj skupštini iz 1861. godine bilo uobičajeno da poslanici na zasedanja skupštine dolaze naoružani. Marko Pavlović u svom radu lepo primećuje da se „skupštine u Srbiji bile nekakva mešavina vojne smotre i parlamenta. Čuvena Svetoandrejska skupština, sa naoružanim poslanicima izgledala je ovako: u noći crvene im se fesovi, za pojasom blistaju

dalje bio regulisan običajima. Prvi pisani akt o izborima Srbija će dobiti tek 1858. godine - Zakonom o Narodnoj skupštini.

Sretenjski ustav iz 1835. godine se tradicionalno i po većini autora smatra prvim srpskim ustavom.<sup>10</sup> Ovaj akt je takođe po svojoj prirodi oktroisan - samo pročitana na Sretenjskoj skupštini i jeste pokušaj da se ograniči apsolutistička vlast vladara<sup>11</sup>. Namera Dimitrija Davidovića, tvorca ovog ustava, jasna je već i iz samog naziva akta - ustav, termina koji je on izveo od reči ustaviti, zaustaviti.<sup>12</sup> Ovo se dalo činiti pre svega preko ustanove državnog saveta, čije je članove doduše imenovao knez. Postojala je i Narodna skupština kao predstavničko telo, ali njena funkcija nije bila zakonodavna, nego pre svega da utvrđuje poreze i druge dažbine po načelu *no taxation without representation*. Ona je bila u celosti izborna telo koje se sastojalo od deputata „iz sviju okružja i svega knjaževstva Srbije“. Ovaj izbor se takođe, kao i izbor za prethodne skupštine vršio po običajima. Sledeći ustavni akt, tzv. „Turski ustav“ iz 1838. godine, donet je u vidu hatišerifa pa mu mnogi autori i spore karakter ustava<sup>13</sup>. Iako po svojoj strukturi on nije klasičan buržoaski ustav, „nema preambule, a ustavne odredbe, mada donekle sistematizovane, ne čine u potpunosti jednu korehentnu celinu“<sup>14</sup>, ipak svojim odredbama obuhvata osnovnu ustavnu

---

srebrne jabuke od pištolja i preko krila sjaju zlatali balčaci od sabalja“- Marko Pavlović (2010), 102. Ovaj autor dalje navodi, citirajući delo Slobodana Jovanovića „Ustavobranitelji i njihova vlada/ druga vlada Miloša i Mihajla“, da se na toj istoj sednici više puta i potezalo oružije i njime pretilo, pa je tako Jovan Ilić udarajući se po pištolju pretio Miši Anastasijeviću da neće živ napustiti skupštinu i sl. Takođe skupštine i izbori koji su se narednih decenija održavali neretko nisu bili bolje sreće. Tako je recimo ostalo zabeleženo da je za vreme izbora 1893. usled represije policijskog aparata i ostrašćenosti partija u selu Goračiću čak petnaest ljudi izgubilo život. - Milan Jovanović, *Izborni sistemi*, Beograd: Institut za političke studije, 1997, 112.

<sup>10</sup> Drugačije Marko Pavlović: „Dokument koji je usvojen na Sretenjskoj skupštini 1835. nije bio ustav zato što on nikada nije ni važio, a nije važio zato što je donet od neizgrađenog (nedoraslog) ustavotvorca“. Po ovom autoru ni Turski ustav iz 1838. ne treba smatrati ustavom zato što „nije uopšte ustav ni sa formalnog ni sa materijalnog stanovišta. Po formi to je sultanov dekret upućen upravniku jedne turske provincije. S druge strane on nema ni jedne odredbe o osnovama narodnog predstavništva kao izraza narodne suverenosti.“ – Marko Pavlović (2010), 100.

<sup>11</sup> Posle Miletine bune knez Miloš je bio prinuđen da donese jedan ovakav akt. Međutim, on je ostao samo pokušaj jer je zbog intervencija velikih sila važio svega mesec dana.

<sup>12</sup> Snežana Savić, *Liberalno prirodno pravo u istoriji srpske ustavnosti, Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 84.

<sup>13</sup> Turski ustav je u stvari delo srpskog zakonopisca Jovana Hadžića, autora Srbijanskog građanskog zakonika iz 1844. godine. On se, doduše, žalio kako je pre usvajanja „njegov nacrt unakažen“ – Miraš Kićović, *Jovan Hadžić (Miloš Svetić)*, 1930, 89. Više o Jovanu Hadžiću vidi: Miroslav Đorđević, *Kodifikatorski rad Valtazara Bogišića i Jovana Hadžića, Spomenica Valtazara Bogišića o stogodišnjici njegove smrti*, 2011, 283 – 299.

