

*Доц. др Маша Кулаузов*

Правни факултет Универзитета у Новом Саду

## ДВОДОМНИ СИСТЕМ КАО ЈЕМСТВО ПРАВНЕ ДРЖАВЕ У СРПСКОЈ УСТАВНОЈ ИСТОРИЈИ

*Аутор у раду указује на низ предности дводомног система у односу на једнодомну скупштину са становишта остваривања основних начела правне државе. Правна држава почива на принципима законитости, правне сигурности и поделе власти, који се могу лакше и потпуније реализовати у дводомном народном представништву. Сенат је гарант квалитетнијег и дуговечнијег законодавства и брана тиранији скупштинске већине. На примеру Устава Краљевине Србије од 1901. године скренута је пажња на добре стране дводомног одлучивања у погледу зрелости законодавног рада, нивоа парламентарних расправа и узајамног ограничавања државних власти. С тим циљем, извршена је историјскоправна анализа уставних одредаба које се односе на законодавни поступак, састав сената и однос скупштине и горњег дома у законодавној материји. При томе, с обзиром на то да је сенат 1901. године представљао новину у уставном систему Србије, указано је и на евентуалне стране утицаја на формулисање одредаба о дводомном народном представништву.*

**Кључне речи:** Дводомни систем; Сенат; Народна скупштина; Законодавство; Правна држава; Законитост; Правна сигурност; Подела власти.

### 1. УВОД

Увођење дводомног народног представништва било је предмет бројних теоријских и практичних расправа, па чак и конкретних уставних нацрта у Србији XIX века. Ипак, сенат је уведен у уставни систем тек *Априлским уставом*<sup>1</sup> од 1901. године. Отпор према горњем дому као застарелој, недемократској установи без корена у српској

---

Маша Кулаузов, [kulauzov@sbb.rs](mailto:kulauzov@sbb.rs).

<sup>1</sup> Уобичајен назив за Устав Краљевине Србије од 1901. године, јер га је краљ Александар Обреновић октроисао (подарио) 6. априла 1901. године.

традицији показивали су и владооци и народ. Владооци, јер су сматрали да ће лакше владати са једном сељачком скупштином, а народ, јер је у сенату видео једну скупштину чиновничке интелигенције, од њега отуђене, која се неће у парламенту залагати за његове потребе. Чињеница је да увођење сената доводи до значајних промена како у старосној, тако и у образовној и имовинској структури народног представништва, законодавну процедуру чини сложенијом и захтева посебну вештину како би се постигао координиран и синхронизован рад између народне скупштине и сената. Ипак, наведене околности не умањују практичне предности дводомног система у односу на једнодомну скупштину. Те предности, између осталог, могу се посматрати и у контексту остваривања основних начела правне државе. Тако се кроз дводомно одлучивање лакше и потпуније реализују елементарни принципи правне државе попут начела законитости, правне сигурности и поделе власти. Ово становиште је у раду илустровано примером Краљевине Србије, која је Уставом од 1901. године по први пут добила дводомно представничко тело. Дат је приказ уставних одредаба кроз које се остварују основни постулати правне државе, а потом извршена њихова историјскоправна анализа.

## **2. ДВОДОМНИ СИСТЕМ У ФУНКЦИЈИ ОСТВАРИВАЊА ОСНОВНИХ НАЧЕЛА ПРАВНЕ ДРЖАВЕ**

Двodomна структура законодавног тела доприноси квалитетнијем законодавству и спречава брзоплето и олако доношење закона, јер се о законском предлогу воде два претреса у два различита тела, сенату и скупштини. Тако, према Уставу Краљевине Србије од 1901. године, да би законски предлог био поднет краљу на потврду и проглашење, било је потребно да најпре буде усвојен простом, натполовичном већином гласова присутних чланова у сваком од домова законодавног тела.<sup>2</sup> Кворум за пуноважно одлучивање, како у Народној скупштини, тако и у Сенату износи више од половине од укупног Уставом утврђеног броја чланова, а одлуке се доносе простом, натполовичном већином гласова присутних чланова (чл. 55, ст. 1), изузев случаја уставне ревизије, за коју је прописана, зависно од уставних одредаба које се мењају, квалификована већина од две трећине или три четвртине од укупног броја чланова оба дома представничког тела (чл. 103). Уколико предлог добије једнак број гласова за и против, сматра се одбаченим (чл. 55, ст. 1).

