

*Маша Кулаузов, асистент-приправник
Правног факултета у Новом Саду*

СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ СЕНАТА ПРЕМА УСТАВУ КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ ОД 1901. ГОДИНЕ И ФРАНЦУСКОМ ЗАКОНУ О ОРГАНИЗАЦИЈИ СЕНАТА ОД 1875. ГОДИНЕ

***Сажетак:** Установа Сената уведена је у уставни систем Србије тек **Априлским уставом** од 1901. године као резултат компромиса између краља Александра Обреновића и радикала. Како је Сенат установа без корена у традицији српског народа, а редактори **Устава** од 1901. године француски ђаци, врсни познаваоци француског језика и права, француски **Закон о организацији Сената** од 1875. године је у знатној мери коришћен као модел за формулисање одредби о саставу Сената у српском уставу.*

*Поређењем конкретних одредби **Априлског устава** од 1901. и француског **Закона** може се установити да су оба уставна акта познавала категорију непокретних именованих сенатора, прописивала врло рестриктивне услове за уживање активног бирачког права за Сенат, као и да су поједини услови за стицање пасивног бирачког права у оба акта били идентични.*

*Разлике између одредби **Априлског устава** од 1901. и француског **Закона о организацији Сената** од 1875. о начину избора сенатора и дужини трајања њиховог мандата у великој мери су резултат разлика у облику владавине у две земље и укупних друштвено-економских, социјалних и политичких прилика приликом доношења ових уставних аката. Наведене разлике никако не доводе у питање несумњив утицај који је француски*

Закон о организацији Сената извршио на формулисање одредби о саставу Сената у Уставу Краљевине Србије од 1901. године.

Кључне речи: Априлски устав од 1901. године, француски Закон о организацији Сената од 1875. године, Сенат, састав Сената, активно и пасивно бирачко право за Сенат.

1. Доношење Устава Краљевине Србије од 6. априла 1901. године

Под притиском Русије и радикала, после смрти краља Милана крајем јануара 1901. године, краљ Александар Обреновић је убрзао припреме за доношење устава. Краљ је намеравао да доношењем устава поврати углед и репутацију који су били озбиљно угрожени браком са Драгом Машин, дворском дамом његове мајке. Драга је по мишљењу српског народа била неприлична за престо и по годинама и по свом статусу. Такође, краља је на доношење устава навео и један разлог практичне природе. Наиме, уочи доношења устава у Србији се пронео глас да је краљица у другом стању. Будући да пол детета није био познат, а краљица у поодмаклим годинама, што је могућност друге трудноће доводило у питање, краљ је намеравао да у устав унесе одредбу о могућности да женско дете наследи престо и на тај начин очува династички континуитет.

Краљ је поверио израду уставног нацрта радикалу Миловану Ђ. Миловановићу и напредњаку Павлу Маринковићу, али је и сам узео значајног учешћа у изради уставног нацрта, ослањајући се превасходно на уставни пројекат напредњачке владе Стојана Новаковића од 1896. године.¹

Након што је уставни нацрт израђен, краљ је позвао у двор прваке све три странке са којима је претресао текст нацрта, а потом сазвао један шири круг политичара, чиновника и представника грађанске класе пред којима је устав прочитан. Након тога краљ се заклео на устав.

Заобилазећи Велику народну скупштину којој је према одредбама *Намесничког устава* од 1869. године припадала уставотворна власт, краљ је октроисао (подарио) устав 6. априла 1901. године. На овај начин уставна промена је извршена државним ударом који су, од ступања Александра на престо 1. априла 1893. године па све до трагичне погибије 29. маја 1903.

¹ С. Јовановић, *Влада Александра Обреновића*, књига II, Београд 1931, 200-204.

године представљали главно обележје Александрове десетогодишње владавине.²

Поред могућности да жена наследи престо, главна новина у *Уставу* од 1901. године била је увођење установе Сената. На тај начин остварена је давнашња тежња напредњака да се у уставни систем Србије уведе дводомно народно представништво које је било предвиђено у свим уставним нацртима Напредне странке.³ Основна интенција уставотворца била је да оваквом поделом законодавног тела краљ добије Сенат, који би као полу-бирано а полу-постављано тело представљао његово упориште, а да радикали добију Народну скупштину у којој би имали већину с обзиром на тадашње расположење бирачког тела.

