

ISSN 0350-6630

PRAVNI ZBORNIK

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

1/2017



UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE

PRAVNI ZBORNIK

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

Časopis „Pravni zbornik“
počeo je sa izlaženjem 1-vog jula 1933. god. i izlazi do 1941. god.
Ponovo počinje da izlazi od 1961. godine

Dosadašnji Glavni i odgovorni urednici:

Božidar S. Tomović (1933-1941)
Božo Vujošević (1960-1970)
Stojan Đuranović (1970-1980)
Prof. dr Slobodan Blagojević (1980-1990)
Dr Čedomir Bogićević (1993-2003)
Željko Tomović (2003-2008)
Dr Branislav Radulović (2008 -)

Časopis je ISSN brojem 0350-6630 klasifikovan u
međunarodni sistem za serijske publikacije (ISDS).
Mišljenjem Ministarstva kulture Crne Gore,
broj 03-1377/2 od 02.12.1996. god.
časopis je oslobođen poreza na promet.

ADRESA / Address

Udruženje pravnika Crne Gore
ul. Novaka Miloševa b.b. (stara zgrada SDK) II sprat
81000 Podgorica

ŽIRO RAČUN / Bank account

5503675-19 Podgorička banka AD Podgorica

KOMPJUTERSKA OBRADA

Technical editing

„Pobjeda“ a. d.

ŠTAMPA / Print

„Pobjeda“ a. d.

TIRAŽ / Circulation

300

PRAVNI ZBORNİK

LAW REPORTS

Izdavač
Publisher

UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE
Association of jurists of Montenegro

Glavni i odgovorni urednik
Editor in chief
dr Branislav Radulović

UREĐIVAČKI ODBOR
Associate editors

akademik Mijat Šuković,
dr Čedomir Bogićević, dr Drago Radulović, dr Maja Kostić-Mandić,
dr Snežana Miladinović, dr Mladen Vukčević, dr Sefer Međedović,
dr Gordana Paović-Jeknić, dr Ivana Jelić,
dr Milan Marković, Borjanka Zogović, dr Radomir Prelević

Inostrana redakcija
Foreign Editorial Board

akademik Igor Leonidovic Trunov, dr Christa Jessel-Holst,
dr Rainer Arnold, dr Miha Juhartt, dr Charles Dillon,
dr Vasilka Sancin

REDAKCIJA
Editorial Board

dr Marko Dokić, dr Vladimir Savković
dr Miloš Vukčević, mr Bojan Božović, mr Jelena Jovanović

Sekretar redakcije
dr Nikola Dožić

PRAVNI ZBORNİK

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

br. 1/2017

Podgorica, februar 2017

**ZBORNİK RADOVA SA NAUČNOG SKUPA
110 GODINA PARLAMENTARIZMA U CRNOJ GORI**

Podgorica, 23.12.2016.

S A D R Ź A J

Prof. dr Živko ANDRIJAŠEVIĆ

**GLAVNA OBILJEŽJA POLITIČKOG ŽIVOTA CRNE GORE
NAKON UVOĐENJA PARLAMENTARIZMA 13**

Prof. dr Marijana PAJVANČIĆ

**SKUPŠTINA CRNE GORE KAO PREDSTAVNIŠTVO
GRAĐANA 47**

Prof. dr Kasim TRNKA

**LEGITIMIRANJE PLURALIZMA I PROCES ODLUČIVANJA
U PARLAMENTIMA BOSNE I HERCEGOVINE
I CRNE GORE 67**

Dr Bosa M. NENADIĆ

**UTICAJ USTAVNOSUDSKE KONTROLE NA VRŠENJE
ZAKONODAVNE VLASTI - s osvrtom na Ustavni sud
Crne Gore - 87**

Prof. dr Šerbo RASTODER

**SUKOB MODERNOG I TRADICIONALNOG U
CRNOGORSKOM PARLAMENTARNOM ŽIVOTU na
primjerima parlamentarnih izbora održanih na
području današnje Crne Gore 125**

Prof. dr Mladen VUKČEVIĆ, Ivan VUKČEVIĆ IZRADA USTAVA ZA KNJAŽEVINU CRNU GORU (autorstvo i hod od Nacrta do Ustava)	141
Dr Radomir PRELEVIĆ PRAVNI POLOŽAJ POSLANIKA U KNJAŽEVINI/KRALJEVINI CRNOJ GORI	171
Novak ADŽIĆ CRNOGORSKA STRANKA NA PARLAMENTARNIM IZBORIMA U KRALJEVINI SRBA, HRVATA I SLOVENACA 1927. GODINE	181
Dr Branislav RADULOVIĆ NASTANAK I POČESCI PARLAMENTARNE BUDŽETSKE KONTROLE U CRNOJ GORI	201
Dr Dragan ČABARKAPA SAVREMENI PARLAMENTARIZAM U CRNOJ GORI	217
Marijan Mašo MILJIĆ PARLAMENTARIZAM U RETROSPEKTIVNOJ CRNOGORSKOJ BIBLIOGRAFIJI (1494-1994)	243

In memoriam

Dr Čedomir BOGIĆEVIĆ Dr Radomir PRELEVIĆ ŽELJKO TOMOVIĆ (1958-2017)	283
--	------------

Riječ urednika

Poštovani čitaoci,
Uvažene kolege,

Ovo izdanje „Pravnog zbornika“ časopisa za pravnu teoriju i praksu rezultat je uspješne organizacije naučnog skupa u organizaciji Udruženja pravnika Crne Gore, koji je bio posvećen proslavi 110 godina parlamentarizma u Crnoj Gori.

Naučni skup, uz pomoć i saradnju sa Fondacijw Petović – Njegoš održan je u Podgorica, 23.12.2016. godine.

Crnogorskoj pravnoj publici u ovom, posebnom, izdanju „Pravnog zbornika“, ponuđeno je 11 naučnih radova iz ustavno-pravne materije i i istorije prava koji se odnose na nastanak, razvoj i neka aktuelana pitanja crnogorskog parlamentarizma.

Svoje radove, pored članova CANU, profesora sa Univerziteta Crne Gore i Univerziteta „Mediteran“ istaknutih crnogorskih pravnika i istoričara, dostavili su i uvaženi profesori i sudije, učesnici naučnog skupa, iz Republike Srbije i Bosne i Hercegovine.

"Pravni zbornik", u ovom posebnom izdanju, štampan je na skoro 300 strana i u tiražu od 300 primjeraka.

Časopis se komercijalno ne distribuira, već se besplatno dostavlja autorima, bibliotekama, sudovima, fakultetima itd.

Nažalost, u rubrici In memoriam, ovog puta opraštamo se od kolege Željka Tomovića, ranijeg Glavnog i odgovornog urednika „Pravnog zbornika“ (2003-2008), kome odajemo zahvalnost sa učinjeno za naš časopis i Udruženje pravnika Crne Gore.

Namjera da „Pravni zbornik“ nastavi sa svojom misijom, započetom još 1933 godine, ostvarljiva je samo ako se nastavi uspješna saradnja sa uvaženim autorima, kojima se ovom prilikom posebno zahvaljujemo.

Udruženje pravnika Crne Gore, kao izdavač, nije u mogućnosti za autorske radove opredjeliti honorar, međutim, bez obzira na to, uvjereni smo da će dosadašnji kao i budući autori svojim narednim člancima doprinjeti nastavku izlaženja i podizanju kvaliteta najstarijeg crnogorskog pravnog časopisa.

Štampanje ovog broja „Pravnog zbornika“ svojom donacijom pomogla Fondaciji Petrović – Njegoš.

Autori svoje radove mogu slati na e-mail adresu Udruženja pravnika Crne Gore upcg.cg@gmail.com ili kontaktirati Glavnog i odgovornog urednika „Pravnog zbornika“ na telefon 00-382-67-817-780.

Podgorica, februar 2017. godine

Glavni i odgovorni urednik
„Pravnog zbornika“

dr Branislav Radulović

Pozdravna riječ prof. dr Mladena Vukčevića,
predsjednika Udruženja pravnika Crne Gore
na otvaranju naučnog skupa
110 godina parlamentarizma u Crnoj Gori
Podgorica, 23.12.2016.

Uvaženi poslenici istorijske i pravne nauke, predstavnici sredstava informisanja, čast mi je da Vam zahvalim za odaziv da budete danas ovdje, u Domu Petrovića, da čujemo Vašu riječ o crnogorskom parlamentarnom iskustvu koje traje od osvita XX vijeka, od dana kada je u Crnoj Gori začeta zamisao da volja gradjana treba da bude mjera vršenja vlasti.

Drago mi je da su nas okupili Udruženje pravnika Crne Gore, koje od 1933. godine baštini slobodu javne riječi i njeguje svetinju „prava i pravice“, uz pokroviteljstvo fondacije „Petrović – Njegoš“ koja čuva tradiciju naše posljednje dinastije.

Cijeneći reference učesnika izgovoriću samo siže onoga što se uobičajeno naziva pozdravnim slovom.

U burnim vremenima i brojnim izazovima crnogorske istorije oblikovana je svijest o težišnim društvenim i pravnim vrijednostima. Na tim raskršćima posebno mjesto zauzimaju naponi da se vlast ograniči pravom, opet u interesu gradjana i širenja njihovih sloboda. U tom cilju je zamisao o predstavljanju naroda, sa svim početnim manjkavostima bilo medjaš moderne crnogorske države, u kojoj će broj onih koji biraju i ovih koji se biraju postupno sezati do svakog punoljetnog građanina.

Zamisao da tradicionalni, patrijarhalni model vladanja bude zamijenjen predstavljanjem naroda je predvorje demokratskog uredjenja društva, onoga što oblikujemo i danas, vijek kasnije, u težnji da dosegemo standarde porodice razvijenih evropskih država.

To je stremljenje oličeno u ustavnoj zapovijesti – da je građanin nosilac suverenosti i da vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabраних predstavnika, i ustavnoj zabrani – da se ne može uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima.

Stoga je raspon od 110 godina narodnog predstavljanja izazov za nova preispitivanja uspjeha i zastoja u gradjenju ove ideje, a spisak učesnika i tema ovog skupa jeste potvrda odgovornosti da ostavimo svjedočanstvo o parlamentarizmu i njegovom oblikovanju u laboratoriji državnopravnih oblika u kojima je egzistirala Crna Gora: od nezavisne države, preko južnoslovenskog zajedništva i opet do nezavisne države; od višepartizma, preko jednopartizma i opet višepartizma, od unitarne države preko federacije i opet do unitarne države, od monarhije do republike i od nacionalno homogene do multietničke države. Zato su ove državno-pravne mijene s pravom nalazile zajednički imenitelj i odslikavale se u razvoju parlamentarizma, i zato Vam još jednom hvala što ćemo ih danas osvijetliti sa različitih aspekata.