---

<sup>2</sup> „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 гласова усвоје.“ – Устав Краљевине Србије – Устав од 1901. године, чл. 48.

Према члану 56 Устава, уколико Сенат или Народна скупштина одбаца неки законски предлог, он им се више не може подносити за време истога сазива. Предлог који усвоји један дом шаље се на даљи рад другом дому. Уколико га и други дом усвоји у целини и без измена, сматра се да је Народно представништво усвојило предлог. 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. Уколико 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 одбаченим и у истом се сазиву не може више ни једном дому подносити. Законски пројект који је одбачен у начелу у било којем дому не може се ни другом дому у току истог сазива подносити (чл. 62, ст. 1, 2 и 3).<sup>3</sup>

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. Након тога, у складу са доследном равноправности домова, законски предлози о којима се домови не могу сагласити, сматрају се одбијеним.<sup>4</sup>

Једино одступање од равноправности домова учињено је у буџетској материји, јер се предлог закона о буџету прво подносио Народној скупштини на усвајање (чл. 90, ст. 5). 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).<sup>5</sup> Ово правило да општепредставничком дому припадају већа права приликом доношења финансијских закона последица је примене начела *нема опорезивања без представништва* (*no taxation without representation*) насталог у Енглеској као резултат чињенице да се у Доњем дому или Дому представника (*House of Commons*)<sup>6</sup> 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*).<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Устав од 1901. год.

<sup>4</sup> В. Петров, *Сукоб домова у дводомном систему*, Београд 2004, 148.

<sup>5</sup> Устав од 1901. год.

<sup>6</sup> *House of Commons* је енглески назив за доњи дом или општепредставнички дом који потиче од застареле речи *commons*, која означава сваког слободног човека који не припада племићком сталежу. Будући да у српском језику не постоји адекватан превод термина *House of Commons*, ми ћемо у раду користити израз *Дом представника*, иако смо свесни његових недостатака.

<sup>7</sup> М. Јовић, *Veliki ustavni sistemi*, Београд 1984, 23; Р. В. Јовановић, *Savremeni politički sistemi*, књига II, Нови Сад 1992, 53–54.

Несумњиво, да постојање два дома компликује законодавну процедуру и отежава законодавне реформе. Ипак, од брзине законодавног рада много важније је да буду донети добри закони који одговарају приликама друштва којем су намењени. Кроз квалитетно законодавство потпуније се реализује начело законитости као основна претпоставка правне државе, јер оно не значи само да односи у друштву буду регулисани путем закона, већ и да ти закони буду на задовољавајућем нивоу. Свакако, да је већа вероватноћа да се такви закони донесу после озбиљне расправе вођене у два различита и независна тела, сенату и скупштини. Из тог разлога, Уставом Краљевине Србије од 1888. године, иако је усвојен једномни систем, предвиђена је надлежност Државног савета у области законодавства. Скупштина није могла да решава ни о једном законском предлогу док не би саслушала мишљење Државног савета о њему. Иако саветско мишљење није обавезујуће за Народну скупштину, ипак су законски пројекти претресани у два различита тела, Савету и Скупштини (чл. 145, ст. 2). Поред тога, Савет је био стручни орган којем је поверена израда законских пројеката (чл. 145, ст 1).<sup>8</sup> Уставом од 1888. године предвиђено је прелазно решење од једномног ка дводомном систему, с обзиром на то да Државни савет није добио пуну законодавну надлежност али свакако јесте значајне атрибуте законодавне власти.