2. Доношење Закона о организацији Сената од 24. фебруара 1875. године

Као што је увођење установе Сената *Априлским уставом* од 1901. године представљало резултат компромиса између краља и радикала, тако је и задржавање установе Сената у Трећој Француској републици представљало резултат компромиса између републиканаца и монархиста. Наиме, Трећа француска република створена је 4. септембра 1870. године одлуком Француске националне скупштине са само једним гласом већине у корист републиканског облика владавине.⁴ Трећа република настала је као резултат пораза у рату са Пруском 1870. године и zasiћености личним режимом Наполеона III. Будући да је Трећа република настала тако тесном већином, и њен некодификовани *Устав* од 1875. године представљао је резултат компромиса и међусобних концесија између монархиста и републиканаца.⁵ Тај компромис огледао се и у задржавању установе Сената на коме су инсистирали монархисти, а чији су састав, уређење и надлежности ближе уређене *Законом о организацији Сената* од 24. фебруара 1875. године.

² Исто, 198-199.

³ О напредњачким уставним нацртима в. *Уставни пројект напредне странке (1880 и 1883)*, објављен у књизи Ј. М. Продановића, *Уставни развитак и уставне борбе у Србији*, Београд б. г, 254-275, и *Предлог устава израђен 1896. године*, објављен у књизи С. Новаковића, *Двадесет година уставне политике у Србији (1883-1903)*, Београд 1912, 249-298.

⁴ М. Јовић, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd 1984, 135.

⁵ М. Јовић, нав. дело, 135-136.

3. Састав Сената према Уставу Краљевине Србије од 1901. године и француском Закону о организацији Сената од 1875. године

3.1. Начин уласка у Сенат

Према члану 70 Устава Краљевине Србије од 1901. године у Сенат улази неколико чланова “по праву”, вирилних чланова (који су улазили у Сенат по положају): престолонаследник када постане пунолетан, београдски архиепископ и нишки епископ, затим тридесет чланова које именује краљ на цео живот и осамнаест изборних чланова (из сваког округа и из Београда по један). Изборни сенатори се бирају путем непосредних избора на шест година тајним гласањем (члан 71).⁶ Будући да је краљ именовоао 3/5 чланова Сената, као и председника и два потпредседника (чл. 54)⁷, и то из реда напредњака који су одувек сматрани дворском странком, Сенат је био замишљен као упориште краљеве власти, средство путем кога би краљ спроводио лични режим. Међутим, у пракси, састав Сената није обезбеђивао краљу онај утицај на то тело који је он желео. Замишљени као оруђе у краљевим рукама, постављени сенатори то ипак нису били јер им је доживотност њиховог положаја омогућавала одређену независност у односу на краља. Изабрани сенатори, будући малобројни, морали су бити бирани по већим изборним јединицама. Међутим, што су изборне јединице биле веће, већа је била и вероватноћа да у њима већину освоји Радикална странка, као странка са најјачим упориштем у народу.⁸

За разлику од *Априлског устава* од 1901. године, француски *Закон о организацији Сената* од 1875. године није предвидео чланове Сената “по праву”, односно вирилне чланове. Према члану 1 *Закона о организацији Сената*, Сенат (*Sénat*) је састављен од три стотине чланова, од тога две стотине двадесет и пет посредно изабраних и седамдесет и пет именованих од стране Француске националне скупштине, настале сједињавањем оба дома представничког тела.⁹ За разлику од Сената у Србији који није представљао “бастион конзервативизма” у правом смислу те речи захва-

⁶ *Устав Краљевине Србије* од 1901. године, штампан у Државној штампарији Краљевине Србије, Београд 1901, 23. У даљем тексту: *Устав од 1901. године*.

⁷ *Устав од 1901. године*, 18.

⁸ С. Јовановић, нав. дело, 200-201.

⁹ *Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat*, http://www.legisnet.com/france/constitutions/constitution_III_republique.htm, 2, погледано 1.12.2004.године. У даљем тексту: *Loi du 24 février 1875*.

љујући изборном законодавству које је омогућавало радикалима да остваре значајан утицај приликом избора сенатора, Сенат је у Француској Трећој републици имао далеко конзервативнији карактер. Конзервативном карактеру Сената у великој мери је допринело и важеће изборно законодавство по коме су фаворизоване сеоске општине познате по својој конзервативности, те је тако, на пример, Париз са четири милиона становника имао свега 110 општинских делегата-бирача, док је целокупна област Сене, са скоро истим бројем становника, располагала са 945 општинских делегата-бирача.¹⁰ Ова ситуација у Француској није знатније измењена ни након доношења *Закона* од 1884. године на основу кога више нису све општине слале по једног делегата у бирачко тело, већ само оне чија су општинска већа имала одређени број чланова, који је опет зависио од броја становника општине, али није са њим био у потпуности сразмеран.¹¹ Мандат изабраних чланова Сената је трајао девет година што је доприносило њиховој стабилности. Сенатори подлежу реизбору, тако што се сваке три године реизбира једна трећина сенатора (члан 6).¹² У уставноправној теорији преовлађује мишљење да парцијално обнављање Сената представља гаранцију у остваривању континуитета једне политике.¹³ На овај начин спречавају се радикалне струје да остваре значајнији утицај у Сенату и доведу до наглих заокрета у политици једне земље. Према члану 7 *Закона о организацији Сената*, сенатори именовани од стране Француске националне скупштине су доживотни, а у случају упражњења места, оно је попуњавано по систему кооптације.¹⁴ Учвршћивањем републиканског режима уследила је значајна ревизија *Закона* 1884. године путем које су укинута непокретни сенатори и сви сенатори су постали изборни.¹⁵