<sup>14</sup> Ljubica Kandić, *Ustav od 1838. godine, Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 64.

materiju. Međutim, ovaj akt uopšte ne predviđa Narodnu skupštinu, a ograničavanje vlasti vladara vrši posredstvom ustanove Državnog sovjeta koji je ustavom posebno regulisan<sup>15</sup>. Turski ustav je od svih ustava Kneževine i Kraljevine Srbije najdugovečniji – formalno on ostaje na snazi tri decenije, sve do donošenja tzv. Namesničkog ustava 1869. godine. Međutim, on faktički prestaje da važi deceniju ranije jer je knez Miloš po povratku na presto 1858. godine potpuno prestao da poštuje ovaj ustav, da bi ga ustavni zakoni kneza Mihaila (tzv. Preobraženski ustav<sup>16</sup>) iz 1861. suštinski sasvim derogirali.

Ta 1858. godina je za pitanje istorijata izbora u Srbiji veoma važna jer je tada donet zakon o Narodnoj skupštini, koji je, kao što je već pomenuto, prvi pisani zakon o obrazovanju skupštine u Srbiji. Težnji za donošenjem jednog skupštinskog zakona bilo je i ranije, pa je tako 1848. na pismeni zahtev svih srpskih okruga donet zaključak kneza Aleksandra Karađorđevića i Državnog saveta da se držanje skupštine što pre reguliše. Savet je iste godine podneo knezu Predlog skupštinskog zakona, koji usled raznih okolnosti nije potvrđen, ali je zato poslužio kao osnov Skupštinskog zakonu iz 1858.<sup>17</sup> Ovaj zakon, za koji je najzaslužniji Ilija Garašanin, proizvod je različitih stremljenja od kojih je možda najdominantnije bilo da se sazove Narodna skupština (sv. Andrejska skupština) i na njoj odluči o vraćanju kneza Miloša i dinastije Obrenović na vlast, što se i dogodilo<sup>18</sup>. Po njemu su aktivno biračko pravo imali državljani Srbije sa navršenom 21 godinom života<sup>19</sup>. Za pasivno biračko pravo bilo je potrebno biti stariji od 30 godina i imati prebivalište u izbornoj jedinici. Na svakih 500 poreskih glava birao se jedan poslanik. U okružnim varošima poslanike je neposredno birao narod, a u srezovima posredno – preko izabranih poverenika. Skupština je ukupno imala 439 poslanika, a osim izabranih poslanika postojali su i poslanici po položaju: okružni protojereji, okružni načelnici, predsednici prvostepenih i viših sudova.<sup>20</sup> Glasanje je bilo javno, a izborni sistem - većinski sa relativnom većinom. Sv. Andrejska skupština je ostala van zakonodavne aktivnosti (u skladu sa važećim Turskim ustavom), čisto savetodavni organ,

---

<sup>15</sup> Doduše, u dodatku Ustava stoji da je Narodna skupština dozvoljena, ali se ona nije morala održavati, a kada jeste, njen izbor i rad su u celosti ostavljeni običajnom pravu.

<sup>16</sup> Postoji grupa autora koja smatra da je prvi Ustav Srbije zapravo bio tzv. Preobraženski ustav. Ovaj nekodifikovani ustav, sastoji se od Zakona o narodnoj skupštini, Državnom savetu i nasledstvu prestola, koji su doneti na Preobraženskoj skupštini 1861.

<sup>17</sup> Živojin Ristić (1935), 12.

<sup>18</sup> To je predstavljalo grubo izlaženje iz nadležnosti skupštine i kršenje važećeg Turskog ustava koji dozvoljava postojanje Narodne skupštine isključivo kao savetodavnog tela.

<sup>19</sup> Žene nisu mogle glasati u Srbiji i Jugoslaviji sve do izbora za Ustavotvornu skupštinu 11. novembra 1945, kada je uvedeno opšte pravo glasa.

<sup>20</sup> Milan Jovanović (1997), 106.

ali je nesporno da Zakon o Narodnoj skupštini, kojim je obrazovana, predstavlja dalje jačanje institucije skupštine u Srbiji.

