

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

POLOŽAJ SENATORA I NARODNIH POSLANIKA PREMA USTAVU KRALJEVINE SRBIJE OD 1901. GODINE I USTAVU FRANCU- SKE TREĆE REPUBLIKE OD 1875. GODINE

Sažetak: *Autor u radu poredi odredbe Ustava Kraljevine Srbije od 1901. i Ustava Francuske Treće republike od 1875. koje se odnose na imunitet senatora i narodnih poslanika, vezanost mandata i na raspuštanje opštedržavnog tela. Pažnja je posvećena upravo ovim odredbama jer od ustavnih rešenja u navedenim oblastima u najvećoj meri zavisi stabilnost položaja senatora i poslanika kao i nezavisnost Narodnog predstavništva u odnosu na ostale ustavotvorne vlasti.*

Ključne reči: *Ustav Kraljevine Srbije od 1901. godine, Ustav Francuske Treće republike od 1875, Senat, predstavničko telo, mandat, imunitet, raspuštanje opštedržavnog tela.*

Senat je 1901. godine prvi put uveden u ustavni sistem Srbije. U tadašnjoj ustavnoj istoriji Srbije zakonodavnu vlast je vršila samo Narodna skupština. Zato možemo pretpostaviti da su se pisci *Ustava* od 1901. oslanjali na strane uzore kada su formulisali odredbe o Senatu u ustavnom tekstu. U traganju za eventualnim stranim uticajima na uobličavanje odredaba o imunitetu i vezanosti mandata senatora i poslanika, kao i o raspuštanju opštedržavnog tela, pažnju nam je privukao *Ustav* Francuske Treće republike od 1875.¹ Njegove odredbe smo analizirali iz

¹ O članovima dva ustavna akta koji se odnose na ostvarivanje aktivnog i pasivnog biračkog prava za Senat i njegov sastav videti M. Kulauzov, *Sličnosti i razlike*

dva razloga: 1) tvorci *Ustava* od 1901. su bili francuski đaci, vrsni poznavaoци francuskog jezika i prava,² i 2) ovaj ustav donet je pre *Ustava* Srbije od 1901.

1. Imunitet i vezanost mandata

Ustavom Kraljevine Srbije od 1901. godine senatorima i narodnim poslanicima garantovana je puna sloboda u obavljanju parlamentarnih funkcija. Njihov mandat je slobodan. Iako ni na jednom mestu u ustavnom tekstu nije decidirano navedeno da birači ne mogu svojim izabranim predstavnicima davati obavezne instrukcije na koji način da glasaju, za-

između Senata prema Ustavu Kraljevine Srbije od 1901. godine i francuskom Zakonu o organizaciji Senata od 1875. godine, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, XL 1 (2006), str. 115–124. O zakonodavnim i sudskim kompetencijama Senata u Francuskoj Trećoj republici i Kraljevini Srbiji videti M. Kulauzov, Sličnosti i razlike između Senata prema Ustavu Kraljevine Srbije od 1901. godine i Ustavu Francuske Treće republike od 1875. godine, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, XL 2 (2006), str. 53 – 62.