3.2. Активно бирачко право за Сенат

Активно бирачко право за Сенат према *Априлском уставу* од 1901. године имали су рођени и прирођени српски грађани, са навршеном двадесет једном годином, који плаћају држави најмање 45 динара непосредног пореза без икаквих приреза, и који нису судском пресудом изгубили

¹⁰ В. Blagoev, *Problem Senata u Francuskoj*, *Arhiv za pravne i društvene nauke*, sveska 3 (1969), 322.

¹¹ Ј. Stefanović, *Drugi dom u francuskim ustavima*, *Rad JAZU*, knjiga 330, Odjel za društvene nauke, knjiga XI (1962), 16.

¹² *Loi du 24 février 1875*, 3.

¹³ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2003, 354.

¹⁴ *Loi du 24 février 1875*, 3.

¹⁵ Ј. Stefanović, нав. дело, 16.

бирачко право. Колику ко количину порезе плаћа, доказивало се пореском књижицом за последње три године, што је значило да је за стицање активног бирачког права за Сенат било неопходно плаћати бирачки порез три године узастопно (члан 50).¹⁶ О висини имовинског цензуса за стицање активног бирачког права сведочи и чињеница да је осамнаест изборних чланова Сената бирало свега нешто више од двадесет хиљада бирача.¹⁷ Официри и војници под заставом су лишени активног и пасивног бирачког права како за Сенат тако и за Народну скупштину (члан 51).¹⁸ Као и *Ан-рилки устав*, тако је и француски *Закон о организацији Сената* прописивао врло рестриктивне услове за стицање активног бирачког права за Сенат. Право гласа при избору сенатора имао је сразмерно мали број лица, само народни посланици, окружни већници, као и делегати општинских већа окупљени у изборним колегијама за избор сенатора (члан 4).¹⁹

3.3. Пасивно бирачко право за Сенат

У *Априлском уставу* од 1901. године су у члану 72 таксативно наведени врло строги услови за избор на сенаторску функцију. За сенатора је могао бити постављен или изабран рођени или прирођени српски грађанин који ужива сва грађанска и политичка права, стално живи у Србији, који је навршио четрдесет година и плаћа држави најмање 200 динара непосредног пореза годишње што се доказује пореском књижицом за последње три године. Овај последњи услов за стицање пасивног бирачког права нису морали испуњавати бивши председници и потпредседници Народне скупштине, пензионисани генерали или они који су поднели оставку, саветници, изванредни посланици и дипломатски агенти (члан 72). Сенатори нису могли постати активни чиновници, изузев изванредних посланика, дипломатских агената, чланова Касационог суда, професора Велике и средњих школа, управника монопола, библиотекара Народне библиотеке, лекара, инжењера и оних чиновника на расположењу или у пензији који су завршили факултет. Свештеници оба реда могли су бити бирани у Сенат (члан 73).²⁰ У уставноправној теорији се сматра да је овакво уставно решење према коме чиновници нису, осим ретких изузетака, могли бити чланови представничког тела више у складу са начелом поделе власти јер се на овај начин елиминише утицај извршне на законодавну власт.

¹⁶ *Устав од 1901. године*, 17.

¹⁷ С. Јовановић, нав. дело, 201.

¹⁸ *Устав од 1901. године*, 17.

¹⁹ *Loi du 24 février 1875*, 3.

²⁰ *Устав од 1901. године*, 23-24.

Иако француски *Закон о организацији Сената* садржи само једну сумарну одредбу о условима за избор сенатора у којој је наведено да за сенатора може бити изабран или именован Француз, стар најмање четрдесет година, који ужива сва грађанска и политичка права (члан 3),²¹ мишљења смо да су у пракси Треће Француске републике сигурно постојали и неки додатни услови које је било неопходно испунити за избор на сенаторску функцију. Будући да у свим земљама друштвено-политички ауторитет Сената, поред уставноправних овлашћења почива и на квалитету његовог чланства, прописани су старосни, образовни и имовински цензус за стицање пасивног бирачког права за Сенат. Сенат је замишљен као тело, у којем је усредсређена интелектуална, финансијска и политичка снага нације, те су, сходно томе, сенатори по правилу угледни и материјално обезбеђени људи са великим искуством у обављању јавних послова.