Srbija, zemlja u kojoj se vekovima sazivanje narodnih zborova odvijalo prema običajima, u periodu od tri godine posle prvog zakona o skupštini dobiće čak još tri nova skupštinka zakona i to sve u razmaku od po godinu dana - 1859, 1860 i 1861. godine. Ovi zakoni se nisu mnogo razlikovali od onog iz 1858, ali izvesne razlike postoje. Neke od njih su: Po Zakonu iz 1861. godine uveden je imovinski cenzus - mogao je glasati samo onaj građanin Srbije koji plaća „kakav danak“, što je doduše samo neznatno suzilo obim biračkog tela, jer su svi plaćali „glavarinu“ u iznosu od 3 talira (15 dinara) godišnje, a kako Zakon koristi reč „kakav“ (danak) znači da su mogli glasati čak i oni koji su platili manje od toga. Različito su postavljeni i uslovi za gubitak biračkog prava - dok Zakon iz 1858. samo predviđa da će biračko pravo izgubiti svako ko učini „kakvo zločinstvo“, docnija dva zakona to podrobnije definišu, a Zakon iz 1861. ovom pitanju posvećuje posebnu pažnju i posebno strogo, pa čak i nepravedno reguliše ovu materiju.<sup>21</sup> Izvesne razlike između ova četiri zakona postoje i u određenju koje grupe lica zbog svoje profesije ne mogu vršiti svoje biračko pravo<sup>22</sup>. Tako, recimo, samo Zakon iz 1861. propisuje da „redovni vojnici“ ne mogu glasati, Zakon iz 1858. zabranjuje činovnicima da vrše biračko pravo u mestu gde vrše vlast, dok sva četiri zakona propisuju da lica koja kod drugih služe ne mogu glasati, a samo Zakon iz 1861. tome izričito dodaje šegrte i kalfe. Među važnijim razlikama je ukidanje poslanika po položaju. Zakoni iz 1859, 1860. i 1861. predviđaju isključivo izabrane poslanike. Ovo je, čini se, posledica težnji kneževa Miloša i Mihaila da skupštinu što je više moguće oslabe, između ostalog i uklanjanjem ono malo nezavisne inteligencije koja je po takvom zakonskom postavljenju ulazila u skupštinu i pritom iskazivala odium prema vladaočevom apsolutizmu. Nešto se razlikuju i uslovi za vršenje pasivnog biračkog prava, kao i nekompatibilnost vršenja poslaničke i činovničke funkcije (koja nije predviđena samo zakonom iz 1859. godine). Određene, manje razlike su postojale i u načinu sazivanja skupštine po ovim zakonima, a Ustav iz 1861. godine je specifičan i po tome što je pored obične predviđao i postojanje Velike narodne skupštine<sup>23</sup>, kao i birački

<sup>21</sup> Više o razlikama ova četiri zakona: Živojin Ristić (1935), 20 - 22.

<sup>22</sup> U zakonu se ne kaže se da nemaju biračko pravo, već da ga ne mogu vršiti, što se faktički svodi na isto.

<sup>23</sup> „Velika narodna skupština kao prastara ustanova zadržana je sa pravom da suvereno rešava ona životna zemaljska pitanja, koja su joj dotičnim zakonom stavljena u dužnost. Na taj način bi Velika narodna skupština ostala da bude i dalje ono što je uvek bila: poslednja 'apelacija' na glas naroda.“- Živojin Ristić (1935), 35.

spisak (ranije se upotrebljavao jedan registar u kome se pored imena kandidata dopisivao broj glasova - 2,3,4...).

Nizom zakona ustavnog karaktera (tzv. Preobraženski ustav o kome je već bilo reči) knez Mihailo je izvršio „potpunu centralizaciju uprave u kojoj policijska država dostiže vrhunac“<sup>24</sup>. Upravo su ta rasutost ustavnih akata i ubistvo kneza Mihaila 1868. godine bili razlog da se namesništvo prihvati posla pisanja novog ustava<sup>25</sup>. Ustav iz 1869. godine (tzv. Namesnički ustav) veoma je značajan, jer je prvi koji je predvideo Narodnu skupštinu kao odlučujući organ u zakonodavnom procesu, a ne samo kao savetodavni organ, kako je ranije bio slučaj<sup>26</sup>. Po ovom ustavu „Knjaževstvo je Srbija nasledna monarhija sa narodnim predstavništvom“. Postojala je obična i Velika narodna skupština, a način izbora predstavnika za oba ova organa vršio se na isti način. Po ovom ustavu tri četvrtine poslanika je birao narod, dok je jednu četvrtinu postavljao knez. Državni savet kao organ koji treba da predstavlja protivtežu vlasti vladara, pada sasvim u drugi plan i pretvara se u najviši upravni sud u zemlji.