Na kraju, poruka za goste – osjećajte se ugodno u Podgorici, Vi koji i danas potvrđujete da ste prijatelji Crne Gore, a domaćim učesnicima – nastavite da svojim stvaralaštvom otkrivete i preispitujete teme iz naše pravne istorije.



UDRUŽENJE PRAVNIKA CRNE GORE
ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU
„PRAVNI ZBORNIK”

ČLANCI

**SA NAUČNOG SKUPA
110 GODINA PARLAMENTARIZMA
U CRNOJ GORI**

Podgorica, 23.12.2016.

Prof. dr Živko ANDRIJAŠEVIĆ¹

GLAVNA OBILJEŽJA POLITIČKOG ŽIVOTA CRNE GORE NAKON UVOĐENJA PARLAMENTARIZMA

I

Decembra 1905. godine dolazi do velike promjene u državnom i političkom životu Crne Gore, kojom se okončava epoha apsolutističke vladavine i počinje razdoblje ustavnosti i parlamentarizma. Tada je Ustavotvorna skupština usvojila oktroisani Ustav, koji je knjaz Nikola “darovao” narodu. Ovim najvišim pravnim aktom, koji je prema danu donošenja dobio naziv “Nikoljdanski” (6. decembar), Crna Gora je definisana kao ustavna monarhija sa narodnim predstavništvom. Glavni organi vlasti bili su: Knjaz-Gospodar, Narodno predstavništvo (Narodna skupština), Ministarski savjet (vlada) i ministri, Državni savjet, Glavna državna kontrola, Sudovi i sudska vlast. Knjaz je najviši nosilac državne vlasti (ima zakonodavnu, sudsku i upravnu vlast), a svi ostali organi državne vlasti su, posredno ili neposredno, odgovorni njemu. On imenuje i razrješava ministre, potvrđuje i proglašava zakone, saziva i raspušta Narodnu skupštinu, koja je jednodomno tijelo sastavljeno od izabраних poslanika, biranih na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog izbornog prava, kao i poslanika koji u nju ulaze po položaju, odnosno po funkciji (virilni poslanici)...

Knjaz-Gospodar je ustavom dobio status neprikosnovene i zakonski neodgovorne ličnosti. Stupanjem na snagu Ustava započelo je, kako se tvrdilo, novo doba za Crnu Goru, za koje se vjerovalo da će za nju biti još srećnije i slavnije.

¹ autor je profesor, istoričar i prorektor Univerziteta Crne Gore

Ustav je smatran za “dragocjeni dar” koji vladar daje svom narodu, koji od sada treba da preko svojih izabраниh predstavnika pomažu Gospodaru u obavljanju državnih poslova. Donošenje Ustava smatralo se izrazom vladaočeve želje da Crna Gora dobije oblik vladavine kojim se ponose i ostale prosvijećene države, ali i oblik političkog života koji će doprinijeti da ona “još brže pođe napretku i sreći”. Dosadašnji oblik vladavine, koji je kako se tvrdi najteže podnosio sam knjaz, u prvom redu zbog prevelikih obaveza koje je imao, sada se zamjenjuje naprednijim i nastalim prilikama primjerenijim oblikom. Iako se kaže da taj oblik vladavine daje veću političku slobodu, pretpostavlja se da ustavnost neće proizvesti negativne efekte, prvenstveno one koji bi značili zloupotrebu slobode i napuštanje tradicionalnih osobenosti političke svijesti Crnogoraca. Zato se iznosi uvjerenje da novi oblik vladavine neće dovesti do promjene stabilnih unutrašnjih prilika i slabljenja rodoljubivih i nacionalnih osjećanja Crnogoraca, već da će, nasuprot tome, doprinijeti snaženju prosvjetnog, ekonomskog i kulturnog pokreta u Crnoj Gori.² U “Glasu Crnogorca” se navodi da knjaz davanjem Ustava želi da usreći Crnu Goru i od nje napravi modernu državu, koja bi se mogla svrstati u krug naprednih evropskih zemalja. To što se čekalo toliko dugo sa sprovođenjem ustavnih reformi, objašnjavalo se knjaževom obazrivošću, koja je uticala da reforme izvrši tek kada se uvjerio da su Crnogorci zreli za takav preobražaj.³ Nesaglasnost ustavnog sistema sa političkom kulturom crnogorskog društva smatrana je glavnim razlogom odbijanja uvođenja ustavnosti. Na početku “mirnog doba”, februara 1879. godine, vjerovalo se da uvođenje ustavnosti nije neophodno za sprovođenje reformi, te da apsolutistički sistem nije smetnja za preobražaj državnog aparata.⁴

² Cetinje, 6. decembar, “Glas Crnogorca“, br. 49, 06. 12. 1905, 1.

³ “Glas Crnogorca”, br. 42, 22. 10. 1905, 2.

⁴ Cetinje, 16. februara, “Glas Crnogorca”, br. 5, 17. 02. 1879, 1.

Desetak godina kasnije, tvrdilo se da ustavni sistem nije prikladan za Crnu Goru, jer narod nije spreman da ga prihvati i koristi. Od ustavnog sistema jedinu bi korist imao knjaz, koji bi se zahvaljujući podjeli vlasti oslobodio prevelikih obaveza.⁵ Čak i godinu prije nego što je donešen Ustav, u “Glasu Crnogorca” je izražena sumnja u opravdanost i potrebu uvođenja ustavnosti. Navodno da u Crnoj Gori postoji apsolutna sloboda i pravda, koja se ne mora garantovati ovakvim, u suštini, formalnim aktom. Ustavnost je, kako se objašnjava, veoma često samo legislativna forma za ukrivanje najgoreg apsolutizma, tako da narodi koji žive u ovakvom sistemu često nemaju korist od ustavnosti. Naravno, ustavnost je blagodet za one narode koji imaju visok nivo političke svijesti, i samo njima može donijeti napredak. Zbog toga se smatra da je za Crnogorce najbolji postojeći sistem patrijarhalne monarhije, u kojoj ustavne norme zamijenjuje pravda i zdrav razum.⁶

II

Kada je nakon višedecenijskih sumnji u svrhovitost ustavnog poretka, Crna Gora dobila Ustav, državna ideologija je ovaj događaj označila kao logičnu posljedicu “mirne evolucije” državnog, narodnog, kulturnog i prosvjetnog života Crne Gore, ali i kao izraz želje knjaza Nikole da od nje stvori modernu evropsku državu. To što je sve do 1905. godine bila neustavna monarhija, pravdalo se istorijskom nužnošću i okolnostima u kojima se nalazila.

⁵ Trideset godina, “Glas Crnogorca”, br. 32, 04. 08. 1890, 1.

⁶ “Šta je ustav? Ustav je u srećnim i naprednim državama jemstvo slobode, imanja i života narodnog. Blago doraslim narodima koji ga imaju, blago vladarima koji ga u zgodno vrijeme primijene, jer su oni kao i svaki drugi u državi njim zaštićeni! Ali često puta ustav može biti samo parče hartije, podloženo da se po usovnosti čudi i okolnostima kroji i prekraja i da služi kao zaklon najsravnijega apsolutizma i poltronstva, a tu je onda gore državno gazdovanje, nego u najzabačenijim divljim političkim udruženjima. Najbolji je ustav pravda i zdrav razum! U našoj patrijarhalnoj monarhiji mi se osjećamo mirni i srećni.”; Odgovor podstrekačima iz Beograda, “Glas Crnogorca”, br. 43, 19. 10. 1904, 1.

No, ocjenjuje se da samodržavlje nije unazadilo Crnu Goru, već je ona u vrijeme apsolutizma ostvarila ogroman napredak na svim poljima društvenog života. Takva se tvrdnja dokazuje činjenicom da je u eri samodržavlja stvorena snažna i nezavisna država, i to ponajprije zahvaljujući svijesti njenih podanika o opštem dobru, solidarnosti i rodoljublju. Takva svijest, koju je kod Crnogoraca učvrstilo samodržavlje, učinila je Crnu Goru nepobjedivom i u najtežim situacijama, i upravo je u tome njegov istorijski značaj. Iako ukorijenjeno u biću i političkoj svijesti Crnogoraca, samodržavlje je bez ikakvih otpora zamijenjeno ustavnošću. Smatra se da je glavni razlog u tome što kod Crnogoraca postoji svijest o “opštem zajedničkom dobru”, pa sve ono što je za opštu korist, odnosno, za korist Crne Gore, Crnogorci lako i bez otpora prihvataju. Ovakvu svijest, kako se pokazalo, ima i crnogorski Gospodar, koji je, prepoznajući potrebe vremena i opšte interese, pristao da se odrekne jednog dijela vladalačkih prerogativa. Kaže se da je to znak da knjaz Nikola ne sumnja da će njegov narod znati da se koristi političkim slobodama i da će služeći se tim slobodama, krenuti u još “ljepšu i bolju budućnost”.⁷

III

Rezultat uvođenja ustavnosti bili su i prvi parlamentarni izbori u Crnoj Gori, koji su održani 14/27. septembra 1906. godine. Na izbore su kandidati izlazili samostalno, kao nezavisni kandidati, i to bez profilisanog političkog programa.⁸ Biralu su se 62 poslanika. Nakon prvih parlamentarnih izbora, objavljen je u zvaničnom listu komentar u kome se kaže da su izbori bili potpuno slobodni, isto kao i oni što se održavaju u nekoj od zemalja zapadne demokratije. Ovim izborima mora da bude zadovoljan i narod, jer je na političku scenu svojom slobodnom voljom izveo ljude koji predstavljaju različite

⁷ Cetinje, 10. decembra, “Glas Crnogorca”, br. 50, 10. 12. 1905, 1.

⁸ Izbori narodnih poslanika, izvršeni na dan 14. septem. za skupštinsku periodu od 1906-1910, “Glas Crnogorca”, br. 37, 16. 09. 1906, 2.

političke opcije i različite generacije i socijalne slojeve. Ali, tek će se pokazati kako će oni raditi u Skupštini i kakvi će biti rezultati njihovog rada. Najvažnije je da su narodni poslanici izabrani na slobodan i zakonom predviđen način. Prvi dan njihovog rada u Skupštini je sudbonosan dan za Crnu Goru, jer će se vidjeti da kakvim će putem ona krenuti.⁹

Poslije verifikacije izbornih rezultata, prva ustavna Narodna skupština sastala se 31. oktobra 1906. godine. Prva Skupština koja je izabrana po Ustavu i koja se sastala na Lučindan 1906. godine, smatrana je pravim izrazom narodne volje i raspoloženje naroda. Time je narod dobio pravo da učestvuje u zakonodavnim poslovima, ali je istovremeno postao odgovoran za svoju i državnu sudbinu. Od naroda, kako se kaže, sada zavisi sreća i napredak Crne Gore. Narodni poslanici, koji su vjerni izraz narodnih želja, imaju posebnu odgovornost pred svojim narodom. Već na prvoj sjednici, koju je otvorio Gospodar, poslanici su svojim ozbiljnim, otmenim i dostojanstvenim držanjem nagovijestili da narod s pravom u njim polaže nade.¹⁰ Iako se unaprijed nije znalo političko opredjeljenje izabranih poslanika, već nakon nekoliko sjednica Skupštine bilo je jasno da, uprkos očekivanjima, većina njih nije spremna da se bespogovorno povinuje preporukama iz Dvora. To se ponajbolje očitovalo prilikom izbora predsjednika Narodne skupštine, kada je većinom glasova izabran kandidat iza kojeg nije stajao Dvor. Parlamentarna većina je takođe podržala nacrt skupštinske Adrese, u kome se kritikuje rad vlade Lazara Mijuškovića, a odbila je i da verifikuje poslaničke mandate nekih ministara. Uviđajući da Vlada (Ministarski savjet) nema podršku parlamentarne većine, knjaz je sugerisao njenom predsjedniku Lazaru Mijuškoviću da podnese ostavku, što je on i učinio 6/19. novembra 1906. godine.¹¹ Čim je vlada

⁹ Poslije izbora, "Ustavnost", br. 38, 21. 09. 1906, 1.