Закључак

Установа Сената нема корена у традицији српског народа, а увођење Сената доводи до значајних промена како у старосној, тако и у имовинској и образовној структури Народног представништва, законодавну процедуру чини сложенијом и захтева посебну вештину како би се постигао координиран и синхронизован рад између Народне скупштине и Сената. Имајући у виду све наведене разлоге, мишљења смо да су творци *Устава* од 1901. године користили стране узорне као модел за увођење дводомног народног представништва у уставни систем Србије. Иако је установа Сената постојала у уставима већине развијених земаља XIX века, сматрамо да су се творци *Устава* од 1901. године, као врсни познаваоци француског језика и права, у увођењу Сената ослањали у првом реду на француски некодификовани устав од 1875. године. У прилог овој тврдњи говори чињеница да је један од главних редактора *Устава* од 1901. године Милован Ђ. Миловановић завршио студије права и докторирао у Паризу, а да је Стојан Новаковић, творац уставног нацрта Напредне странке од 1896. године који је послужио као основ за доношење *Устава* од 1901. године, указивао краљу на пример Треће Француске републике која је увела Сенат као гарант своје дуговечности и стабилности.²²

Између одредби *Априлског устава* од 1901. године и француског *Закона о организацији Сената* од 1875. године које се тичу састава Сената

²¹ *Loi du 24 février 1875*, 3.

²² С. Новаковић, нав. дело, 170.

постоје битне сличности.²³ Разлике међу њима резултат су разлика у облику владавине између две земље, као и укупних друштвено-економских, социјалних и политичких прилика уочи доношења *Устава Краљевине Србије* од 1901. године и француског *Закона о организацији Сената* од 1875. године. Тако, на пример, уместо чланова Сената које је у Србији именовао краљ на цео живот, у Француској Трећој републици постојали су до 1884. године доживотни чланови које је именovala Француска национална скупштина. И *Априлски устав* и француски *Закон* прописују врло рестриктивне услове за стицање активног бирачког права за Сенат, а и поједини услови за уживање пасивног бирачког права су у оба уставна акта идентични. То су: српско, односно француско држављанство, навршених четрдесет година живота и уживање свих грађанских и политичких права. И поред разлика у начину избора сенатора и дужини трајања њиховог мандата, наведене сличности у уставним решењима несумњиво сведоче о значајном утицају који је француски *Закон о организацији Сената* извршио на састав Сената према *Уставу Краљевине Србије* од 1901. године.

²³ Сличности и разлике између законодавних и судских компетенција Сената према *Уставу* од 1901. године и француском *Закону* од 1875. године биће наведене у наредном раду.

*Maša Kulauzov, Assistant
Novi Sad Faculty of Law*

**Similarities and differences between the Senate according
to the Constitution of the Kingdom of Serbia of 1901 and
French Law relating to the organisation of the Senate of 1875
(Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat)**

Abstract

King Alexander Obrenović, as being under the big pressure of Radicals and Russia after the king Milan's death, promulgated on April 6, 1901 a new constitution. Besides the provisions concerning the succession of throne that provided that a female child could succeed to the throne in case that there were no male children and male lateral relatives existing after the king's death, the most significant novelty in the *Constitution* was bicameral National representative body. Besides National Assembly, as a House of Representatives, Senate was for the first time introduced in Serbia, being the result of a compromise of the king and Radicals.

As Senate was not known in Serbian constitutional history before, we could come to a conclusion that the authors of the *Constitution* of 1901 (the so called April constitution "Aprilski ustav") relied on foreign models when they introduced Senate in the *Constitution*. Since the authors of the *Constitution* of 1901 studied in France, the French *Law relating to the organisation of the Senate* of 1875 (*Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat*) served to a great extent as a model for the provisions concerning the Senate in the Serbian *Constitution* of 1901.

Comparing the provisions of the Serbian *Constitution* and the French *Law*, we could notice that both constitutional documents envisaged appointed and irremovable senators. Both documents introduced severe conditions for acquiring of active electoral right for Senate as well as some same conditions for obtaining passive electoral right for Senate. According to the provisions of both constitutional documents, passive electoral right had citizens, over 40 years old that enjoyed all civil rights and freedoms. Besides those conditions, Serbian

Constitution of 1901 prescribed property census for acquiring of passive electoral right.

Despite the differences between the provisions of the Serbian *Constitution* and the French *Law* concerning the duration of the mandate of senators and the way of their election, the great influence of the French *Law* of 1875 on the structure of the Senate as per the *Constitution* of 1901 could not be denied. Those differences emerged as a result of different social and political circumstances in the society at the time when Serbian *Constitution* of 1901 and French *Law relating to the organisation of the Senate* of 1875 (*Loi du 24 février 1875 relative à l'organisatin du Sénat*) were passed.