Namesnički ustav je dobrim delom regulisao pitanja izbora narodnih predstavnika, a ta regulativa je dodatno upotpunjena sledeće godine (1870.) donošenjem Izbornog zakona. Po ovom zakonu u srezovima se glasalo posredno, a po varošima neposredno. Za aktivno biračko pravo bilo je potrebno, kao i po zakonu o Narodnoj skupštini iz 1861. godine da je lice koje glasa srpski građanin, da ima navršenu dvadeset i jednu godinu i da plaća porez<sup>27</sup>. Što se tiče pasivnog biračkog prava ono se razlikovalo za kneževe poslanike i one koji su izabrani od strane naroda. Knez suštinski nije bio obavezan bilo kakvim uslovima kada je u pitanju izbor poslanika koje on postavlja. U ustavu je zaista bilo propisano da je on dužan da svoje poslanike bira iz reda ljudi koji se odlikuju naukom i iskustvom u državnim poslovima, ali kako nije bilo predviđeno neko telo koje bi odlučivalo o ispunjenosti ovog uslova, on je ostao samo mrtvo slovo na papiru. Što se tiče poslanika i poverenika izabranih od strane naroda, oni su morali biti stariji od trideset godina, plaćati porez od najmanje šest talira (30 dinara) godišnje, takođe su morali živeti „ma gde u Srbiji“ i imati aktivno biračko pravo (nije

---

<sup>24</sup> Ratko Marković (2005), 110.

<sup>25</sup> Zapravo je i knez Mihailo pred kraj svoje vladavine usled nepopularnosti svog režima počeo razmišljati o promeni ustava. Po njegovom nalogu je tako Radivoje Milojković 1867. godine sačinio nacrt ustava, od koga se međutim na sednici vlade početkom 1868. godine odustalo. Više o ovome: Dragan K. Nikolić, Ustav od 1869. godine, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 84.

<sup>26</sup> Miroslav Svirčević, Karakter sistema vlasti prema Namesničkom ustavu, *Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 208.

<sup>27</sup> Za fine razlike vezane za ovaj uslov između Izbornog zakona iz 1870. i zakona o Narodnoj skupštini iz 1861, vidi: Živojin Ristić (1935), 44.

mogao biti izabran neko ko sam ne može da glasa, ali nije zato bilo neophodno i da pritom bude uveden u birački spisak - dovoljno je bilo da ima sâmno aktivno biračko pravo). Glasanje je i dalje bilo javno, a krug lica koja zbog svog zanimanja nisu mogla biti poslanici je proširen u odnosu na prethodne zakone. Neznatno je proširen i krug razloga za gubitak aktivnog biračkog prava. Ovaj zakon predviđa dvokružni većinski izborni sistem sa apsolutnom većinom. Poslanički mandat je trajao tri godine, a ukupan broj poslanika je delom bio propisan zakonom (primera radi grad Beograd je davao dva poslanika), dok se delom određivao po broju poreskih glava. Birački spiskovi su detaljnije regulisani u odnosu na biračke spiskove iz 1861 godine, a značajna novina je što je njihovo sastavljanje sa policijskih organa koji su to do tada činili preneto na opštinski sud (smatralo se da će on nepristrasnije vršiti tu funkciju od policije)<sup>28</sup>.

Kada je Kneževini Srbiji priznata nezavisnost na Berlinskom kongresu 1878. godine, u Srbiji sve više oživljava politički život, pa se tako posle donošenja Zakona o udruženjima i zborovima 1881. godine, počinju registrovati prve političke partije. Ustav iz 1869. godine je predviđao veoma visok kvorum za rad skupštine (tri četvrtine poslanika), pa će tako u narednoj deceniji opstrukcija rada parlamenta uskraćivanjem kvoruma i podnošenjem ostavki postati često korišćeno političko sredstvo<sup>29</sup>.

### Kraljevina Srbija

Dvadeset i prvog februara 1882. godine Srbija je proglašena za kraljevinu, a njen prvi kralj od vaspostavljanja državnosti 1804. godine postao je dotadašnji knez Milan Obrenović<sup>30</sup>. Politički život prvih godina novorođene kraljevine obeležile se nemilosrdne političke borbe između radikala i kralja. Posle izbora 1883, na kojima su radikali odneli ubedljivu pobjedu, sve više su narastale težnje za donošenjem novog ustava, koji bi izvršio decentralizaciju zemlje i doneo više političke slobode. Posle ustavotvorne (Velike) skupštine 1888. godine donet je novi ustav<sup>31</sup>, poznat kao „Radikalski“, koji je svakako najnapredniji ustav Kneževine/Kraljevine Srbije. Ističe se da je osnovna vrednost ovog ustava što je uveo Srbiju u eru

---

<sup>28</sup> Više o ovome: Živojin Ristić (1935), 62.

