

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

СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ ИЗМЕЂУ СЕНАТА ПРЕМА УСТАВУ КРАЉЕВИНЕ СРБИЈЕ ОД 1901. ГОДИНЕ И УСТАВУ ФРАНЦУСКЕ ТРЕЋЕ РЕПУБЛИКЕ ОД 1875. ГОДИНЕ

***Сажетак:** Аутор у раду пореди уставне одредбе о законодавним и судским компетенцијама Сената према **Уставу Краљевине Србије од 1901. године** и **Уставу Француске Треће републике од 1875. године**, и закључује да се конкретна уставна решења у овим областима знатно разликују. Аутор у раду настоји да ове разлике објасни, узевши у првом реду у обзир чињеницу да, за разлику од француског, српским **Уставом** није уведен парламентаризам, те да српски устав не познаје начела иманентна парламентарном режиму. То су, на првом месту, неограничено буџетско право Народног представништва, и, нарочито, политичка одговорност министара.*

***Кључне речи:** **Априлски устав од 1901. године**, **Устав Француске Треће републике од 1875. године**, **Сенат**, **законодавне и судске компетенције Сената**.*

УВОД

Иако је према некодификованом *Уставу* од 1875. године Француска била парламентарна република, док је Србија према *Уставу Краљевине Србије* од 1901. године била уставна монархија, Сенат је у обе државе имао сличан положај и улогу у систему власти. Стога су и одредбе о Сенату у оба уставна документа врло често истоветне садржине. Будући да поређење ових уставних одредаба превазилази обим једног рада, аутор је овој теми посветио три рада. У већ објављеном раду¹ аутор се бавио поређењем одредаба српског и француског *Устава* о саставу Сената, као и о условима за остваривање активног и пасивног бирачког права за Сенат. У овом раду, аутор проучава сличности и разлике између законодавних и судских компетенција Сената према *Уставу Краљевине Србије* од 1901. године и *Уставу* Француске Треће републике од 1875. године. У наредном раду, чије је објављивање планирано у *Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду* 2007. године, аутор ће ближе размотрити одредбе оба уставна акта које се односе на распуштање представничког тела, као и на везаност мандата и имунитет народних посланика и сенатора.

1. Законодавне компетенције Сената и буџетско право Народног представништва према *Уставу Краљевине Србије* од 1901. године и *Уставу* Француске Треће републике од 1875. године

Законодавна власт према *Априлском уставу*² од 1901. године припада краљу и Народном представништву, док сва три законодавна фактора, дакле краљ, Народна скупштина и Сенат имају право законодавне иницијативе (члан 47 став 1 *Устава*). „Ниједан закон се не може издати, укинути, изменити, обуставити или протумачити било почесно било у целини; нити се предлог законски може Краљу на потврду поднети, пре него што га Народна скупштина и Сенат појединце и у целини већином

¹ О овом раду видети М. Кулаузов, *Сличности и разлике између Сената према Уставу Краљевине Србије од 1901. године и француском Закону о организацији Сената од 1875. године*, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, XL 1 (2006), стр. 115-124.

² Уобичајен назив за *Устав Краљевине Србије* од 1901. године јер га је краљ Александар октроисао (подарио) 6. априла 1901. године.

гласова усвоје“ (члан 48).³ Кворум за пуноважно одлучивање како у Народној скупштини, тако и у Сенату, износио је више од половине од укупног *Уставом* утврђеног броја чланова, а одлуке су се, у највећем броју случајева, доносиле простом, натполовичном већином гласова присутних чланова (чл. 55 ст. 1).⁴ *Устав* врло детаљно регулише процедуру за усвајање једног законског предлога у представничком телу. Као и у већини светских устава, и у српском *Уставу* од 1901. године је прописано да предлог, одбачен у начелу у било којем дому не може у току истог сазива бити поднет ни другом дому на усвајање. Уколико оба дома представничког тела усвоје законски предлог без измена и у целини, тај предлог може бити поднет краљу на потврду. Ако пак један дом изврши неке измене у предлогу који је други дом усвојио и њему послао, предлог се са тим изменама враћа оном дому који га је први по реду претресао. Ако он остане при свом првобитном решењу, предлог се враћа на друго и последње решавање дому који га је други по реду претресао. Не буде ли ни тада усвојен, предлог се сматра као одбачен и у истом се сазиву не може више ни једном дому подносити (члан 62 став 1, 2 и 3).⁵