¹⁰ Cetinje, 26. oktobra, "Glas Crnogorca", br. 43, 26. 10. 1906, 3.

¹¹ Ministarski savjet - knjazu Nikoli, 06. 11. 1906, Arhivsko-bibliotečko odjeljenje Narodnog muzeja Crne Gore (ABO NMCG), fond "Nikola I" (NI), 1906, br. 98.

podnijela ostavku, knjaz je ponudio Narodnoj skupštini da predloži mandatara koji će imati njenu podršku. Skupštinska većina predložila je Marka Radulovića, što je knjaz prihvatio. Radulovićeva vlada formirana je 25. novembra 1906. godine, ali ni ona nije bila dugog vijeka. Sredinom januara naredne godine vlada je podnijela ostavku, jer je došla u sukob s knjazom. Radulović je izjavio u Skupštini da je knjaz Nikola potpuno ignorisao predloge i odluke Vlade, tako da je postalo jasno da ona ne uživa njegovo povjerenje, neophodno za njeno funkcionisanje.¹² Nekoliko dana kasnije, knjaz je mandat za satav nove vlade povjerio Andriji Radoviću, čovjeku koji takođe nije bio naklonjen knjazu, ali koji je uživao podršku skupštinske većine.¹³ Knjaz je opstruirao i rad njegove vlade, zbog čega je ona nakon dva mjeseca podnijela ostavku. Ubrzo poslije njenog demisioniranja, treću ustavnu vladu, aprila 1907. godine, formirao je dr Lazar Tomanović.¹⁴ Tomanović je bio čovjek apsolutno odan knjazu, i uz to, bez nekog posebnog političkog dara. Takva ličnost je knjazu Nikoli sasvim odgovarala, jer je na taj način mogao potpuno kontrolisati rad vlade. Tomanović će na mjestu predsjednika vlade ostati do juna 1912. godine.

IV

Nedugo nakon Tomanovićevog izbora za predsjednika Ministarskog savjeta, knjaz Nikola je raspustio Narodnu skupštinu i zakazao nove izbore za 18/31. oktobar 1907. godine. Motiv prijevremenog raspuštanja skupštinskog saziva i raspisivanja novih izbora, po svoj prilici se ticao knjaževe želje da obezbijedi skupštinsku većinu koja će mu biti naklonjena.

U prethodnom skupštinskom sazivu većinu su imali knjaževi protivnici, koji su najprije, krajem 1906. godine, formirali "Klub narodne stranke", a početkom 1907. i prvu

¹² Službeni dio, "Glas Crnogorca", br. 4, 17. 01. 1907, 1.

¹³ Službeni dio, "Glas Crnogorca", br. 5, 20. 01. 1907, 1.

¹⁴ Službeni dio, "Glas Crnogorca", br. 16, 05. 04. 1907, 1.

političku stranku u Crnoj Gori - Narodnu stranku. U Programu Narodne stranke, koji je objavljen iste godine, navodi se da će cilj stranke biti zalaganje za političke i lične slobode svih državljana Crne Gore, borba za ekonomski i kulturni preobražaj zemlje, očuvanje tradicionalnih društvenih vrijednosti, razvijanje nacionalne (srpske) svijesti. Narodna stranka je iznijela i svoj program reformi administrativnog, pravosudnog i prosvjetnog aparata, kao i program mjera koje treba preduzeti da bi se poboljšalo stanje u privredi, finansijama i vojsci. U Programu su izneseni i principi koji treba da budu polazište spoljne politike Crne Gore.¹⁵ Narodna stranka je, kako se objašnjavalo, trebalo da slijedi one težnje, načela i osjećanja koja su najrasprostranjenija u narodu, i koja se tiču interesa naroda. Pored toga, kaže se da politiku Narodne stranke karakterište vjernost i odanost prema Gospodaru i briga za napredak Crne Gore.¹⁶ Ona kao svoje najvažnije ciljeve ima: politički, ekonomski i kulturni prosperitet Crne Gore, s tim što ona te ciljeve želi ostvariti širokom demokratskom i beskompromisnom akcijom. Napominje se i da je ovo partija koja će se boriti za čitav narod i za svakog seljaka.¹⁷ Naravno, pored zalaganja za rješavanje socijalnih problema, i deklarisanja da je ona "stranka seljaka", Narodna stranka je istovremeno pridavala važnosti i nacionalnom pitanju, tako da je u isti mah htjela da važi za stranku srpske nacionalne prepoznatljivosti. U jednom se programskom članku navodi da Crna Gora nikada ne smije smetnuti s uma opštesrpske interese, niti ona treba da misli samo o sebi.¹⁸

Nekoliko mjeseci poslije Narodne stranke, formirana je i Prava narodna stranka. Ova politička partija bila je apsolutno naklonjena Dvoru, i nalazila se pod potpunom vladarevom kontrolom. Prava narodna stranka nije imala pisani program,

¹⁵ Program Narodne stranke u Crnoj Gori, Dubrovnik, 1907.

¹⁶ Program Narodne stranke, "Narodna misao", br. 20, 07. 05. 1907, 1.

¹⁷ Dvije partije, "Narodna misao", br. 12, 18. 03. 1907, 1-2.

¹⁸ Mi i Balkan, "Narodna misao", br. 1, 01. 01. 1907, 1.

već su njene najvažnije programske smjernice saopštene u osnivačkom Proglasu. U Proglasu se navodi da osnivači Prave narodne stranke teže ostvarivanju Gospodareve ideje o bogatoj, srećnoj i prosvijećenoj Crnoj Gori, u kojoj slobodni narod upravlja svojom državom, i u kojoj uživa potpunu pravnu i imovinsku sigurnost. Takođe, pristalice Prave narodne stranke smatraju sebe nosiocima zavjetne knjaževe misli o borbi “za slobodu Crne Gore i spas potlačene braće”. Kaže se i da Crna Gora, koju oni, zajedno s Gospodarem žele da stvore, treba da počiva na tradicionalnim vrijednostima “herojske” Crne Gore, a njen kulturni i ekonomski razvoj ne smije da dovede do nestanka njenih suštinskih obilježja, koja su je učinila poznatom.¹⁹ O glavnim ciljevima Prave narodne stranke pisao je i jedan od njenih vođa. On kaže da je Crna Gora svojim historijskim bićem predodređena da sprovodi misiju (srpskog) nacionalnog oslobođenja i ujedinjenja, jer je ona i poslije propasti Srbije, Bosne i Hercegovine ostala jedina predstavica srpske nezavisnosti i nosilac srpske državne ideje. Tokom ovog teškog vremena za srpski narod, Crna Gora je časno i dosljedno nosila teret koji su joj nametnule historijske okolnosti, a njeni vladari, Petrovići-Njegoši, bili su pravi narodni vođi i najistaknutiji nosioci ideje “za koju je Crnogorac živio i umro”. Uz to, Petrovići-Njegoši su radili i da Crnu Goru unaprijede kao državu, u čemu su takođe imali ogromnog uspjeha. Zbog toga Crnogorci treba da budu zahvalni vladajućoj dinastiji, tj. njihovom umu, hrabrosti i umijeću. Upravo ovakva stanovišta o karakteru Crne Gore i najvažnijem političkom činiocu njenog državnog razvitka - dinastiji Petrović-Njegoš, opredjeljuje Pravu narodnu stranku da kao dvije najvažnije odrednice svog političkog djelovanja, izvodi: najprije, vjernost i ljubav prema Gospodaru i otadžbini, a zatim - odanost ideji svesrpskog oslobođenja i ujedinjenja. Crna Gora, kako se u ovom članku navodi, nikada ne smije voditi politiku koja nije u vezi sa sudbinom čitavog srpskog naroda.

¹⁹ O političkoj situaciji, “Slobodna riječ”, br. 17, 23. 05. 1907, 3.

Polazeći od ova dva suštinska opredjeljenja, Prava narodna stranka se obavezuje da će raditi na podizanju narodnog blagostanja i obezbjeđivanju slobode, pravde i ravnopravnosti za sve crnogorske državljane. Time što će unaprijediti Crnu Goru, ona će pokazati vjernost i ljubav prema Gospodaru, jer sve što se dobro uradi za Crnu Goru, znak je odanosti prema Gospodaru i ispunjavanja njegove državničke ideje, koja teži slobodnoj i bogatoj Crnoj Gori, u kojoj vlada pravda.²⁰

Prava narodna stranka se prepoznaje po svojoj ljubavi i vjernosti prema Gospodaru i Otadžbini, kao i dosljednosti u borbi za ostvarenje istorijske misije Crne Gore u oslobođenju i ujedinjenju srpskog naroda. Ona se zalaže i za razvoj prosvjete i privrede, koje su preduslov da crnogorsko društvo dođe do blagostanja. Prava narodna stranka se odlučno protivi svima koji zbog svojih ličnih interesa, zaustavljaju napredak Crne Gore, i koji političku borbu koriste da bi izazvali nered i nesuglasice u narodu. Ova stranka se protivi i zloupotrebi ustavnih sloboda, koje je dao Gospodar. Da bi ustavnost dala rezultate, neophodno je spriječiti da se prava koja garantuje Ustav ne koriste za političke manipulacije i obmane birača, a posebno ne za sisanje razdora i sklonost prema anarhiji. Držeći se ovih polazišta, Prava narodna stranka se zalaže: da narod u miru uživa slobodu i ravnopravnost, da zavlada pravda, da se ukorijene u narodu plemenitost i vrline, da se iskrena služba Gospodaru smatra za najveću čast, da se jedino u slavi i napretku Crne Gore vidi cilj političkog djelovanja, da se razvije blagostanje, da se stane na put intrigama i da Crna Gora postane slavna u svom ustavnom životu, kao što je postala slavna svojim junaštvom. To su glavni programski zadaci Prave narodne stranke, na kojoj će se zasnivati njeno političko djelovanje.²¹ Prema riječima njenog vođe Jovana Plamenca, Prava narodna stranka je politička grupacija koja je odana

²⁰ Naša riječ, "Slobodna riječ", br. 16, 16. 05. 1907, 1.