<sup>29</sup> Milan Jovanović (1997), 108.

<sup>30</sup> Proglašenje kraljevine suštinski nije od velikog značaja i ne predstavlja bitan međaš u istoriji Srbije. Kralj Milan se proglasio kraljem najviše kako bi se pokušale smiriti političke napetosti između naprednjaka i kralja sa jedne strane i radikala sa druge. Međutim, radi preglednosti i sistematičnosti ovoga rada odlučili smo se da upravo ovde napravimo presek.

<sup>31</sup> Detaljnije o okolnostima koje su prethodile donošenju ovog ustava vidi više u: Slobodanka Stojičić, Ustav od 1888. godine, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 113 – 124.



parlamentarizma (omogućio prelaz iz ustavne u parlamentarnu monarhiju), jer se ministri na položaj postavljaju i na njemu ostaju ne po monarhovoju volji, nego po volji parlamentarne većine<sup>32</sup>. Ustav iz 1888. godine je izbornoj materiji posvetio više mesta nego ijedan raniji ustav - čak jedna trećina se bavila ovom problematikom. Dve godine kasnije, 1890. godine je donet i novi Izborni zakon<sup>33</sup> koji je zajedno sa Ustavom iz 1888, pod kojim je donet, regulisao celokupnu izbornu materiju i to na način bitno drugačiji od onoga po Namesničkom ustavu i Izbornom zakonu iz 1870<sup>34</sup>.

Po Ustavu iz 1888. i Izbornom zakonu iz 1890. predviđena je Narodna skupština koja može biti obična i velika. Poslanike bira isključivo narod na izborima (nema poslanika po postavljenju vladara), a po prvi put je glasanje tajno - vrši se spuštanjem kuglice u kutiju svoje kandidatske liste. Glasanje je takođe u potpunosti bilo neposredno (za razliku od Izbornog zakona iz 1870. godine), moralo je biti lično. Što se tiče aktivnog biračkog prava, za njegovo vršenje je po Ustavu iz 1888. godine i dalje uslov bio imovinski cenzus<sup>35</sup>, koji će biti ukinut tek Ustavom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine<sup>36</sup>. Zakon iz 1890. godine od odredbe o cenzusu pak izuzima lica oslobođena plaćanja poreza po poreskom zakonu i uvodi privilegiju uživanja biračkog prava zadrugarima („ma koliki porez plaćali, bilo svaki za sebe bilo ukupno“). Pored toga uslov je, kao i ranije, bio da je lice koje glasa građanin Srbije i da ima navršenu dvadeset i jednu godinu. Još jedna novina novog izbornog sistema jeste i uvođenje kvalifikovanih poslanika, lica koja su završila fakultet ili sa njime izjednačenu višu stručnu školu u zemlji ili inostranstvu. Kako bi neko lice moglo da bude birano za običnog poslanika, moralo je pre svega da uživa aktivno biračko pravo, da

---

<sup>32</sup> Ratko Marković (2005), 114.

<sup>33</sup> Prethodio mu je Zakon o privremenom izborom redu, donet 1889. godine, na osnovu prelaznih ustavnih naredenja. Ovaj zakon se imao primeniti samo na izbor poslanika za prvu vanrednu skupštinu, koja je, između ostalog imala da donese i zakon o izborima narodnih poslanika. O ovome više: Ivana Krstić, *Skupštinski izbori pod Ustavom Kraljevine Srbije od 1888. godine*, magistarski rad, Niš, 2003, 40 - 43.

<sup>34</sup> Slikovito primećuje Marko Pavlović: „Ustavom iz 1888, osim tri stuba, srušena je skupštinska zgrada dotadašnje ustavnosti. Tri zadržana stuba bili su zakododavna vlast Skupštine, sa pravom na krivično optuženje ministara, neki elementi izbornog sistema (kakvi su vojnička i činovnička biračka nesposobnost) i razoružani poslanik nevezanog mandata sa procesnim imunitetom. Oko ovih stubova sazidana je nova, za svoje vreme izuzetno moderna ustanova Narodne skupštine.“- Marko Pavlović (2010), 107.

<sup>35</sup> „Jedan od razloga zašto je i dalje zadržan cenzus od 15 dinara bio je u želji ustavotvorca, poglavito kralja Milana, da se na taj način što brže i lakše naplaćuje porez... Međutim, čak dok je važila ova odredba dešavalo se vrlo često obrnuto. Vlasti u želji da spreče pojedine birače u upotrebi njihovog prava glasa, nisu htele od njih da naplaćuju porez. I tako umesto da se naplati što više poreza, naplaćivalo se još manje.“ Živojin Ristić (1935), 90 - 91.