Дакле, у погледу решавања сукоба домова, усвојен је метод тзв. „шетње“ законског предлога од једног ка другом дому који се ограничава на два претреса у оба дома.⁶

Једино одступање од начелне равноправности домова у законодавној материји учињено је у погледу предлога закона о буџету који је тек након усвајања у Народној скупштини могао бити поднет Сенату на усвајање (члан 90 став 5).⁷ Уколико би Сенат предложио неке измене у предлогу буџета, предлог је враћан Народној скупштини, с тим да је њена одлука приликом другог претреса била коначна (чл. 62 ст. 4).⁸ Ово правило да општепредставничком дому припадају већа права приликом доношења финансијских закона је последица примене начела *no taxation without representation* насталог у Енглеској као резултат чињенице да се у **Доњем дому** или **Општепредставничком дому** (*House of Commons*) налазила већина пореских обвезника. Сходно томе, њима припада предност у одлучивању о порезима и другим дажбинама у односу на **Горњи дом** или **Дом Лордова** (*House of Lords*).⁹

³ *Устав Краљевине Србије* од 1901. године, штампан у Државној штампарији Краљевине Србије, Београд 1901, стр. 15-16. У даљем тексту: *Устав од 1901. године*.

⁴ Исто, стр. 18.

⁵ Исто, стр. 20.

⁶ В. Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд 2004, стр. 148.

⁷ *Устав од 1901. године*, стр. 31.

⁸ Исто, стр. 20.

⁹ Р. В. Јовановић, *Savremeni politički sistemi*, knjiga II, Novi Sad 1992, стр. 53-54.

И поред овог прогресивног решења буџетско право Народног представништва је било ограничено и непотпуно. Наиме, начин на који је оно уређено у *Уставу Краљевине Србије* од 1901. године није у духу парламентаризма. Неопходна претпоставка парламентарне владавине и средство за увођење политичке одговорности министара је право парламента да доноси буџет. Неизгласавање буџета је једнако паду владе јер влада без финансијских средстава није у могућности да врши своју функцију. На тај начин, користећи се својим правом да доноси буџет, представничко тело је у парламентарном режиму могло приморати на одступање владу чијим радом није било задовољно.¹⁰ Према српском *Уставу* од 1901. године Народно представништво није имало то право, јер није могло одбацити буџет у начелу (члан 92 *Устава*). Са друге стране, буџетско право Народног представништва било је ограничено могућношћу краља да указом који премапотписују сви министри продужи вршење прошлогодишњег буџета најдуже за годину дана уколико је Народна скупштина распуштена или јој је одложено заседање пре него што је утврдила буџет (члан 92 став 2 *Устава*).¹¹

Према члану 1 француског *Закона о организацији власти* од 25. фебруара 1875. године законодавну власт врше два дома представничког тела: **Дом посланика** (*Chambre des députés*) и **Сенат** (*Sénat*). Као и према српском *Уставу* од 1901, и према француском *Закону о организацији власти* правом законодавне иницијативе располажу оба дома представничког тела и шеф државе, у овом случају председник Француске Треће републике (чл. 3 ст. 1).¹²

Међутим, за разлику од српског *Устава* од 1901. године као и већине светских устава који у случају сукоба домова у материји финансијског законодавства доношење коначне одлуке препуштају општепредставничком телу, некодификовани *Устав* Француске Треће републике и овде инсистира на доследној равноправности домова. Наиме, према одредби члана 8 став 2 *Закона о организацији Сената* од 24. фебруара 1875. године финансијски закони морају прво бити поднети Дому посланика и у њему изгласани, али је за њихово ступање на снагу неопходна и сагласност Сената.¹³ Овакво доследно инсистирање на пуној равноправности домова,

¹⁰ Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Београд 2003, стр. 342.