²¹ Nekoliko riječi o nazorima Prave narodne stranke, "Slobodna riječ", br. 17, 23. 05. 1907, 3.

vladaru i državnim interesima Crne Gore, i koja je podržavala državnu politiku koja je dovela do dvostrukog uvećanja Crne Gore i oslobođenja srpskog plemena. Njen program čini nekoliko polazišta: da se spoljna politika vodi u skladu sa narodnim težnjama, sa ciljem ujedinjenja cjelokupnog srpskog naroda; da se izvrši rezivija Ustava, kako bi se razvio pravilniji parlamentarni i ustavni život; da se posebna pažnja posveti razvoju svih grana narodne privrede, kako bi crnogorski narod što prije došao do ekonomskog blagostanja; da se razvije saobraćaj, reformiše državna administracija i osavremeni vojska da bi mogla izvršiti željenu nacionalnu misiju.²²

V

Crnogorska ustavnost je pored političkog pluralizma, omogućila i medijski pluralizam, odnosno, pojavu nezvanične i opozicione štampe. Već 1906. godine pojavila su se dva nezvanična lista – “Ustavnost” i “Narodna misao”, a 1907. u Podgorici je počela da izlazi “Slobodna riječ”. Naredne godine pokrenut je “Cetinjski vjesnik” (od oktobra 1913. preimenovan u “Vjesnik”).²³ “Ustavnost” je počela da izlazi januara 1906, a posljednji broj pojavio se novembra iste godine. Iako je imala status nezavisnog glasila, “Ustavnost” je pokrenula crnogorska vlada, kako bi preko ovog nedjeljnika popularisala svoju ideju parlamentarizma, iako je ona tvrdila da je list “nezavisni organ javnosti”.²⁴ O tome da je “Ustavnost”, u stvari, glasilo iza kojeg stoji Dvor, govorilo se i u Narodnoj skupštini. Poslanik V. Popović je uputio pitanje ministru inostranih djela, u čijoj je nadležnosti bila propagandna djelatnost, do kada će u službi tajnog urednika “Ustavnosti” držati Miloša Živkovića, koji

²² J. Plamenac, Naša riječ biračima u Crnoj Gori, 06. 12. 1913, Biblioteka Istorijskog institute Crne Gore (BIICG), fond J. Plamenca, f. 81.

²³ Vidjeti: D. Vuksan, Pregled štampe u Crnoj Gori 1834-1934, Cetinje, 1934, str. 51-56.

²⁴ Cetinje, 22. aprila, “Glas Crnogorca”, br. 16, 22. 04. 1906, 1.

prima za taj posao 4.000 kruna iz fonda Ministarstva.²⁵ “Narodna misao”, koja je izlazila u Nikšiću od septembra 1906. do septembra 1907. godine, pokrenuta je sa namjerom da bude glasilo političke grupacije koja je činila opozicioni blok u Skupštini. Sa osnivanjem Kluba narodnih poslanika, tj. Narodne stranke, list će postati njen nezvanični organ. Zbog kritikovanja crnogorske vlasti i prilika u zemlji, list je bio pod strogim nadzorom Oblasne uprave u Nikšiću. Sadržaj svakog broja je pregledan od strane Oblasne uprave, nakon čega je traženo odobrenje za distribuciju lista.²⁶ Vjerovatno pod uticajem Dvora, početkom aprila 1907. godine organizovane su demonstracije u Nikšiću protiv “zlonamjernog pisanja” “Narodne misli”. Tom prilikom demonstranti su demolirali štampariju i redakciju lista. Nekoliko mjeseci kasnije, Oblasna uprava u Nikšiću zaplijenila je jedan broj lista, pa je uredništvo odlučilo da prekine njegovo izlaženje.

VI

Poslije “Ustavnosti” i “Narodne misli”, u Podgorici je pokrenuta “Slobodna riječ”. List je počeo da izlazi početkom januara 1907. godine, a posljednji broj pojavio se novembra iste godine. U početku je list uređivao Odbor u kojem su većina članova bili pristalice Narodne stranke.²⁷ To je svakako uticalo na njegov kritički odnos prema prilikama u zemlji i “pravašima”, a na blagonaklon odnos prema tadašnjoj “klubaškoj vladi” Andrije Radovića. Dvor je zato preko lokalne vlasti preduzeo korake da se redakcioni odbor “Slobodne riječi” raspusti, i da se uređivanje lista povjeri isključivo glavnom uredniku. Slijedeći instrukcije sa Cetinja, Oblasna uprava je

²⁵ Stenografske bilješke Crnogorske narodne skupštine, knj. 1, Cetinje, 1908, str. 295.

²⁶ Š. Martinović, sekretar Oblasne uprave - Ministru unutrašnjih djela, 03. 11. 1906, Državni arhiv Crne Gore (DACG), fond “Ministarstvo unutrašnjih djela (MUD), 1906, br. 5638; Isti, 10. 11. 1906, DACG, MUD, 1906, br. 5710.

²⁷ Mičo Vukčević - Mitru Vukčeviću, 04. 02. 1907, ABO NMCG, NI, 1907, br. 16.

odjednom pronašla da sastav i rad redakcionog odbora "Slobodne riječi" nije zakonski utemeljen, pa je Skupština akcionara na sjednici od 1. aprila 1907. morala donijeti odluku da se Odbor raspusti, a da se uređivanje prepusti glavnom uredniku.²⁸ Pritisak na akcionare i članove uređivačkog odbora da donesu ovakvu odluku izvršen je uz pomoć policije, koja je upala na sjednicu. Šef podgoričke policije, M. Gazivoda, prijetio je akcionarima, a kasnije je pozvao u pomoć i jednu četu vojnika, koja je opkolila zgradu u kojoj se održavala sjednica.²⁹ Da bi prinudila akcionare lista da ga prepuste ljudima koji su naklonjeni Pravaškoj stranci i Dvoru, lokalna vlast je dva dana kasnije, zbog sasvim nevažnih razloga, donijela odluku kojom na neodređeno vrijeme zabranjuje njegovo izlaženje.³⁰ Iako je zabrana odmah bila ukinuta, članovima redakcije i akcionarima koji su bili bliski Narodnoj stranci, bilo je jasno da je vlast riješila da ugasi "Slobodnu riječ".³¹ U takvoj situaciji, oni nijesu imali drugog izbora sem da se povuku, i da list prepuste "pravašima". Od aprila 1907. "Slobodna riječ" je prestala da bude opoziciono glasilo. Njen urednik, Borislav Minić, postaće kasnije jedan od korisnika tajnog (dispozicionog) fonda Ministarstva inostranih djela.³²

Sredinom 1908. godine crnogorska vlada je pokrenula list, koji je formalno imao nezvanični i nezavisni karakter. Bio je to "Cetinjski vjesnik". Prevashodni zadatak "Cetinjskog vjesnika" bio je da uzvraća na napade beogradske štampe i na kritičare režima knjaza (kralja) Nikole. Kako kaže njegov urednik, "Cetinjski vjesnik" je list koji ima zadatak da brani

²⁸ Oblasna uprava podgorička - M. Đuroviću, načelniku Ministarstva unutrašnjih djela, 04. 04. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 1689.

²⁹ Članovi redakcionog odbora "Slobodne riječi" - M. Ivanoviću, ministru unutrašnjih djela, 02. 04. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 1679.

³⁰ V. Đinović, zamjenik predsjednika Upravnog odbora Slobodne misli - Ministarstvu unutrašnjih djela, 03. 04. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 1683.

³¹ S. Vrčević, sekretar Ministarstva unutrašnjih djela - Oblasnoj upravi podgoričkoj, 05. 04. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 1689/1.

³² Priznanica od 07. 04. 1909. na 250 kruna, DACG, fond "Ministarstvo inostranih djela (MID), Tajni fond, f. 130.

vladareve interese i interese Crne Gore.³³ Troškove izdavanja lista snosilo je Ministarstvo inostranih djela.³⁴ Glavni urednik “Cetinjskog vjesnika” je iz tajnog fonda MID-a primao novac za izdavanje lista, odnosno, za sve plate urednika i zaposlenih.³⁵ “Cetinjski vjesnik” je besplatno štampala Državna štamparija, a ekspedicija se obavljala na račun države.³⁶

VII

Crnogorski režim, odnosno Dvor, imao je zvaničnu kontrolu jedino nad “Glasom Crnogorca”, koji je odavna imao status službenog glasila. U vrijeme ustavnosti i parlamentarizma “Glas Crnogorca” nije otvoreno podržavao ni jednu od postojećih stranaka, niti se preko ovog lista vodila kampanja protiv neke političke grupacije. Čak ni u vrijeme najžešćih političkih sukobljavanja, na stranicama “Glasa Crnogorca” nijesu moralno i politički diskreditovani pripadnici opozicionog bloka, niti je podstican animozitet javnosti prema njima. Uopšte su od 1906. pa do početka Balkanskih ratova, u “Glasu Crnogorca” bili rijetki tekstovi o političkim borbama i stranačkom životu. Zanimljivo da djelovanje opozicione Narodne stranke gotovo nijednom nije pomenuta ni u negativnom, niti u pozitivnom kontekstu, a lako se mogu izbrojati članci u kojima je uopšte i navedeno njeno ime. Isti je bio tretman i Prave narodne stranke. Ono u čemu je “Glas Crnogorca” prednjačio bili su afirmativni napisi o knjazu Nikoli, u kojima je on apsolutno idealizovan kao državnik, vladar i čovjek. Takođe, u “Glasu Crnogorca” nije bilo kritičkog teksta o crnogorskoj vlasti ili pojavi za koju bi se ona mogla smatrati odgovornom. U “Glasu Crnogorca”, jednostavno, nije bilo nijednog napisa koji bi ukazivao da u Crnoj Gori postoje

³³ B. Minić – knjazu Nikoli, 02. 08. 1911, ABO NMCG, NI, 1911, br. 137.

³⁴ Priznanice za Lazara Čobeljića, vlasnika i odgovornog urednika “Cetinjskog vjesnika”, MID, Tajni fond, f. 130.

³⁵ Priznanica Lazara Čobeljića, 30. 07. 1909, DACG, MID, Tajni fond, f. 130.