<sup>36</sup> Više o izbornoj materiji po ovom ustavu vidi u: Danilo Pavlović, *Izborni sistem po Vidovdanskom ustavu*, doktorska teza, Beograd, 1939.

ima više od trideset godina, da je srpski državljanin, ali i da uživa sva građanska i politička prava i da stalno živi u Srbiji izuzimajući ona lica koja stalno borave u inostranstvu državnim poslom. Kvalifikovani poslanici su pored ovih uslova morali da ispune i pomenuti uslov stručnosti. Pitanja gubitka aktivnog biračkog prava kao i nekompatibilnosti poslaničke službe, delom su regulisana Ustavom, a delom Izbornim zakonom. Ustav generalno propisuje nepodudarnost činovničke i poslaničke službe, ali onda predviđa čitave kategorije izuzetaka kao što su: ministri, članovi državnog saveta, profesori Velike škole, inženjeri i lekari u državnim službama itd. Izborni zakon dodatno proširuje ovu regulativu. Ovaj zakon takođe uvodi biranje po kandidatskim listama, a ne pojedinačno kao Zakon iz 1870. godine, što je posledica jačanja uloge političkih partija<sup>37</sup>. Detaljno su regulisana pitanja biračkih odbora, a ustanovljen je i jedan poseban izborni organ, Državni odbor, čiji je glavni zadatak bio da na osnovu poreskih knjiga izvrši raspored poslanika po okruzima.<sup>38</sup>

Velika novina Ustava iz 1888. godine je i uvođenje proporcionalnog izbornog sistema. Raspodela mandata se vršila kombinacijom dvokružnog većinskog izbornog sistema (u varošima koje su birale jednog poslanika) i proporcionalnog sistema (u varošima i okruzima koji su birali više poslanika). Ukupan broj glasalih delio se brojem mandata pa se tako dobijao količnik. Svaka je lista dobijala toliko poslaničkih mesta koliko se puta količnik sadržao u broju glasova koje je dobila. Eventualni preostali mandati deljeni su po sistemu najvećeg ostatka, a u raspodelu su se uključivale i liste koje nisu osvojile broj glasova ravan količniku.<sup>39</sup> Uvođenje proporcionalnog sistema koji omogućava da u skupštini budu zastupljene i manje partije, velika je novina. „Sa proporcionalnim sistemom, koji je uveden Ustavom iz 1888. godine napravljen je najveći preokret. Proporcionalni sistem bio je u Evropi nova, teorijska, iskustvom neproverena stvar. Osim Danske i nekih Švajcarskih kantona, u to vreme taj sistem nigde nije bio uveden i primenjen.“<sup>40</sup>

1893. i sledeće 1894. godine kralj Aleksandar je izvršio dva državna udara: prvim se proglasio punoletnim i zbacio namesništvo, a drugim ukinuo važeći Ustav iz 1888. i vratio na snagu Ustav iz 1869. Ukidanjem Radikalskog ustava prestali su da važe i svi zakoni koji su po njemu doneti, pa tako i Izborni zakon iz 1890. godine. Sa vraćanjem Namesničkog ustava vraćeni su i po njemu doneti važniji politički i administrativni zakoni,

---

<sup>37</sup> No, još su izbori iz 1883 vršeni sa organizovanim strankama - za svakog se kandidata unapred znalo kojoj stranci pripada. - Živojin Ristić (1935), 177.

<sup>38</sup> Živojin Ristić (1935), 127.

<sup>39</sup> Milan Jovanović (1997), 109.

<sup>40</sup> Marko Pavlović (2010), 111.