Предности дводомног система нарочито долазе до изражаја уколико су, као у Уставу од 1901. године, предвиђени механизми за решавање сукоба домова, јер се на тај начин отклања опасност од парализе законодавне власти. Устав Краљевине Србије је у том погледу био врло напредан, јер ни најлибералнији устав тог доба – Устав Краљевине Белгије од 1831. године, није прописао инструменте за решавање сукоба унутар законодавног тела.<sup>9</sup>

Квалитетније законодавство није последица само две расправе вођене о једном законском предлогу, већ и састава другог дома који учествује у законодавном поступку. Док су у Народну скупштину улазили шири друштвени слојеви, Сенат чини интелигенција, људи са знањем и искуством у обављању државничких послова. Зато је за Сенат прописан виши старосни и имовински цензус него за општепредставничко тело. Према Уставу од 1901. године, пасивно бирачко право за Сенат су имали српски грађани са навршених 40 година живота који су плаћали најмање 200 динара непосредног пореза годишње. Услов плаћања пореза нису морали испуњавати бивши председници и потпредседници Народне скупштине, пензионисани генерали или они

---

<sup>8</sup> Устав Краљевине Србије – Устав од 1888. год., Београд 1888.

<sup>9</sup> Вид. Décret contenant la Constitution de la Belgique – Décret, *Bull. Offic. n. XIV/1831*.

који су поднели оставку, саветници, изванредни посланици и дипломатски агенти (чл. 72). Да би једно лице било изабрано за народног посланика, довољно је да је навршило 30 година и да плаћа 60 динара непосредног пореза (чл. 67).<sup>10</sup> Образованији и имућнији људи који су се већ налазили на важним функцијама компетентнији су да сагледају дугорочне државне интересе и изразе их кроз законодавство, а због свог бољег имовног стања свакако су мање подложни политичким притисцима.

И српски уставни који су задржали једнодомни систем предвидели су улазак интелигенције у скупштину како би се подигао квалитет законодавног рада. Тако, према *Намесничком уставу*<sup>11</sup> од 1869. године, на свака три посланика које бира народ, кнез поставља једног свог. За посланике нису могли бити бирани чиновници и правозаступници, али су они могли бити постављени од стране кнеза (чл. 45 и 48).<sup>12</sup> То су били тзв. владини или кнежеви посланици, заправо адвокати и чиновничка интелигенција који нису могли народним избором ући у Скупштину. Као замена за владине посланике, у Уставу од 1888. године предвиђена је установа квалификованих посланика. Како би се подигао образовни ниво Скупштине, у сваком изборном округу морала су се, поред посланика са општим условима, бирати и два посланика са факултетом или вишом стручном спремом. Сматрало се да задовољавају ове услове и они који немају факултет или стручну школу, а који су били председници или потпредседници Народне скупштине, министри или дипломатски представници, председник, потпредседник и чланови Државног савета и генерали и пуковници у пензији. Посланици се бирају у окрузима на исти начин као и посланици са општим условима, али одвојено од њих (чл. 100).<sup>13</sup>

Улога Сената не огледа се само у подизању квалитета законодавног рада на виши ниво, већ и у доношењу закона који ће се примењивати у дужем временском периоду и тако појачати правну сигурност у земљи. Како би заиста представљао чиниоца стабилности и континуитета у остваривању националне политике, Сенат се никад не распушта (чл. 75, ст. 2) и мандат сенатора је по правилу дужи од мандата чланова општепредставничког дома. Дужи мандат чини сенаторе отпорнијим на тренутне политичке утицаје и компетентнијим да дефинишу дугорочне државне интересе. Тако, према Уставу од 1901. годи-

---

<sup>10</sup> Устав од 1901. год.

<sup>11</sup> Уобичајен назив за Устав за Књажество Србију од 1869. године, јер је донет на иницијативу Намесништва, које је након убиства кнеза Михаила вршило кнежевску власт за време малолетства кнеза и краља Милана Обреновића.

<sup>12</sup> Устав за Књажество Србију – Устав од 1869. год., Београд 1869.

<sup>13</sup> Устав од 1888. год.

не, посланици се бирају на четири године (чл. 69), а сенатори на шест година (чл. 71). Поред осамнаест изборних чланова (из сваког изборног округа и из Београда по један), неколико чланова по положају: престолонаследник када постане пунолетан, београдски архиепископ и нишки епископ, у Сенат улази и тридесет чланова које именује краљ доживотно (чл. 70).<sup>14</sup> Доживотност њиховог положаја омогућавала им је независност у односу на краља.