³⁶ L. Čobeljić – L. Tomanoviću, predsjedniku Ministarskog savjeta, 29. 03. 1910, DACG, fond “Ministarski savjet” (MS), f. 14, br. 164.

krupniji politički ili ekonomski problemi, pa tako se nije moglo raspravljati ni o krivici ili odgovornosti crnogorske vlasti. Oni koji su čitali “Glas Crnogorca”, a živjeli izvan Crne Gore, mogli su steći utisak da se radi o stabilnoj zemlji, koja stalno napreduje, koja se ubrzano evropeizira, i u kojoj postoji gotovo apsolutno političko jedinstvo. Stvarana je tako idilična slika o ljubavi između Gospodara i podanika, i o političkoj privrženosti većine naroda Kruni.³⁷ Na osnovu ovakve uređivačke koncepcije “Glas Crnogorca”, može se zaključiti da je ovaj list, kada je crnogorska vlast u pitanju, objavljivao isključivo “dobre vijesti”, dok su sve one slabosti u sistemu vlasti i ekonomskom životu, jednostavno, prećutkivane. Protiv svojih političkih oponentata, crnogorski se režim nije borio novinskim kampanjama koje bi imale za cilj njihovo diskreditovanje, već je vrijedno radio na sopstvenoj idealizaciji i glorifikaciji. To je bio pristup crnogorskog režima u vođenju propagandne aktivnosti preko zvaničnog “Glas Crnogorca”. Do odstupanja od ovog pravila dolazilo je samo u slučajevima kada su politički protivnici crnogorskog režima pokušali da se za svoje ciljeve izbore oružjem i terorom.

VIII

Nakon formiranja političkih stranka i osnivanja stranačkih glasila, tokom 1907. godine, uslijedilo je razdoblje političkih borbi i sukoba, obračunavanja režima sa svojim protivnicima, ali i pokušaja opozicije da vlast promijeni nasilnim putem. Početak sukoba između režima i njegovih protivnika, označila je odluka knjaza Nikole da 26. juna 1907. godine raspusti Narodnu skupštinu zbog nemogućnosti da u njoj obezbijedi parlamentarnu većinu.³⁸ Time je postalo jasno da knjažev režim neće dopustiti da ostane bez potpune kontrole izvršne i zakonodavne vlasti, nezavisno od toga kakvi bili rezultati izbora. Obesmišljavanje izbornog procesa,

³⁷ Cetinje, 11. septembra, “Glas Crnogorca”, br. 39, 12. 09. 1909, 1.

³⁸ Službeni dio, “Glas Crnogorca”, br. 29, 26. 06. 1907, 1.

zvanično je opravdavano potrebom da se u zemlji osigura politička stabilnost i spriječe sukobi.³⁹ Povodom knjaževe odluke da raspušti Narodnu skupštinu i zakaže nove izbore za 18. oktobar 1907. godine, u “Glasu Crnogorca” su sa žaljenjem konstatovali da poslanici nijesu bili spremni da budu “u neprekidnom sporazumu sa Velikodušnim Ustavodavcem”, iako još nemaju dovoljno političkog iskustva. Knjaz je zato i raspustio prvi skupštinski saziv, uvidjevši da su njeni poslanici, suprotstavljajući se vladaru i podijelivši se na dva bloka, nanijeli šteti državi i narodu. Da se to i ubuduće ne bi dešavalo, preko zvaničnog “Glasa Crnogorca” se preporučuje biračima da na predstojećim izborima daju glas kandidatima za koje se zna da će sa tradicionalnom crnogorskom odanošću služiti Gospodara.⁴⁰ Neposredno pred izbore, u provladinom glasilu su poručili biračima da je crnogorski narod ušao u političku borbu nedovoljno politički obrazovan i upućen, tako da su neki stranački prvaci uspjeli da zloupotrijebe jedan dio naroda i povedu ga pogrešnim putem. To je uticalo da se narod nađe u kritičnoj situaciji i da u svim oblastima društvenog života nastupi kaos. Samo je preduzumljivošću i mudrošću knjaza Nikole, kao i uviđajnošću nekih političara, izbjegnuto da se ugrozi i budućnost Crne Gore. Nakon što je raspuštena Skupština koja je dovela zemlju u ovakvu situaciju, narod se ponovo nalazi pred raskršćem na kome treba da odluči kojim će putem dalje. Petnaestak dana prije novih izbora, narodu se preporučuje da ovog puta vodi računa koga će birati i da ne dozvoli da ga opet zavedu. Narod treba da odluči mudro, vodeći

³⁹ Cetinje, 14. jula, “Glas Crnogorca”, br. 32, 14. 07. 1907, 3.

⁴⁰ “Mi se nadamo, da se s ovim našim pogledima naš narod potpuno slaže, te da će dobro paziti, da pošlje u drugu Narodnu Skupštinu ljude, koji će biti vjerni tumači i dostojni predstavnici njegov; iznad svega pak ljude, koji ljube mir i slogu, i koji će se starom crnogorskom odanošću okupiti oko Prestola našeg Uzvišenog Vladaoca, koji je na bojnom polju staru slavu crnogorskoga oružja potvrdio, koji je Crnu Goru proširio, preporodio i uveo u koncert jevropskih država - okolo iskušanova Oca otadžbine.”; Cetinje, 26. juna, “Glas Crnogorca”, br. 29, 26. 06. 1907, 1.

se svojim iskustvom, razlikujući prave i iskrene prijatelje od lažnih.⁴¹

Želja knjaza Nikole da u narednom sazivu Skupštine ima većinu, ostvarila se na oktobarskim izborima 1907. godine. Apsolutnu pobjedu odnijeli su kandidati iza kojih je stajao Dvor ("Pravaši"), tako da je za sljedeće četiri godine Tomanovićeve vlada uživala podršku apsolutne većine poslanika u Skupštini. U Skupštini sada nije bilo ni jednog člana Narodne stranke.⁴² U zvaničnom "Glasu Crnogorca" objavljeno je da su 18. oktobra u Crnoj Gori sprovedeni izbori, koji su protekli u najboljem redu i bez ikakvih incidenata. Objavljena su i imena izabranih narodnih poslanika.⁴³ O toku izbora objavljen je samo jedan članak, i to o izborima na Njegušima, gdje je jednoglasno izabran poslanik, koji ih je predstavljao i u prethodnom sazivu Narodne skupštine. Ovaj poslanik je, naravno, bio dokazani pristalica Gospodara. Izbori su na Njegušima protekli bez ikakvih nepravilnosti, a predsjednik biračkog odbora je pohvalio Njeguše, koji su jednodušno izabrali svog kandidata, napominjući da takvim jedinstvom mogu biti primjer i drugim plemenima. Predsjednik biračkog odbora je rekao i da svi Njeguši žele da njihov poslanik bude u grupi onih narodnih predstavnika koji će štiti Ustav i narodnu tradiciju, i koji će nastupati u Skupštini kao pravi Crnogorci. A biti "pravi Crnogorac", kako objašnjava predsjednik biračkog odbora, znači biti dostojan potomak onih vjekovnih mučenika za čast Crne Gore i cijelog Srpstva, i naravno, raditi tako da se uvijek zadovolji Gospodar, najveći pobornik nacionalnih ideala.⁴⁴

⁴¹ Stečeno iskustvo, "Slobodna riječ", br. 36, 02. 10. 1907, 1.

⁴² Spisak narodnih poslanika za skupštinski period 1907-1910. godine, Državni kalendar Knjaževine Crne Gore za 1908, Cetinje, 1908, str. 27-29.

⁴³ Izbor narodnijeh poslanika, "Glas Crnogorca", br. 46, 20. 10. 1907, 1-2.

⁴⁴ Izbori na Njegušima, "Glas Crnogorca", br. 47, 27. 10. 1907, 3.

IX

U Prijestolnoj besjedi na početku rada novog saziva Narodne skupštine, na osnovu izbora 1907. godine, knjaz Nikola je rekao da Ustav nije dao da bi se narodna snaga cijepala i bespotrebno trošila u partijskoj borbi, već da bi se svačija riječ čula u narodnom predstavništvu. No, u prethodnom sazivu Skupštine većina poslanika je krenula stranputicom i učinila da njen rad bude beskoristan. Kada je uvidio da skupštinska većina ne može da se okrene radu u korist naroda, pa čak i da je krenula pravcem koji je koban za Crnu Goru, knjaz kaže da je odlučio da iskoristi pravo koje mu daje Ustav, i da raspusti.⁴⁵

Poslije drugih parlamentarnih izbora 1907. godine, u Crnoj Gori su naredni izbori održani septembra 1911. godine. U poslanici kojom je zaključio rad Crnogorske narodne skupštine, saznave 1907. godine, kralj navodi da su poslanici otpočeli mandat u vrijeme kada je trebalo mnogo crnogorskog rodoljublja i crnogorske narodne svijesti. Tokom njihovog četvorogodišnjeg mandata, pokazalo se da su radili uspješno i za dobro Crne Gore. Svi uspjesi Vlade, posebno oni na poboljšanju ekonomskog stanja i unaprijeđenju institucija, ne bi bili ostvareni bez podrške poslanika. Zbog toga se oni mirne savjesti mogu vratiti među svoje birače.⁴⁶

Na izborima 1911. godine, kandidati Dvora osvojili su apsolutnu većinu poslaničkih mjesta.⁴⁷ Prema napisu u provladinom listu, od 59 izabраниh poslanika, njih 45 bili su kandidati Vlade.⁴⁸ I na posljednjim parlamentarnim izborima u Crnoj Gori, koji su održani decembra 1913, odnosno, januara 1914. godine po novom kalendaru, režim je uspio da održi dominaciju u Parlamentu, a pristalice opozicionog pokreta,

⁴⁵ Prijestona besjeda, "Slobodna riječ", br. 43, 21. 11. 1907, 1.

⁴⁶ Poslanica Nj. V. Kralja Gospodara, kojom je zaključio prvu redovnu Skupštinsku periodu, "Glas Crnogorca", br. 5, 30. 01. 1911, 1.

⁴⁷ Rezultat izbora narodnih poslanika, "Glas Crnogorca", br. 41, 17. 09. 1911, 1.

⁴⁸ Izbori narodnih poslanika, "Cetinjski vjesnik", br. 73, 17. 09. 1911, 3.

uglavnom nekadašnji članovi Narodne stranke, uspjeli su da osvoje deset poslaničkih mandata.⁴⁹ Nekadašnjim članovima Narodne stranke pridružila se i grupa od desetak nezavisnih poslanika, tako da je u ovom sazivu Skupštne gotovo trećina poslanika pripadala opoziciji.⁵⁰ To je bio značajan porast opozicione grupacije u Parlamentu, u odnosu na izbore iz 1911. godine, ali i dalje daleko od mogućnosti da se utiče na rad i stabilnost Vlade.