između ostalog i Izborni zakon iz 1870. Nov državni udar kralj je izvršio 6. aprila 1901. godine oktroisanjem novog ustava (tzv. Aprilski ustav)<sup>41</sup>. Po ovom ustavu<sup>42</sup> je kao organ narodnog predstavnštva po prvi put<sup>43</sup> u srpskoj istoriji predviđen dvodomni parlament, sačinjen od Narodne skupštine i Senata<sup>44</sup>. Postojali su odvojeni izbori za ova dva tela, a jedno lice nije moglo biti istovremeno i poslanik i član Senata. Izbori za Narodnu skupštinu su bili neposredni i tajni, a Ustav u ovom domu nije predviđao kategoriju „kraljevih poslanika“. Broj poslanika je bio određen samim Ustavom - sto trideset, a oni su se birali na sledeći način: samim Ustavom je propisano da Beograd bira dva poslanika, okružne varoši, kao i opštine takovska i dobrnjska po jednog, dok je ostali broj poslanika biran u okruzima - po okružnim listama srazmerno (prema srazmeri svoga stanovništva). Kategorija kvalifikovanih poslanika je svedena na samo jednog po kandidatskoj listi. U Senatu su pak po slovu samog Ustava članovi bili Prestolonaslednik, Arhiepiskop Beogradski i Episkop Niški, kao i trideset članova koje kralj postavlja „na ceo život“. Takođe je predviđeno još osamnaest izbornih članova (koji su se takođe birali neposrednim i tajnim glasanjem) od kojih je Beograd birao jednog, a način izbora preostalih sedamnaest ustav je prepustio izbornom zakonu (koji je ubrzo i donet). U pogledu aktivnog biračkog prava ovaj ustav je propisivao iste uslove kao i Ustav iz 1888. godine<sup>45</sup>. Što se tiče pasivnog biračkog prava za mesto u Narodnoj skupštini, u odnosu na Radikalni ustav dodat je samo uslov pismenosti (i nešto drugačije postavljen imovinski cenzus). Za člana Senata uslovi su bili nešto strože propisani pa je tako

---

<sup>41</sup> O političkom ambijentu u vreme donošenja ovog ustava vidi više: Mirjana Stefanovski, *Parlamentarizam po Ustavu od 1901. godine, Dva veka srpske ustavnosti*, Beograd: SANU, 2010, 239 - 255.

<sup>42</sup> U literaturi koja obrađuje istoriju izbornih sistema Srbije se Oktroisanom ustavu, kao i izbornim zakonima koji su po njemu doneti, neretko posvećuje vrlo malo pažnje, jer se smatra da nije od većeg značaja. U nekim radovima je on čak sasvim izostavljen, kao na primer u doktorskoj tezi Živojina Ristića na temu „Izborni zakoni Srbije“. On tako u uvodnom delu svog rada kaže: „Period vremena od 6. aprila 1901. god. pa do 5. juna 1903. god. nisam obradio, zato što je tada bio zaveden dvodomni sistem, koji je trajao svega dve godine, a naročito s toga što je izborni zakon, koji je donet da ostvari taj sistem, primenjen svega dva puta i što je pretpostavljao nešto sasvim novo u ustavnom životu predratne Srbije. On nije imao vremena da pokaže bilo kakav rezultat u praksi, jer je odmah posle dve godine važenja ukinut.“

<sup>43</sup> Po prvi put je ustavnim aktom jasno određeno postojanje dva doma narodnog predstavnštva, ali je po nekim autorima dvodomni sistem faktički postojao i ranije po Preobraženskom ustavu – Marko Pavlović (2010), 102 i 105.

<sup>44</sup> Velika skupština je po ovom ustavu izostala.

<sup>45</sup> Doduše, imovinski cenzus je bio znatno povišen što je imalo za posledicu smanjenje biračkog tela na oko 300.000 birača. Ratko Marković (2005), 116.

cenzus bio viši, a bilo je i neophodno da kandidat navrši četrdeset godina.<sup>46</sup> Detaljniju regulativu izborne materije Ustav je prepustio zakonu.

Već iste godine usledila su čak dva izborna zakona - prvo Izborni zakon od 10. juna 1901.godine, koji je 12. decembra zamenjen Zakonom o izborima članova narodnog predstavništva. Izborni zakon od 10. juna je za svoj uzor imao Izborni zakon iz 1890. godine, uz izvesna odstupanja, od kojih je svakako najvažnija razlika u raspodeli mandata. Ovaj zakon je tako napustio proporcionalni i uveo većinski izborni sistem u jednoj ublaženoj varijanti. Tako je u slučaju da pored liste sa apsolutnom većinom postoji neka druga lista sa hiljadu glasova, onda bi se toj listi ustupalo jedno poslaničko mesto.<sup>47</sup> Iste godine, 12. decembra, donošenjem Zakona o izborima članova narodnog predstavništva, ovaj sistem je ukinut i vraćen sistem proporcionalne raspodele mandata. Međutim, ovaj proporcionalni sistem se razlikovao od onog predviđenog Ustavom iz 1888. godine i Izbornim zakonom iz 1890. godine jer mandate koji preostanu nakon raspodele izbornim količnikom, nije delio po principu najvećeg ostatka, već ih je pripisivao listi sa najvećim brojem glasova (klasičan sistem izbornog količnika). Time je i ovaj zakon, kao i onaj od 10. juna favorizovao većinu. Ovako česte promene izborne regulative posledica su žestokih političkih borbi i želje da se promenom izbornog sistema neposredno utiče na rezultate izbora, što će kulminirati 1903. godine. Kralj Aleksandar Obrenović je 25. marta izvršio još jedan državni udar, ovaj put ukinuvši važeći ustav na četrdeset i pet minuta kako bi doneo novi izborni zakon. Narodna skupština je raspuštena i zakazani su novi izbori, posle kojih je kralj ubrzo ubijen.