Као узор за увођење непокретних сенатора у Србији, вероватно су послужили доживотни непокретни сенатори предвиђени некодификованим Уставом француске Треће републике од 1875. године. До изборне реформе од 1884. године, француски устав је познавао седамдесет и пет доживотних сенатора које је именovala француска Национална скупштина настала сједињавањем оба дома законодавног тела (чл. 1 и 7 Закона о организацији Сената).<sup>15</sup> Дужи мандат и доживотност положаја требало је да учине Сенат отпорним центром који би спречавао исхитрене потезе, радикалне резове у политици земље до којих би могло доћи у једнодомном народном представништву уколико се у њему промени политичка већина. Због свог независног положаја, сенатори су знатно мање подложни политичким притисцима насталим као резултат промене односа политичких снага у парламенту него што су то народни посланици бирани на четири године. Стабилан Сенат који никада не може бити распуштен представља брану олаким и брзоплетим променама закона које је далеко лакше спровести у изборном општественом дому, и на тај начин доприноси правној сигурности као једном од најзначајнијих начела правне државе.

Поред начела законитости и правне сигурности, правна држава се реализује и кроз принцип поделе власти, који свој пуни смисао добија тек поделом законодавног тела на два дома. Двodomни систем је у правној теорији називан и „продужењем поделе власти“,<sup>16</sup> јер основна подела није довољна да би се поставиле границе законодавне власти. Правна држава подразумева супрематију законодавне власти у држави, јер закони као највиши правни акти обавезују извршну и судску власт и прописују обим њихове делатности. Тако се постиже законитост у раду управе, чиме се спречава самовоља и остварује одређени степен правне сигурности.<sup>17</sup> Улога законодавне власти ствара опа-

---

<sup>14</sup> Устав од 1901. год.

<sup>15</sup> Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat, <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitution-troisieme-republique.asp>, 3. новембар 2013.

<sup>16</sup> С. Јовановић, *Држава, Сабрана дела Слободана Јовановића* (пр. Р. Самарцић и Ж. Стојковић), том 8, Београд 1990, 328.

<sup>17</sup> Lj. Tadić, „Metamorfoze правне државе“, *Pravna држава* (ур. V. A. Vasiljević), Београд 1991, 10.

сност од превелике концентрације власти у рукама представничког тела и тираније парламентарне већине. У дводомном парламенту, та опасност је значајно смањена јер се он састоји из два тела различитог састава и начина избора која ограничавају једно друго.<sup>18</sup>

Наравно, није занемарљив ни утицај извршне на законодавну власт, и зато је у Уставу Краљевине Србије од 1901. године прописана начелна неспојивост већине чиновничких функција са местом у представничком телу. Сенатори и народни посланици нису могли постати активни чиновници, изузев изванредних посланика, дипломатских агената, чланова Касационог суда, председника и чланова Главне контроле, председника Апелационог 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 (чл. 68 и 73). Посланик који добије плаћену државну службу губи мандат (чл. 69, ст. 2).<sup>19</sup>

Слично је предвиђено и изборном реформом спроведеном у Белгији 9. септембра 1893. године. Члан 36 прописује да сваком члану било ког дома представничког тела мандат аутоматски престаје именовањем од стране владе на било коју другу функцију сем министарске.<sup>20</sup> Начело поделе власти је још доследније спроведено у српском уставу, с обзиром на то да он предвиђа непосланичку владу, јер министри не могу бити посланици у Народној скупштини, нити путем народног избора постати сенатори (чл. 78, ст. 2). Уколико посланик Народне скупштине или сенатор кога је народ изабрао постане министар, губи свој мандат (чл. 78, ст. 3).

Како би се остварила равнотежа између законодавне и извршне власти, Уставом од 1901. године предвиђена су средства путем којих се остваривала интеракција између њих. Ради се о појединим начинима контроле владе од стране Народног представништва и Народног представништва од стране владе. Сваки члан Народног представништва имао је право да упућује министрима питања и интерпелације на које су они били дужни да одговоре у току истог сазива (чл. 57). Заузврат, министри су имали право приступа у оба дома Народног представништва у којима су на свој захтев морали бити саслушани (чл. 78, ст. 1).<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> J. S. Mill, *O drugom domu*, s engleskog prevela K. Bašić, *Izabrani politički spisi*, други сvezak, Zagreb 1989, 133.