X

Uprkos postepenom vraćanju pripadnika opozicionog pokreta u Skupštinu, Dvor je u skupštinskom sazivu od 1907. do 1914. godine, na svojoj strani uvijek imao nadpolovičnu većinu. To je omogućavalo knjazu (kralju) Nikoli da održi apsolutnu vlast i očuva isključivi uticaj na državnu politiku. I Narodna skupština i Ministarski savjet bili su u tom periodu pod njegovom kontrolom. Već nakon drugih parlamentarnih izbora (1907), kada su sva poslanička mjesta pripala kandidatima režima, bilo je prigovora da izbori nijesu rezultat slobodne izborne volje, već posljedica zloupotrebe represivnog i državnog aparata u političke svrhe. Ovakvi prigovori nijesu bili bez osnova. Crnogorski režim, odnosno, Dvor, uistinu je koristio državni aparat za uticaj na birače, služeći se različitim mjerama – od ubjeđivanja i obećavanja do prijetnji i pritisaka. Prije nego što je knjaz donio odluku o raspuštanju Skupštine, režim je pokušao da primora birače u pojedinim kapetanijama da potpišu peticiju kojom uskraćuju povjerenje poslaniku kojeg su izabrali, i da time omoguće Dvoru da u Skupštinu uvede svog privrženika. Tako se juna 1907. godine, više od stotinu stanovnika Pipera žalilo se Ministarskom savjetu na nasilje koje trpe od lokalne vojno-policijske i administrativne vlasti, jer odbijaju da uskrate povjerenje poslaniku Jovanu

⁴⁹ Novoizabrani narodni poslanici, "Glas Crnogorca", br. 1, 04. 01. 1914, 1-2; N. Rakočević, Crnogorska narodna skupština, Podgorica, 1997, str. 171.

⁵⁰ N. Škerović, Crna Gora na osvitku XX vijeka, Beograd, 1964, str. 593.

Četkoviću, koji je izabran u njihovoj kapetaniji. Optužujući Četkovića da je izdajnik Gospodara i Crne Gore, i to zbog toga što ne podržava politiku iza koje stoji Dvor, lokalni činovnici su tražili od stanovnika Pipera da potpišu izjavu kojom osuđuju njegovo držanje. Oni koji to nijesu htjeli uraditi, bili su izloženi uvredama i zastrašivanju, a poneki od njih i fizičkom nasilju.

Zbog pretrpljenih poniženja, prijetnji i nasilja, 126 stanovnika Pipera uputilo je protestno pismo Ministarskom savjetu, izjavljujući da su uvijek bili, i biće vjerni, knjazu Nikoli i Crnoj Gori, ali da će Jovanu Četkoviću uskratiti povjerenje tek kada se zvanično dokaže da je izdajnik knjaza i domovine.⁵¹ I pogranični politički komesar iz Andrijevice je preko uglednih ljudi i nižih činovnika, bezuspješno pokušavao uticati da se u nekim kapetanijama u Vasojevićima birači javno odreknu poslanika koje su izabrali. Oni su mu rekli da su vjerni Gospodar, ali da poslanika koga su izabrali neće opozvati, a ako se Gospodar ne sviđa, neka ga on sam ukloni. Pogranični politički komesar, uviđajući da je čitava oblast naklonjena opoziciji, ali i gotovo svi lokalni činovnici, smatra neophodnim da Gospodar posjeti ove krajeve, jer jedino on može svojim autoritetom uticati na promjenu takvog opredjeljenja.⁵² Ali, bilo je i izbornih jedinica u Crnoj Gori gdje uopšte nije bilo potrebe da najviše institucije daju instrukcije koga predložiti ili izabrati za poslanika, već su to lokalni organi vlasti unaprijed znali. Tako su lokalne vlasti u Crmnici predložile kandidata za koga su bili uvjereni da je vjeran Gospodar i Domovini, odnosno, predložili su onoga “koji bi radio po volji Gospodar.”⁵³ Da je režim najdirektnije učestvovao u kreiranju izborne volje, potvrđuju u zvaničnom aktu i neki od čelnih ljudi lokalne vlasti u Zetsko-brdskoj

⁵¹ Grupa Pipera – Ministarskom savjetu, 03. 06. 1907, DACG, MS, f. 5, br. 389.

⁵² Komesar R. Vešović – L. Tomanoviću, predsjedniku Ministarskog savjeta, 15. 06. 1907, DACG, MS, f. 5, br. 345.

⁵³ Opština Dupioska – brigadiru I. Đuroviću, 04. 10. 1908, DACG, MUD, 1908, br. 4316.

oblasti. Protestujući što su novčano kažnjeni zbog privođenja pripadnika opozicije, komandir Risto Damjanović i pisar Milija Perović u svojoj žalbi upravitelju Zetsko-brdske oblasti, navodi da su zajedno sa cjelokupnim činovništvom ove Oblasti, radili da ne pobijedi ni jedan od kandidata Narodne stranke. U svojoj žalbi oni kažu: “Poznato je Gospodinu Ministru unutrašnjih djela, da je prošlog ljeta sve činovništvo (u koje se i mi ubrajamo) i svi Crnogorci vjerni Gospodaru - najenergičnije i neumorno radilo, da se neostvare one zle težnje i namjere bivšeg Narodnog kluba i da ne bi isti došli opet u Skupštinu - na novo izabrani, da stvaraju od Crne Gore što hoće i sebi grade ćefove, te krvlju stečene tekovine i slava crnogorska i krune dođe - Bože sačuvaj - na njihovo raspoloženje! Poznato je gospodinu Ministru da je Narodni klub vještīm zavaravanjem okrenuo bio za sobom veći dio naroda, pa onda kako se moglo popraviti da nije bilo kako je bilo... No, i nas je truda dosta ubilo, pa mjesto priznanja zar tako da se nagrađujemo plaćanjem globe?”⁵⁴ Kao što se iz ovog pisma može zaključiti, vlast je “popravljala” koliko je mogla opredjeljenje i volju birača, iako je državnim činovnicima zvanično bilo zabranjeno da učestvuju u političkim borbama.

Neposredno prije izbora 1907. godine, na kojima su kandidati Narodne stranke ostali bez ijednog mandata, Ministarstvo unutrašnjih djela je zabranilo svim državnim činovnicima da učestvuju u bilo kakvim političkim skupovima, jer će u protivnom biti otpušteni iz državne službe.⁵⁵ Raspis sa sličnim uputstvima uputio je državnim nadležstvima i Ministarski savjet. U tom raspisu se navodi da je u modernoj i uređenoj državi nezamislivo da činovništvo učestvuje u političkoj borbi, te se stoga preporučuje činovništvu da se javno ne opredjeljuje ni za koju stranu, kao i da se potpuno isključi iz političkog života.

⁵⁴ Komandir R. Damjanović i pisar M. Perović - Upravi Zetsko-brdske oblasti, 08. 01. 1908, DACG, MUD, 1908, br. 217.

⁵⁵ Brigadir M. Martinović, zastupnik ministra unutrašnjih djela - Oblasnim upravama, 19. 04. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 1773.

Nakon konstatacije da je činovnička dužnost nespojiva sa političkim angažovanjem, u Raspisu se navodi da je posebno neprihvatljivo da državni činovnici budu protiv vlade od koje zavise.⁵⁶

XI

Bez obzira što je crnogorski režim zvanično iskazivao rezervisanost prema učestvovanju u političkoj borbi i nepristrasnost prema postojećim političkim grupacijama, njegove represivne institucije su i te kako učestvovala u kreiranju i kontroli političke scene. Uobičajeno je bilo i da policijska vlast nadležnom ministarstvu dostavljala detaljne izvještaje sa političkih skupova opozicione partije, i to sa intonacijom koja upućuje na skup kakve neprijateljske grupacije.⁵⁷ Vlast je nadgledala i sve aktivnosti opozicionih prvaka, njihovo kretanje, susrete i sastanke. Posebno u vrijeme predizbornih aktivnosti sproveden je stalni nadzor njihovih kuća.⁵⁸ Mjere tajnog nadzora sprovedene su i nad ličnostima za koje se posumnjalo da su postali protivnici režima. Za vlast je bilo važno da utvrdi ko se od njih s kim sastaje i ko čini njihovu grupu. Za tajni nadzor ovih ljudi angažovana su i vojna lica.⁵⁹ Bile su i uobičajene optužbe da je vlast uticala na opredjeljenje birača davanjem poklona ili obećavanjem povlastica, kao i da su kandidatu koji je pobijedio

⁵⁶ Raspis Ministarskog savjeta svim državnim nadležstvima i područnom činovništvu, 07. 05. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 1888.

⁵⁷ Ž. Nikčević, sekretar Oblasne uprave u Kolašinu, 15. 01. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 2419.

⁵⁸ M. Ramadanović, sekreta Oblasne uprave u Podgorici – vojvodi L. Vojvodiću, ministru unutrašnjih djela, 16. 04. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 1890.

⁵⁹ “Pošto sujmam na nekoliko ličnosti u područnoj mi kapetaniji, kojima bi trebalo postaviti noćno tajnu stražu okolo njihovih kuća, da paze za sastanke sa izrodima i izdajnicima naše domovine, to molim Vas Gospodine Upravitelju, da poznatim Vam putem posređujete đe treba, da mi se stavi nekoliko vojnika, koje nađem za vjerne da dnevno i noćno s njima pazim na sve putove i u sela, da bi kojeg izroda pronašli ili uhvatili...”; I. Čukić, plemenski kapetan – vojvodi L. Vojvodiću, oblasnom upravitelju u Kolašinu, 23. 07. 1910, DACG, MUD, 1910, br. 2845.

na biračkom mjestu, članovi biračkog odbora pridodali glasove ljudi koji za njega nijesu glasali, ali i onih koji uopšte nijesu izašli na izbore.⁶⁰

XII

Ima osnova za tvrdnju da je crnogorska vlast tolerisala i fizičke napade na pristalice Narodne stranke. Neposredno pred septembarske izbore 1907. godine, opozicija je tvrdila da je ubijen učitelj Bošković, pristalica Narodne stranke, dok je vlast saopštila da je Bošković izvršio samoubistvo. Opozicija je optužila vlast i za prebijanje i ubistvo serdara Sava Plamenca, koji je, kako je zvanično saopšteno, takođe izvršio samoubistvo.⁶¹ Ali, podsticaj da se Plamenac fizički napadne, najvjerojatnije je stigao iz Dvora, jer se saznalo da on često iznosi intrige o članovima vladarske porodice. Jednom je optužio knjaževog rođaka da je rekao za prestolonasljednika Danila da mrzi Crnu Goru i Crnogorce i da bi se odrekao prijestola, samo ako bi mu se dobro platilo. Drugom prilikom je iste riječi pripisao Lazaru Mijuškoviću. Kada su ove intrige došle do prestolonasljednika Danila, on je zaključio da serdar Plamenac ovakvim riječima izaziva sukobe između visokih državih zvaničnika, zbog čega smatra da prema njemu treba preduzeti "određene mjere".⁶² Režim je optuživan i za organizovano batinjanje pristalica Narodne stranke na Cetinju. Bilo je i napada na pristalice Narodne stranke u drugim mjestima Crne Gore.⁶³ U Oblasnoj upravi u Baru saslušan je

⁶⁰ S. Vuletić, ministar unutrašnjih djela – Kraljevskom oblasnom sudu u Kolašinu, 10. 10. 1914, DACG, MUD, f. 152, br. 3974/8; S. Vuletić, ministar unutrašnjih djela – Kraljevskom oblasnom sudu u Podgorici, 11. 10. 1914, DACG, MUD, f. 152, br. 3974/11.