Posle izvršenog prevrata donet je od strane Narodnog predstavništva novi ustav, koji je u stvari bio nešto izmenjen Ustav iz 1888. Zajedno sa modifikovanim Ustavom iz 1888. vraćen je i Izborni zakon iz 1890. godine. Ističe se da je Ustav iz 1903. „poslužio oslobađanju političke energije građanstva i celoga društva. Uticao je na preuređenje i novi raspored glavnih činilaca političko-državnog uređenja. Vladalac je i pored zadržavanja krupnih ustavnih prava, normativno bio naveden da poštuje načela parlamentarne igre.“<sup>48</sup> Ovaj ustav je u odnosu na svoj uzor sadržao četrdesetak izmena, koje su mahom uvedene kako bi dodatno ograničile vlast vladara. Izmena koja nas ovde najviše interesuje jeste nešto promenjen sistem raspodele mandata. Naime, proporcionalni sistem iz 1888. godine veoma je pogodovao malim strankama što je u praksi otežavalo stvaranje stabilne parlamentarne većine. Sada je Ustav propisivao da se glasovi liste ili

---

<sup>46</sup> Naspram trideset godina, koliko je bilo predviđeno za Narodnu skupštinu.

<sup>47</sup> Milan Jovanović (1997), 110.

<sup>48</sup> Mirko Mirković, Ustav od 1903. godine, *Ustavi Kneževine i Kraljevine Srbije 1835 – 1903*, Beograd: SANU, 1988, 194.

više lista koje ne sadrže izborni količnik pripisuju kandidatskoj listi sa najvećim brojem glasova.<sup>49</sup> Ukoliko ni jedna lista ne osvoji izborni količnik, mandat se dodeljivao prema visini ostatka. Izvesne izmene su ustanovljene i sa ciljem povećanja biračkog tela (način utvrđivanja ispunjenja imovinskog cenzusa je promenjen). Vaspostavljeni Izborni zakon je 1910. godine pretrpeo još neke, manje izmene.

Ustav iz 1903. godine poslednji je ustavni akt u Kraljevini Srbiji. 1914. godine izbio je Prvi svetski rat, a posle njegovog okončanja 1918. formirana je Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca. Ustavni razvoj devetnaestovekovne Srbije pratio je njeno političko sazrevanje. Uz nekoliko odstupanja može se ipak zaključiti da je razvoj političkih institucija i izbornog sistema tekao progresivno. U kontekstu jačanja parlamentarizma i izbora koji bi omogućili što veću suverenost naroda, Ustav iz 1888. godine i Izborni zakon iz 1890. godine svakako su bili najsvetlije tačke ustavopravne istorije Srbije do Prvog svetskog rata.

---

<sup>49</sup> Milan Jovanović (1997), 111.

Miroslav Đorđević, LL.B.  
Research Assistant,  
Institute of Comparative Law,  
Belgrade

## HISTORY OF ELECTIONS IN THE PRINCIPALITY AND THE KINGDOM OF SERBIA

### Summary

*The election of delegates in Serbia in the 19th century developed gradually. It has evolved from the elections regulated by the customs, to an advanced and democratic system of that time, like the one regulated by the Constitution of 1888 and the Election Law of 1890. The elections were often accompanied by political pressure of the authorities; therefore, big accomplishments achieved through Serbia's constitutional history, were exclusion of the police from the election process, establishment of voters list, anonymous voting etc. The proportional elective system, introduced with the Constitution of 1888 was new at the time, and not yet applied in many other European countries. During the Principality and Kingdom of Serbia the general right to vote did not exist. Women and entire categories of the population were excluded from voting. A property census existed all the time with varied values. Nevertheless, with the exception of the two-year validity of the Constitution of 1901, Serbia was tending to become a country with the parliamentary system, in which apart from the rule of the monarch, the sovereign people rule as well, through the representatives it has elected.*

**Keywords:** *elections, elective systems, election laws, parliament, constitutions of Principality (Kingdom) of Serbia.*