² Izradu *Ustava Kraljevine Srbije* od 1901. kralj Aleksandar Obrenović je poverio Milovanu Đ. Milovanoviću i Pavlu Marinkoviću. Milovan Đ. Milovanović (1863 – 1912), istaknuti član Radikalne stranke i sposoban državnik doktorirao je pravo u Parizu. Učestvovao je i u izradi *Ustava Kraljevine Srbije* od 1888. godine. Kao istaknuti državnik vršio je funkcije ministra pravde 1896–1897, ministra privrede 1901. i ministra finansija 1902. godine. U vreme učešća u izradi *Ustava* od 1901. Milovanović se nalazio na čelu ministarstva privrede u vladama Alekse Jovanovića i Mihaila Vujića. Ostvario je i zavidnu diplomatsku karijeru kao poslanik Srbije u Bukureštu 1900. i Rimu od 1902. do 1907. godine. Našavši se na čelu srpske diplomatije u vreme aneksione krize, Milovanović je uspeo da skrene pažnju Evrope na srpsko nacionalno pitanje i izbegne rat sa Austrijom. U strahu od novog nadiranja Austro – Ugarske na Balkan, načinio je sporazum sa Bugarima koji je predstavljao uvod u Balkanske ratove koji su usledili ubrzo nakon njegove smrti. Zalagao se za što tešniji savez sa Rusijom i članicama Antante, kao i za sporazum sa balkanskim narodima. Milovanović je, kao vrstan diplomata bio cenjen i u zemlji i u inostranstvu. Ostavio je velikog traga u spoljnoj politici Srbije. Autor je brojnih ustavnopravnih studija i dela iz diplomatske istorije Srbije među kojima se po svom značaju izdvajaju: *Srbi i Hrvati* (1895) i *Srbi i Bugari* (1898). Pavle Marinković (1866 – 1925) je bio član Napredne stranke, istaknuti državnik, političar i diplomata koji je studirao pravo u Parizu. U vreme učešća u izradi *Ustava* od 1901. vršio je funkciju ministra prosvete u vladama Alekse Jovanovića i Mihaila Vujića. Tokom svoje bogate državničke karijere Marinković se nalazio na čelu ministarstva prosvete 1900 – 1901 i 1919, ministarstva šuma i ruda 1919. i ministarstva vera 1920. godine. U diplomatsku službu je stupio 1901. godine kao poslanik Srbije u Sofiji, a od 1915. do 1919. bio je diplomatski predstavnik Srbije u Bukureštu. Zaslužan je i za pokretanje dva politička časopisa. Izdavao je list *Red* 1894. godine kao organ mladih konzervativaca, a nakon ubistva kralja Aleksandra Obrenovića pokrenuo je i časopis *Pravda* u kome se borio protiv novog režima.

brana dodele imperativnog (vezanog) mandata predviđena je u članu 43 stav 5 *Ustava* od 1901.³ Pomenutim članom je propisano da poslanici i senatori predstavljaju ceo narod, a ne samo svoje izborne okruge. Dakle, momentom izbora njihova veza sa biračima prestaje i član Narodnog predstavništva je slobodan u vršenju svojih poslaničkih dužnosti sve do isteka predstavničkog mandata.

Prema članu 59 *Ustava* od 1901. niko ne može pozvati na odgovornost člana ma kog doma za iskazano mišljenje ili za dat glas u zakonodavnom telu. Protiv njega se ne može voditi krivični postupak, niti on može biti lišen slobode bez odluke doma čiji je član. Zabrana hapšenja ne važi u slučaju zaticanja poslanika ili senatora pri izvršenju krivičnog dela (tzv. flagrantni delikt), ali i u tom slučaju dom čiji je on član odlučuje da li će se istraga nastaviti ili prekinuti.⁴ Iz navedene odredbe nedvosmisleno proizilazi da je izabranim predstavnicima prema ustavu Srbije od 1901. bila zajemčena puna sloboda govora u predstavničkom telu, kao i sloboda od hapšenja za sve vreme trajanja mandata Narodnog predstavništva.⁵

Nekodifikovani *Ustav* Francuske Treće republike od 1875. godine predviđa znatno manje garancija nesmetanog vršenja funkcija senatora i poslanika nego što je predviđeno u *Ustavu* Srbije od 1901. godine. On ne sadrži nijednu odredbu o prirodi njihovog mandata te na taj način ostavlja prostora za pritiske i uticaje birača na svoje izabrane predstavnike. *Ustav* od 1875, doduše, predviđa zabranu hapšenja članova domova osim u slučaju zaticanja pri izvršenju krivičnog dela. Međutim, zabrana hapšenja je važila samo za vreme trajanja zasedanja Narodnog predstavništva (član 14 *Zakona o uzajamnim odnosima vlasti*).⁶ To je praktično značilo da su

³ *Ustav Kraljevine Srbije* od 1901. godine, štampan u Državnoj štampariji Kraljevine Srbije, Beograd 1901, str. 15. U daljem tekstu: *Ustav od 1901. godine*.

⁴ Isto, str. 19.