⁶¹ Najnovije bezočne klevete, "Glas Crnogorca", br. 43, 29. 09. 1907, 3; Biogradska "Politika" i mi, "Glas Crnogorca", br. 46, 20. 10. 1907, 3.

⁶² Izjava prestolonasljednika Danila, nema datuma, 1906-1907, ABO NMCG, Spisi L. Tomanovića, br. 52a.

⁶³ O tome vidjeti: N. Škerović, Crna Gora na osvitku XX vijeka, Beograd, 1964, str. 223-230; M. Pavićević, poslanik Narodne stranke - Državnom savjetu, 19. 06. 1907, DACG, DS, f. 5, br. 122; Š. Filipović - Ministru

vojvoda Petar Vojvodić i to zbog toga što je u svom notesu napisao tekst u kome se Vlada naziva nazadnom, i optužuje da izaziva nemire u Crnoj Gori.⁶⁴ U tekstu se kaže i da Vlada progona sve one koji su pristalice Narodne stranke, da u narodu širi uvjerenje da su oni izdajnici i protivnici dinastije, te da sprovodi pritisak nad biračima da bi birali kandidate koji su joj po volji. Vladi u ovom nezakonitom djelovanju ide na ruku i još “neko”, što je prilikom Vojvodićevog saslušanja prepoznato kao aluzija na knjaza Nikolu.⁶⁵ Inače, tekst je pronađen prilikom pretresa njegove kuće, i to na osnovu sumnje da je povezan sa političkom emigracijom iz Beograda. Ubrzo nakon saslušanja, Vojvodić je uhapšen.⁶⁶ Vlasti su zaplijenile i odštampani Program Narodne stranke, nalazeći da je njegovo štampanje u nikšičkoj štampariji obavljeno nasuprot Zakonu o štampi.⁶⁷

Često je u službenoj komunikaciji iskazivana sumnja u objektivnost i pouzdanost državnih službenika koji imaju bilo kakve veze sa opozicionom grupacijom.⁶⁸ Crnogorski režim je zbog toga kažnjavao činovnike koji su se pokazali privrženicima opozicije, ili za koje se sumnjalo da su naklonjeni opoziciji. Uglavnom su se takvi činovnici kažnjavali službenim premještanjem ili otpuštanjem iz službe. Time su se zastrašivali svi oni koji su namjeravali da pristupe opoziciji ili svi oni koji su javno iskazivali svoje opoziciono opredjeljenje. Tako se grupa činovnika iz Kuča žalila knjazu zbog progona političkih neistomišljenika i samovolje lokalnih vlasti u

unutrašnjih djela, 17. 01. 1908, DACG, MUD, 1908, br. 285; Serdar J. Radović - knjazu Nikoli, 01. 10. 1909, ABO NMCG, NI, 1909, br. 100.

⁶⁴ Zapisnik sa saslušanja vojvode P. Vojvodića, 16. 11. 1907, DACG, MUD, br. 5612.

⁶⁵ Prepis članka “Došta se došlo”, 18. 11. 1907, DACG, MUD, br. 5400.

⁶⁶ Vojvoda P. Vojvodić – ministru unutrašnjih djela, 06. 12. 1907, DACG, MUD, br. 5450.

⁶⁷ D. Nikolić, zastupnik oblasnog upravitelja u Nikšiću - Vojvodi L. Vojvodiću, ministru unutrašnjih djela, 04. 07. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 3264.

⁶⁸ Ž. Nikčević, sekretar Oblasne uprave u Kolašinu - Ministru unutrašnjih djela, 19. 06. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 3070.

donošenju odluka. Zbog sumnji da su naklonjeni opoziciji, iz službe je u Kućima otpušten veliki broj činovnika. Mnogi od njih žalili su se knjazu, tvrdeći da su se u svom poslu isključivo držali zakona i da su uzorni u svojoj podaničkoj lojalnosti prijestolu, a da su otpušteni samo zbog političkih razloga, i to samovoljom njihovih starješina. Umjesto njih, u državnu službu primljeni su ljudi sumnjive prošlosti.⁶⁹ Naravno, bilo je i činovnika koji su priznavali da su iz državne službe otpušteni zbog pripadnosti opoziciji. Jedan od njih, Milisav Dedović, tražio je od predsjednika Ministarskog savjeta da ga vrati u službu, pravdajući se da je bio zaveden i neobaviješten. Dedović kaže da je kasno uvidio da se ljudi koji pripadaju Narodnoj stranci isključivo zanimaju politikom zbog ličnih razloga, obećavajući da će, ukoliko bude vraćen u službu, svojim odanim radom opravdati ukazano povjerenje.⁷⁰

Prema jednom službenom izvještaju, koji potvrđuje da su neke institucije režima funkcionisale kao politička policija, procjenjivalo se da je u Andrijevičkoj oblasti manji dio naroda naklonjen opoziciji, ali da su pristalice Narodne stranke posebno brojne među državnim činovništvom. Narod uglavnom govori da je vjeran Gospodar i njegovoj Vladi i da za drugu političku struju ne želi da zna. Da bi se takvo raspoloženje osnažilo, jedan od visokih vojnih starješina u Vasojevićima predlaže da se stalno obilazi narod i da mu se objašnjava da se opozicija koristi lažnim i neostvarivim obećanjima. Primijećuje se da je dosta pristalica opoziciona Narodna stranka privukla svojoj brošurama, u kojoj je štampan njen program, jer su mnogi povjerovali da će sve što u programu obećavaju, odmah sprovesti u djelo. U Programu se, pored ostalog, navodi ideja o isušivanju Skadarskog jezera, izgradnji puteva i mostova, unaprijeđenju poljoprivrede i stočarstva, formiranju modernog činovničkog aparata... Crnogorska vlast u Vasojevićima je

⁶⁹ Grupa glavara iz Kuća – knjazu Nikoli, 12. 08. 1907, ABO NMCG, Razna dokumenta, XLI.

⁷⁰ M. Dedović – L. Tomanoviću, 15. 10. 1907, DACG, MS, f. 5, br. 657.

razuvjeravala stanovništvo zavedeno ovim obećanjima, da takav program nije u Crnoj Gori moguće realizovati, čak i kada bi imali na raspolaganju budžet Britanske imperije. Ovakvu brošuru crnogorska vlast je ocijenila kao perfidni i podli propagandi materijal, kojim se na lijep način obmanjuje narod i navodi da mrzi crnogorsku vlast i Gospodara, jer su navodno oni smetnja što se ovo blagostanje ne ostvaruje. Zbog toga vojni komandant u Vasojevićima predlaže da se ovoj propagandi stane na put, a da se državni činovnici koji podržavaju opoziciju odmah liše položaja. Za sveštenike i učitelje koji su naklonjeni opoziciji, predlaže se njihovo premještanje.⁷¹ O formiranju političke grupacije u Vasojevićima 1909. godine, koja bi imala opozicioni karakter, izvještaj oblasnom upravitelju u Kolašinu dostavio je Avro Cemović, koji navodi da je vođa stranke Janko Spasojević, a da je glavni inicijator njenog osnivanja vojvoda Gavro Vuković. Članovi stranke postali su mnogi bivši i aktivni državni činovnici.⁷² Kolašinski oblasni upravitelj je o formiranju nove političke grupacije obavijestio ministra unutrašnjih djela, ali smatra da ona ne može imati većeg uticaja u narodu. Ipak, da bi se suzbio njihovo opoziciono djelovanje, on predlaže da se nekoliko članova nove političke grupacije, koji su po zanimanju učitelji, premjesti u druge krajeve Crne Gore. Sve ostale on će, kako kaže, stalno pratiti i kontrolisati njihovo djelovanje.⁷³ Nijesu bile rijetke ni povjerljive dostave o političkim stavovima pojedinih državnih činovnika i vojničkih starješina, posebno ukoliko su kritikovali rad Vlade i prilike u zemlji. Tako je kolašinski kapetan Blažo Anđelić dojavio ministru unutrašnjih djela da brigadir Dragiša Medenica, ukoliko više popije,

⁷¹ Komandir R. Vešović – L. Tomanoviću, predsjedniku Ministarskog savjeta, 15. 06. 1907, DACG, MS, f. 5, br. 344.

⁷² A. Cemović – vojvodi L. Vojvodiću, oblasnom upravitelju u Kolašinu, 18. 07. 1909, DACG, Odjeljenje za sređivanje i obradu – Podgorica (OSIO-PG), Zbirka J. Plamenca, br. 30.

⁷³ Vojvoda L. Vojvodić, oblasni upravitelj u Kolašinu – J. Plamencu, ministru unutrašnjih djela, 21. 07. 1909, DACG, OSIO-PG, Zbirka J. Plamenca, br. 29.

indirektno kritikuje Vladu, a isto čini i njegov sin Miloš, koji je po činu komandir (major) crnogorske vojske. Oni se, navodno, nadaju i da će na vlast doći njihovi politički istomišljenici.⁷⁴ Informacije o opozicionom djelovanju u Crnoj Gori, kao i o planovima koji su usmjereni protiv crnogorske vlasti, posebno su bile predmetom interesovanja kneza Mirka. U jednom pismu ministru unutrašnjih djela, iz decembra 1909. godine, on navodi da treba obratiti posebnu pažnju na veće grupe iseljenih Crnogoraca koji dolaze iz SAD u Crnu Goru, jer među njima ima mnogo onih koji su povezani sa crnogorskom političkom emigracijom. U grupi od 400-800 Crnogoraca čiji se dolazak očekivao sa nekoliko mjeseci, bilo je prema njegovim informacijama, nešto manje od stotinu onih koji su politički nepodobni i povezani sa crnogorskom emigracijom u Beogradu. Njihov je plan da pomognu izvršenju prevrata u Crnoj Gori.⁷⁵ Pored prikupljanja ovakvih informacija, knez Mirko je pomno participirao i politički i parlamentarni život u Crnoj Gori, uglavnom preko svojih povjerljivih ljudi u Narodnoj skupštini. Oni su ga izvještavali o raspravama, glasanju i stavovima pojedinih poslanika.⁷⁶

XIII

Na pogoršavanje teške političke situacije u Crnoj Gori i zaoštavanje sukoba između režima i opozicije, dodatno je uticalo otkrivanje priprema atentata na knjaza Nikolu i vladarsku porodicu, oktobra 1907. godine. U "Glasu Crnogorca" je, desetak dana nakon održavanja parlamentarnih izbora, 27. oktobra 1907. godine, objavljeno: "U stanju smo da saopštimo, da je otkriven plan i pokušaj za izvršenje jednog

⁷⁴ Kapetan B. Anđelić – J. Plamencu, ministru unutrašnjih djela, 16. 06. 1909, DACG, OSIO-PG, Zbirka J. Plamenca, br. 28.