¹¹ *Устав од 1901. године*, стр. 31.

¹² *Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics*, http://www.legisnet.com/france/constitutions/constitution_III_republique.htm, стр. 1, посећено 1. 12. 2004. У даљем тексту: *Loi du 25 février 1875*.

¹³ *Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat*, http://www.legisnet.com/france/constitutions/constitution_III_republique.htm, стр. 3, посећено 1. 12. 2004. У даљем тексту: *Loi du 24 février 1875*.

као и одсуство механизма за решавање њихових међусобних сукоба у случају овако хетерогеног састава представничког тела какав је постојао у Француској Трећој републици често су доводили до парализе у раду законодавне власти као и до могућности да конзервативни Сенат деценијама спречава усвајање прогресивних закона. То сигурно није била иницијална намера уставотворца.

Иако је према слову *Закона о узајамним односима власти* од 16. јула 1875. године председник располагао правом суспензивног вета на законе изгласане у домовима (чл. 7 ст. 2 *Закона* предвиђа да председник у оквиру рока за промулгацију закона може тражити од оба дома поновно разматрање закона које домови не могу одбити),¹⁴ председник се овим правом није користио у пракси како из традиционалних, тако и из конкретних разлога политичке природе.¹⁵ Наиме у Енглеској, која је послужила као модел за уобличавање бројних парламентарних установа у другим земљама већ након 1707. године изобичајило се да краљ користи право вета на законе изгласане у домовима Парламента.¹⁶ Поред овог разлога према коме ветирање закона од стране шефа државе представља историјски анахронизам, постоји и низ разлога практичне природе због којих се председник Француске Треће републике до сада није одлучио да искористи ово своје право. Најпре, употреба овог средства довела би председника у деликатну ситуацију да овим својим чином дискредитује представничко тело као недовољно доброг познаваоца народних потреба. Са друге стране, стављање вета довело би председника Републике у сукоб са владом, што би у крајњој линији довело до његове оставке уколико влада ужива подршку парламентарне већине, јер стављање вета указује на несклад између правног (председник) и политичког (влада) дела егzekutive. У случају ефикасне сарадње између владе и председника, влада, која на основу установе премапотписа одговара за акте председника Републике, би путем већине коју има у домовима представничког тела спречила усвајање законског предлога са којим није сагласна.¹⁷

Иако су и краљ Србије према *Уставу* од 1901. године и председник Француске Треће републике према *Уставу* Француске од 1875. године располагали значајним законодавним овлашћењима, мишљења смо да је у пракси краљ Србије био значајнији законодавни чинилац. Председник

¹⁴ *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics*, http://www.legisnet.com/france/constitutions/constitution_III_republique.htm, str. 5, посећено 1. 12. 2004. У даљем тексту: *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*.

¹⁵ Š. Kurtović, *Vrhovna izvršna vlast u Francuskoj Trećoj republici 1871-1887*, knjiga I, Zagreb 1980, стр. 113.

¹⁶ С. Шаркић, *Опита историја државе и права*, Београд 1995, стр. 210.

¹⁷ Š. Kurtović, *nav. delo*, стр. 113-114.

Француске Треће републике у пракси своје право вета на законе изгласане у представничком телу није ни користио, те је зато његова улога у законодавству углавном била само репрезентативна и симболична.