⁵ Sloboda govora senatora i narodnih poslanika u ustavnopravnoj teoriji naziva se **imunitet neodgovornosti** i predstavlja sredstvo za obezbeđivanje nezavisnosti Narodnog predstavništva. Potpuna sloboda govora moguća je jedino ukoliko imunitet štiti izabranog predstavnika i nakon isteka mandata, kao što je u ustavu Srbije od 1901. bilo propisano. Za razliku od imuniteta neodgovornosti koji je trajan, **imunitet nepovredivosti**, čija je suština u slobodi od hapšenja ograničen je na vreme trajanja parlamentarnog mandata i po pravilu se ne primenjuje u slučaju zaticanja poslanika i senatora pri izvršenju krivičnog dela. Njihovo trajno oslobađanje od krivične odgovornosti vodilo bi ozbiljnom narušavanju načela jednakosti građana pred zakonom. Smisao ovog proceduralnog imuniteta ogleda se u zaštiti izabranih predstavnika od tendencioznog optuživanja i neosnovanog lišavanja slobode. Detaljnije o ustanku imuniteta senatora i narodnih poslanika videti J. Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd 1958, str. 309 – 311.

⁶ *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*, http://www.legisnet.com/france/constitutions/constitution_III_republique.htm, p. 6, posećeno 31. 08. 2007. U daljem tekstu: *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*.

poslanici i senatori mogli biti hapšeni u periodima između zasedanja predstavničkog tela i na taj način ometani u vršenju svojih poslaničkih dužnosti. Jedino progresivno rešenje koje *Ustav* od 1875. sadrži u ovoj oblasti ogleđa se u punoj slobodi govora članova Narodnog predstavništva. Niko ne može člana ma kog doma ni nakon isteka mandata pozvati na odgovornost za izraženo mišljenje ili za dat glas u zakonodavnom telu (član 13 *Zakona o uzajamnim odnosima vlasti*).⁷

2. Raspuštanje opštedržavnog tela

U svim ustavnim monarhijama predviđeno je pravo šefa države da raspusti opštedržavno telo. Tako je i srpski kralj prema odredbama *Ustava Kraljevine Srbije* od 1901. godine mogao raspustiti Narodnu skupštinu. Ukaz o raspuštanju premapotpisivali su svi ministri. Istim ukazom morali su biti predviđeni novi izbori za Narodnu skupštinu u roku od tri meseca, kao i sazivanje Narodnog predstavništva u roku od četiri meseca od dana raspuštanja Narodne skupštine (čl. 15 st. 4 *Ustava*).⁸ Kao ni prema odredbama većine svetskih ustava, ni prema ustavu Srbije kralj nije mogao raspustiti Senat (čl. 75 st. 2 *Ustava*).⁹ Nemogućnost raspuštanja činila je Senat stabilnijim činioćem u zakonodavstvu u odnosu na opštedržavno telo.

Prema odredbi člana 5 stav 1 i 2 *Zakona o organizaciji vlasti* od 25. februara 1875, predsednik Francuske Treće republike je mogao, uz pristanak **Senata** (*Sénat*) da raspusti **Dom poslanika** (*Chambre des députés*) pre zakonskog isteka njegovog mandata. U slučaju raspuštanja Doma poslanika izborne kolegije se sazivaju radi novih izbora u roku od tri meseca od dana raspuštanja.¹⁰ Ovako formulisana odredba stvara nedoumice da li u roku od tri meseca treba samo izdati dekret kojim se za određeni dan zakazuju izbori, ili u tom roku izbori treba da budu i održani. Zato je 14. avgusta 1884. godine donet ustavni zakon koji je ovu nejasnoću otklonio. On u članu 1 predviđa da se izborne kolegije sastaju radi novih izbora u roku od dva meseca od dana raspuštanja, a Dom poslanika u roku od deset dana od dana zakljućenja izbornih radnji.¹¹

⁷ *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*, p. 5.

⁸ *Ustav od 1901. godine*, str. 7.

⁹ Isto, str. 24.

¹⁰ *Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics*, http://www.legisnet.com/france/constitutions/constitution_III_republique.htm, pp. 1 - 2, posećeno 31. 08. 2007. U daljem tekstu: *Loi du 25 février 1875*.

¹¹ L. Duguit, H. Monnier, R. Bonnard, *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 7^{me} éd, Paris 1952, p. 308.