<sup>19</sup> Устав од 1901. год.

<sup>20</sup> Modifications à la Constitution, *Moniteur Belge – journal officiel*, 9 septembre 1893, 2842.

<sup>21</sup> Устав од 1901. год.

### 3. ЗАКЉУЧАК

Несумњиве предности дводомног система са становишта зрелости законодавног рада, нивоа скупштинских расправа и умеровања државних власти, довеле су до тога да се у Србији питање увођења дводомног народног представништва почев од 1868. године постављало приликом сваке уставне промене. Иако се и 1869. и 1888. године одустало од увођења сената, никада то није учињено тако да се истовремено у уставном тексту не предвиди нека замена за горњи дом. Први корак ка дводомном систему представљали су владини или кнежеви посланици из *Намесничког устава* јер они чине интелигенцију која би у дводомном народном представништву ушла у сенат. Устав од 1888. године се у знатно већој мери приближио дводомном представничком телу, јер поред квалификованих посланика који представљају интелигенцију, предвиђа и законодавне атрибуте Државног савета. Да је Савет добио право да равноправно са Скупштином одлучује о законским предлозима, постојао би прави дводомни систем. Због свега наведеног, увођење сената Уставом од 1901. године било је логична последица уставног развоја Србије у претходним деценијама.

### ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

#### Библиографске референце

1. Jovanović, Pavle B., *Savremeni politički sistemi*, knjiga II, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad 1992;
2. Јовановић, Слободан, *Држава, Сабрана дела Слободана Јовановића* (пр. Р. Самарцић и Ж. Стојковић), том 8, Београдски издавачко – књижарски завод, Београд 1990;
3. Jovičić, Miodrag, *Veliki ustavni sistemi*, Beograd 1984;
4. Mill, John Stuart, *O drugom domu*, s engleskog prevela K. Bašić, *Izabrani politički spisi*, drugi svezak, Informator, Zagreb 1989;
5. Петров, Владан, *Сукоб домова у дводомном систему*, Службени гласник, Београд 2004;
6. Tadić, Ljubomir, „Metamorfoze pravne države“, *Pravna država* (ur. V. A. Vasiljević), Institut za kriminološka istraživanja – Poslovna politika, Beograd 1991.

#### Правни извори

1. Décret contenant la Constitution de la Belgique, *Bull. Offic. n. XIV/1831*;
2. Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat, <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/constitution-troisieme-republique.asp>;



3. Modifications à la Constitution, *Moniteur Belge – journal officiel*, 9. septembre 1893;
4. Устав за Књажество Србију, Београд 1869;
5. Устав Краљевине Србије, Београд 1888;
6. Устав Краљевине Србије, Београд 1901.

*Assistant Professor Maša Kulauzov, LL.D.*

Faculty of Law, University of Novi Sad

## **BICAMERAL SYSTEM AS A GUARANTEE OF RULE OF LAW IN SERBIAN CONSTITUTIONAL HISTORY**

### *Summary*

The idea of introducing Senate in Serbian constitutional system appeared in articles, constitutional drafts and committees in the second half of 19<sup>th</sup> century. However, bicameral National Representative Body was envisaged for the first time in the Constitution of the Kingdom of Serbia of 1901. Considering the fact that bicameral structure of National assembly had not been known in antecedent Serbian constitutional history, we could come to the conclusion that the authors of the Constitution relied on foreign models when introducing this novelty. That is the reason why the author of this paper points out to foreign influences on the Constitution.

Although existence of two houses of legislature complicates legislative procedure, it also improves quality of legislative work and intellectual structure of National Representative Body. On the other hand, bicameral legislative body contributes considerably to realization of principles of the rule of law, such as legality, legal security and separation of powers. Due to advantages of bicameral over unicameral system, Serbian constitutions of 1869 and 1888 introduced some substitutes for upper house of legislature. These were one third of deputies appointed by *knez* in the Constitution of the Principality of Serbia of 1869, and two deputy candidates with university degree in each electoral unit and certain legislative power of State Council in the Constitution of the Kingdom of Serbia of 1888.

**Key words:** *Bicameral system; Senate; National assembly; Legislation; Rule of law; Legality; Legal security; Separation of powers.*