2. Судске компетенције Сената и министарска одговорност према *Уставу Краљевине Србије од 1901. године* и *Уставу Француске Треће републике од 1875. године*

Према *Уставу Краљевине Србије од 1901. године*, Сенат је био овлашћен да суди министрима (чл. 81 ст. 4) по оптужби краља или Народне скупштине за дела таксативно наведена у члану 80 *Устава*. То су: а) издаја земље и владоаца; б) повреда *Устава* и уставних права српских грађана; в) примање мита и г) повреда закона у случајевима нарочито одређеним у закону о министарској одговорности. Кривице су застаревале у року од пет година по учињеном делу.¹⁸ Како је краљ постављао и разрешавао ministre (чл. 10 ст. 2),¹⁹ према одредби члана 79 *Устава* министри су за своја дела поред Народног представништва били одговорни и краљу, али писмена или усмена наредба краља није могла ни у ком случају заклонити министра од одговорности. Уколико је оптужба министра потицала из Народног представништва, било је потребно да се са предлогом да се министар оптужи сагласи најмање двадесет посланика Народне скупштине, као и да за оптужбу гласа две трећине од укупног броја посланика у Скупштини. Уколико је оптужба била једном одбачена није се више могла поновити за исто дело (чл. 81, ст. 1, 2 и 3 *Устава*). Члан 82 *Устава* гласи: „Без пристанка Народне скупштине Краљ не може ни амнестирати, ни опростити, ни смањити казну осуђеном министру, нити истрагу над њим прекинути и осуду спречити.“²⁰ Поред својих дела, министри су на основу установе премапотписа били одговорни и за све краљеве акте донете у вршењу државних послова, будући да је српски краљ, као и сваки други монарх био неодговоран (члан 11).²¹

Како је *Уставом Краљевине Србије од 1901.* уведена само кривична, а не и политичка одговорност министара за њихова политичка дела која, поред права Народног представништва да доноси буџет представља најзначајније обележје парламентарне владавине, јасно је да *Уставом* није

¹⁸ *Устав од 1901.* године, стр. 26.

¹⁹ Исто, стр. 5.

²⁰ Исто, стр. 26.

²¹ Исто, стр. 5.

уведен парламентаризам у Србији. Још једно уставно решење било је у директној супротности са парламентарним системом власти. *Уставом* је установљена инкомпатибилност између чланства у влади и припадности Народном представништву. Оваква непосланичка влада предвиђена је чланом 78 став 2 и 3 *Устава* у којима је прописано да министри не могу бити посланици у Народној скупштини, нити путем народног избора постати сенатори. У супротном случају, дакле ако би посланик у Народној скупштини или изабрани сенатор постао министар, изгубио би свој мандат.²² У парламентарном режиму влада се образује по политичком критеријуму, дакле од представника партије која има већину у парламенту и врши своју функцију само док ужива поверење парламентарне већине. Зато су у парламентарном систему министри одговорни само пред Народним представништвом, чије поверење је министрима неопходно за остајање на власти, а не и пред краљем како је било прописано српским *Уставом*. Иако српским *Уставом* није била предвиђена тако тесна повезаност између законодавне и извршне власти каква је уобичајена у парламентарним режимима, ипак су и *Уставом Краљевине Србије* од 1901. године била прописана одређена средства путем којих се остваривала интеракција између законодавне и извршне власти. Та средства омогућавала су влади да контролише рад Народног представништва, као и Народном представништву да врши надзор над радом владе. Са једне стране, сваки члан Народног представништва имао је право да министрима упућује питања и интерпелације на које су министри били дужни да одговоре у току истог сазива Народног представништва (члан 57).²³ Са друге стране, министри су имали право приступа у оба дома Народног представништва у којима су на свој захтев морали бити саслушани (чл. 78 ст. 1).²⁴

Француска Трећа република била је прва парламентарна република у историји, али уједно и прва држава у чијем је *Уставу* изричито прописан парламентарни режим (члан 6 став 1 *Закона о организацији власти* од 25. фебруара 1875. године гласи: „Министри сnose солидарну одговорност пред домовима за општу политику владе, и индивидуалну за своје личне акте.”)²⁵ Дакле, према *Закону о организацији власти* министри су били политички одговорни пред оба дома представничког тела што значи да је и Сенат, поред Дома посланика могао изгласати неповерење влади. Поред тога што им је могао изгласати неповерење, Сенат је био овлашћен и да суди министрима као и свим лицима у случају напада на безбедност

²² Исто, стр. 25.

²³ Исто, стр. 18-19.