Kako Senat u Francuskoj Trećoj republici nikada nije mogao biti raspušten predstavljao je, kao i u Srbiji, stabilniji činilac u zakonodavstvu od opštepredstavničkog tela. Njegov položaj je u odnosu na Dom poslanika donekle ojačan i neophodnošću njegove saglasnosti za raspuštanje predstavničkog doma. Odlučujući o tome da li će pristati na raspuštanje Doma poslanika ili ne, Senat je igrao i ulogu prvostepenog arbitra u sukobu izvršne i dela zakonodavne vlasti. Međutim, kako se nakon 1877. izobičajilo raspuštanje Doma poslanika, ovo ovlašćenje Senata je izgubilo svoj praktični značaj. Naime, predsednik Francuske Treće republike maršal Mak Mahon (*Mac Mahon*) pristupio je 1877. raspuštanju Doma poslanika nakon neuspelog pokušaja da mu nametne vladu po svom izboru. Za raspuštanje predstavničkog doma on je dobio saglasnost Senata, dakle, njegov postupak je bio u granicama ustava. Na novim izborima najveći broj dotadašnjih republikanskih poslanika je bio opet izabran. Posle ponovnog pokušaja da obrazuje vladu po svom izboru sa kojom domovi nisu hteli da sarađuju, Mak Mahon je bio prinuđen da mandat za sastav vlade poveri licu koje je uživalo poverenje većine. Diskreditovan ovim činom, on je ubrzo podneo ostavku na položaj predsednika republike.¹²

Ovaj događaj imao je dalekosežne posledice na uobličavanje čitavog parlamentarnog sistema za vreme Francuske Treće republike. Pravo predsednika republike na raspuštanje Doma poslanika nije nakon 1877. godine korišćeno ni jedan jedini put. Na taj način se “dualistički” parlamentarizam koji se tako naziva jer je u njemu vlada odgovorna i predsedniku republike i zakonodavnom telu preobrazio u “monistički” parlamentarizam. To znači da je nakon 1877. vlada za svoj rad bila odgovorna jedino Narodnom predstavništvu.¹³ Istovremeno slabljenje položaja predsednika republike dovelo je do toga da su francuski pravници formulisali izreku da “predsednik predsedniku je a ne vlada”.¹⁴

Parlamentarizam Francuske Treće republike je u značajnoj meri odstupao od izvornog, britanskog modela koji podrazumeva ravnotežu zakonodavne i izvršne vlasti. Ona se ostvaruje na taj način što vlada na pretnju izglasavanja nepoverenja može reagovati pretnjom raspuštanja skupštine. Kako se praksa raspuštanja Doma poslanika izobičajila nakon 1877. godi-

¹² Š. Kurtović, *Član 5. ustavnog zakona od 25. II 1875*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 2 (1969), str. 177 – 178.

¹³ S. Sokol, *Parlamentarni sistem*, Zbornik radova sa naučnog skupa Dva veka savremene ustavnosti održanog 17. i 18. septembra 1987, SANU, Naučni skupovi, knjiga XLVII, *odeljenje društvenih nauka*, knjiga 9, Beograd 1990, str. 413 – 414.

¹⁴ Navedeno prema P. B. Jovanović, *Savremeni politički sistemi*, knjiga II, Novi Sad 1992, str. 168.

ne, ravnoteža između dve ustavotvorne vlasti je poremećena na štetu izvršne vlasti. Slabost položaja predsednika republike, nestabilnost vlada koje su imale koalicioni, heterogen sastav i nadmoćna uloga predstavničkog tela naveli su pojedine autore da govore o svojevrsnoj skupštinskoj vladavini u Francuskoj Trećoj republici.¹⁵

U Srbiji se smatralo da je pravo srpskog kralja da raspusti Narodnu skupštinu jedno od tradicionalnih ovlašćenja monarha koje ne treba dovesti u sumnju. Međutim, pravo predsednika republike u Francuskoj da raspusti Dom poslanika izazivalo je brojne kontroverze. Protivnici ovog prava isticali su da ono nije imanentno republikanskom obliku vladavine. U njemu je jedino zakonodavno telo autentična emanacija principa demokratije i narodne suverenosti. Pristalice ukidanja ovog ovlašćenja predsednika republike ukazivale su i na mogućnost da njegova upotreba ugrozi primenu principa podele vlasti bez kojeg nema ni slobode, ni ustavnosti.