²⁴ Исто, стр. 25.

²⁵ *Loi du 25 février 1875*, стр. 2.

државе, али увек по оптужби Дома посланика (члан 12 став 1, 2 и 3 *Закона о узајамним односима власти*).²⁶ Председник републике је био политички неодговоран, што је обележје иманентно парламентарном режиму. Зато је сваки његов акт морао бити снабдевен премапотписом надлежног министра који је на тај начин за њега преузимао одговорност (члан 3 став 6 *Закона о организацији власти*). Председник републике је био кривично одговоран једино у случају велеиздаје (члан 6 став 2 *Закона о организацији власти*),²⁷ када му је, према одредби члана 9 *Закона о организацији Сената* судио Сенат.²⁸

Иако *Устав* Француске Треће републике о томе не говори, мишљења смо да није постојала забрана истовременог чланства у влади и представничком телу будући да непосланичка влада није у духу парламентаризма. У сваком случају, у парламентарној пракси Треће републике створен је низ средстава путем којих се остваривала сарадња између законодавне и извршне власти. Представничко тело је могло да контролише рад владе путем интерпелација и питања упућених министрима,²⁹ док су и министри могли остварити увид у рад представничког тела будући да им је било дозвољено присуство заседањима домова као и право да у домовима буду саслушани када то затраже (члан 6 став 2 *Закона о узајамним односима власти*).³⁰

Поређењем уставних одредаба о судским компетенцијама Сената намеће се закључак да је Сенат према *Уставу* Француске Треће републике имао већа судска овлашћења од Сената према *Уставу Краљевине Србије* од 1901. године. Ово стога јер је француски Сенат поред министара, био овлашћен да суди и председнику републике у случају велеиздаје као и свим лицима у случају напада на државну безбедност.

²⁶ *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*, стр. 5.

²⁷ *Loi du 25 février 1875*, стр. 1-2.

²⁸ *Loi du 24 février 1875*, стр. 3.

²⁹ Š. Kurtović, *nav. delo*, стр. 142-143.

³⁰ *Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875*, стр. 4-5.

Закључак

Највише разлика између *Устава Краљевине Србије* од 1901. године и некодификованог *Устава* Француске Треће републике постоји у погледу карактера министарске одговорности и буџетског права Народног представништва што је по нашем мишљењу разумљиво уколико се има у виду да српским *Уставом* није уведен парламентаризам. Међутим, иако српски *Устав* не познаје низ уставних решења својствених за парламентарни режим, *Уставом* од 1901. уведен је низ прогресивних новина које не предвиђа његов страни узор. У првом реду то су механизми за решавање сукоба између домова у законодавној материји као и предност општепредставничког тела у сфери финансијског законодавства. У погледу општег положаја и улоге Сената у систему власти као и судских компетенција Сената и средстава путем којих се остварује сарадња између законодавне и извршне власти два уставна документа показују доста сличности.

*Maša Kulauzov, Assistant
Novi Sad School of Law*

**Similarities and differences between the Senate 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

Since the authors of the *Constitution* of 1901 (the so called April constitution „Aprilski ustav“) studied in France, the French uncodified *Constitution* of 1875 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 uncodified *Constitution*, we could notice that both constitutional documents envisaged appointed and irremovable senators. Also, both documents prescribed high property census for acquiring of passive electoral right for Senate.

Differences between the provisions of the Serbian and the French *Constitutions* emerged as a result of different social and political circumstances in the society at the time when the Serbian and the French *Constitutions* were passed. Those differences appeared in the first place as a result of the fact that the *Constitution* of 1901 did not introduce parliamentarism in Serbia. The *Constitution* had no provisions on political responsibility of ministers, just on their criminal responsibility. Budgetary right of the National representative body was limited.

Nevertheless, the Serbian *Constitution* introduced some progressive novelties. Only in the Serbian *Constitution* were envisaged the ways of solving the conflicts between the two Houses of Parliament in passing laws. Also, the priority of National Assembly was established when financial laws were to be issued.