Pored ovih teorijskih argumenata postojali su i praktični razlozi zbog kojih je mogućnost raspuštanja Doma poslanika iskorišćena samo jednom u toku 65 godina postojanja Treće republike. Davanjem saglasnosti predsedniku republike da raspusti predstavnički dom Senat neminovno dolazi u sukob sa predstavničkim telom. On dajući saglasnost prećutno pokazuje da sumnja u to da Dom poslanika odražava volju nacije, kao i da se njegovo mišljenje u konkretnom pitanju koje je povod za raspuštanje razlikuje od mišljenja drugog doma zakonodavnog tela. Istovremeno, Senat traži da biračko telo na neposrednim izborima njegov stav podrži. Ukoliko bi novoizabrani Dom poslanika bio istog političkog sastava i raspoloženja kao i raspušteni, onda nastaje situacija u kojoj postoje dva doma istog zakonodavnog tela koja bi trebala da budu predstavnici istog suverenog naroda, odnosno iste volje, a pri tom se sami međusobno razlikuju. Naravno, realna i logična konsekvenca je da onaj od njih koji je tek ponikao iz izbora i to neposrednih, odražava pravo raspoloženje nacije. Imajući u vidu mogućnost da bude politički diskreditovan pred biračkim telom Senat je bio krajnje suzdržan u davanju saglasnosti za raspuštanje predstavničkog doma, te je i zbog toga ova ustavna mogućnost prestala da se koristi.¹⁶

¹⁵ S. Sokol, nav. delo, str. 413 – 414.

¹⁶ Š. Kurtović, nav. delo, str. 168 – 172. Problemom raspuštanja predstavničkog tela u Francuskoj Trećoj republici na prostoru srpsko – hrvatskog govornog područja najviše se bavio Š. Kurtović. Tom pitanju su posvetili pažnju i brojni francuski pravni teoretičari. Ovom prilikom pomenućemo samo neke od njih: J. Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire en France*, Paris 1904; A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel français et comparé*, Paris 1927; L. Duguit, *Droit constitutionnel*, Paris 1928; A. Zévaès,

* *
*

Poređenjem odredaba oba ustavna dokumenta o prirodi mandata i širini imuniteta poslanika i senatora, nedvosmisleno se nameće zaključak da su izabrani predstavnici prema ustavu Srbije od 1901. uživali daleko veću slobodu u obavljanju svojih parlamentarnih dužnosti. Slobodan mandat kao i sloboda govora i zabrana hapšenja članova domova efikasno su sprečavali opstrukcije rada parlamenta od strane izvršne i sudske vlasti. Zahvaljujući nepostojanju zabrane dodele imperativnog (vezanog) mandata članovima Narodnog predstavništva u Francuskoj Trećoj republici stvorena je mogućnost pritiska birača na izabrane predstavnike i samim tim ugrožena nezavisnost predstavničkog tela. Nemogućnost raspuštanja Senata predviđena u oba ustavna akta činila ga je stabilnijim činiocem u zakonodavstvu u odnosu na opštedržavnički dom. Međutim, kada se nakon 1877. godine izobičajilo raspuštanje Doma poslanika u Francuskoj Trećoj republici položaj njegovih članova se u znatnoj meri približio položaju senatora. Jedini kontrolor rada doma postalo je biračko telo koje na neposrednim izborima odlučuje kome će ukazati poverenje i da li će poslanike kojima je istekao mandat ponovo izabrati. Na ovaj način položaj članova Doma poslanika ojačan je ne samo u odnosu na članove Senata, već naročito u odnosu na poslanike Narodne skupštine u Srbiji. Pravo monarha da raspusti opštedržavničko telo u Srbiji je smatrano njegovim tradicionalnim ovlašćenjem koje mu se nije moglo uskratiti.

Histoire de la Troisième République, Paris 1938; A. Soulier, *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République*, Paris 1939; M. Prelot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 1957; M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1965.

*Maša Kulauzov, L.L. M., Assistant
Novi Sad Faculty of Law*

**Position of Members of National Representative Body
according to the Constitution of the Kingdom of Serbia
of 1901 and the Constitution of French Third Republic
of 1875
(Constitution de la IIIe République)**

Abstract

In this paper provisions of the Constitution of the Kingdom of Serbia of 1901 and the Constitution of French Third Republic of 1875 concerning the nature of mandate and immunity of members of legislative body, as well as a possibility of dissolution of National Assembly were presented. Those articles are of great importance to stability of position of members of parliament and to independence of National Representative Body.

Comparing the provisions of both constitutional documents we could notice that members of legislative body in Serbia enjoyed greater autonomy in performing their parliamentary duties. On the other hand, as dissolution of National Assembly (*Chambre des députés*) in French Third Republic was since 1877 ceased as a custom, position of its members was significantly strengthened.