⁷⁵ Knez Mirko – J. Plamencu, ministru unutrašnjih djela, 21. 12. 1909, DACG, OSIO-PG, Zbirka J. Plamenca, br. 46.

⁷⁶ V. Zimonjić – knezu Mirku, 30. 12. 1907, ABO NMCG, Spisi Lazara Tomanovića.

kobnog zločinačkog i za Crnu Goru kobnog zamišljaja...”⁷⁷ Crnogorska policija je, naime, uhapsila nekoliko crnogorskih državljana, koji su organizovali unošenje sedamnaest bombi u Crnu Goru, kojima je trebalo izvršiti atentat na knjaza Nikolu i članove njegove porodice. Uhapšeni su ubrzo i njihovi pomagači, a jedan od glavnih zavjerenika pobjegao je u Paštroviće, na austrougarsku teritoriju, gdje je policijska vlast tajno poslala veći broj ljudi da ga pronađe i silom prebaci u Crnu Goru. Istovremeno, na granici su postavljene straže, u očekivanju da će iz Beograd ilegalno doći nekoliko poznatih crnogorskih političkih emigranata.⁷⁸ Svi uhapšeni i osumnjičeni za zavjeru, bili su pripadnici crnogorske političke emigracije sa središtem u Beogradu. Bombe su donešene iz Kragujevca u Kotor, a iz Kotora ih je prenio u Crnu Goru (na Cetinje) tipograf Stevan Rajković. Svi uhapšeni bili su odranije pod nadzorom crnogorske policije, jer se na osnovu obavještajnih izvještaja znalo da crnogorski politički emigranti u Beogradu pripremaju atentat na knjaza Nikolu, i da iza tog poduhvata stoje institucije zvanične Srbije. Za pripremu atentata na knjaza Nikolu saznao je u Beogradu student Ivo Jovičević, kasnije crnogorski konzul u Skadru, koji je informaciju o atentatu, ali i ulozi pojedinih ličnosti u njemu, dostavio na Cetinje. Jovičević je navodno, dva mjeseca prije hvatanja zavjerenika na Cetinju, čuo u porodici jednog od rođaka kralja Petra Karađorđevića, nagoviještaj o planiranom ubistvu knjaza Nikole. Pred njim je tada rečeno da ni kralj Nikola niti njegovi sinovi neće dugo živjeti, te da će Crnom Gorom uskoro vladati srpski kralj Petar.⁷⁹ Da u Crnoj Gori može doći do pokušaja nasilnog svrgavanja vladara, pretpostavljao je povjerenik crnogorske vlade u Beogradu, i to pet mjeseci prije “Bombaške afere”.

⁷⁷ Cetinje, 27. oktobra, “Glas Crnogorca”, br. 47, 27. 10. 1907, 1.

⁷⁸ Komandir I. Đurović – knjazu Nikoli, 16. 11. 1907, ABO NMCG, NI, 1907, br. 217.

⁷⁹ I. Jovičević – knjazu Nikoli, 13. 11. 1907, ABO NMCG, NI, 1907, br. 216.

Maja 1907. godine on piše visokom crnogorskom državnom činovniku da strahuje da bi se u Crnoj Gori mogao desiti 29. maj. “Kad biste bili u Beogradu na mome mestu”, kaže se u njegovom pismu, “i znali sve ono što sam ja doznao, a što ne smem da poverim ovoj hartiji, vi ne da biste strepili, već biste verovali da je to fakt.” On poručuje u pismu da bi trebalo pripaziti na knjaza i prestolonasljednika.⁸⁰ Što se tiče umiješanosti srpske vlade u atentat, informacije do kojih je došla crnogorska vlast, ukazuju da su pokrovitelji i inicijatori “Bobmaške afere” pojedini srpski zvaničnici, poput Stojana Protića, Nikole Pašića, Aca Stanojevića i drugih, kao i da kralj Petar Karađorđević novčano pomaže propagandno djelovanje protiv Crne Gore. Kao razlog što su se srpski zvaničnici odlučili da pošalju atentatore u Crnu Goru, sa ciljem da ubiju knjaza Nikolu, navodi se strah od Petrovića-Njegoša, kao pretendenta na srpski prijesto.⁸¹

Nakon što je crnogorska policija završila svoj posao oko hapšenja i isljeđivanja učesnika u “Bombaškoj aferi”, Narodna skupština je formirala poseban sud za anarhističke zločine, koji je trebalo da vodi ovaj slučaj. Krajem novembra 1907. podignuta je optužnica protiv 11 učesnika zavjere, 17 pomagača i 70 lica za koje se sumnjalo da imaju posredne veza sa zavjerom. Iako je Sud imao dosta muke da dokaže umiješanost svih ovih ljudi u zavjeru, što u većini slučajeva i nije uspio, ipak je nakon šestomjesečnog procesa konstatovao da je postojala zavjera protiv vladalačkog doma i poretka. Donijete presude bile su stroge: većina je osuđena na visoke vremenske kazne, a izrečeno je i šest smrtnih kazni, koje su kasnije preinačene u vremenske.⁸²

⁸⁰ Miloš – J. Popoviću, 16. 05. 1907, DACG, Spisi Mihaila Popovića, br. 91.

⁸¹ Izvještaj P. Popovića, nema datuma, 1907, ABO NMCG, NI, 1907, br. 262.

⁸² M. Martinović, zastupnik ministra unutrašnjih djela – oblasnim upravama, DACG, MUD, 1908, br. 2322.

XIV

Zavjera protiv vladara i vladarskog doma, koja je u javnosti nazvana “Bombaškom aferom”, poslužila je zvaničnoj ideologiji za snaženje animoziteta prema svim protivnicima režima, kao i za što lakše poistovjećivanje opozicionog djelovanja sa zločinačkim udruživanjem. U zvaničnom listu su već nakon objavljivanja vijesti o zavjeri, tvrdili da “sve živo u miloj nam domovini, što diše rodoljubljem i gaji u srcu svome ideale, čije je ostvarivanje tijesno vezano za svetinje našega naroda, duboko je potreseno i uvrijeđeno ovom viješću, osjećajući odvratnost prema pokušaju izvršenja gore navedenog plana.”⁸³ U “Glasu Crnogorca” se navodi i da je narod u čitavoj Crnoj Gori ogorčen zbog pokušaja ubistva knjaza Nikole, i da je jednodušno ustao protiv izroda koji su napravili ovakav plan.⁸⁴ Na Cetinju je održan i miting na kome je donesena rezolucija kojom se osuđuju “izrodi i izdajnici”, i kojom se iskazuje najveća podanička odanost knjazu i vladarskom domu.⁸⁵ Mitinzi su, prema pisanju “Glasa Crnogorca”, održani u čitavoj Crnoj Gori, a narod na njima iskazuje svoje gnušanje prema izrodima koji su donijeli bombe iz Beograda na Cetinje.⁸⁶ Na mitingu na Njegušima zatražena je smrtna kazna za “nove Brankoviće”, koji su bili oružje tuđe paklene zamisli. U Riječkoj nahiji su zatražili da se izdajnici “stave pod gomilu” i da se na njih baci kletva i anatema. Na zborovima je iskazana potpuna odanost knjazu Nikoli i vladarskom domu.⁸⁷ Podsticanje ovakvog raspoloženja, i poistovjećivanje pristalica opozicije, tj. Narodne stranke sa pobornicima terorističkim metoda u političkoj borbi, imalo je za posljedicu i fizičke napade pristalica režima na opozicionare. Tako je, nakon što je otkriveno da su neki članovi Narodne stranke pripadali zavjerenicima koji su namjeravali da

⁸³ Cetinje, 27. oktobra, “Glas Crnogorca”, br. 47, 27. 10. 1907, 1

⁸⁴ Cetinje, 3. novembra, “Glas Crnogorca”, br. 48, 03. 11. 1907, 1.

⁸⁵ Miting na Cetinju, “Glas Crnogorca”, br. 48, 03. 11. 1907, 2.

⁸⁶ Mitinzi, “Glas Crnogorca”, br. 48, 03. 11. 1907, 4.

⁸⁷ Rezolucije narodnih zborova, “Glas Crnogorca”, br. 49, 10. 11. 1907, 3-4.

bombama ubiju vladarsku porodicu, grupa Bjelopavlića odlučila je da kazni svoje plemenike iz ove političke grupacije. Oni su to učinili demoliranjem kuća pristalica Narodne stranke. Zbog demoliranja kuća, oštećeni opozicionari su se žalili sudu, koji je sproveo isljedni postupak i utvrdio da pristalice režima to nijesu učinile po bilo čijem nagovoru, već na osnovu lične odluke. Ipak, bili su kažnjeni zatvorom, a pojedini od njih osuđeni su i na višegodišnju kaznu. Jedan od pristalica ovakvog načina obračuna sa protivnicima režima, brigadir Blažo Bošković, žalio se predsjedniku Ministarskog savjeta zbog odluke suda da višegodišnjom robijom kazni neke od učesnika pohoda na kuće opozicionara, i to jer su napali na kuće “izdajnika ove zemlje i Gospodara.”⁸⁸

Nešto više od godinu dana nakon izricanja presude učesnicima “Bombaške afere”, otkrivena je još jedna zavjera. Ovoga puta, radilo se o mnogo ozbiljnijoj stvari. Naime, krajem avgusta 1909. godine crnogorska policija je u Andrijevici otkrila zavjereničku grupu, za koju je istragom utvrđeno da je dio tajne organizacije sa skoro hiljadu članova. Ova organizacija je imala svoj “Privremeni statut narodnog ustrojstva u borbi za građanske slobode i jednakopravnost”, kojim se zagovara razvlašćivanje knjaza Nikole. To “razvlašćivanje” imalo se izvršiti na način za koji se smatralo da odgovara prilikama u zemlji, a taj način je “aktivna fizička revolucija”. Policijska istraga otkrila je preko 150 članova ove tajne organizacije, koji su ubrzo izvedeni pred Veliki vojni sud u Kolašinu. Nakon dokazane krivice, jedanaest zavjerenika je osuđeno na smrt, devet na vječitu robiju, a na desetina članova organizacije osuđeno je na višegodišnju vremensku kaznu. Petnaest dana nakon izricanja presude, izvršene su smrtno kazne nad petoricom osuđenika, dok su se ostali osuđenici na smrt nalazili van Crne Gore.⁸⁹

⁸⁸ Brigadir B. Bošković – L. Tomanoviću, predsjedniku Ministarskog savjeta, 26. 02. 1911, DACG, MS, f. 17, br. 171.

⁸⁹ Opširnije: N. Škerović, nav. djelo, str. 469-538; Kapetan M. Zonjić - M. Martinoviću, ministru vojnom, 11. 09. 1909, DACG, MUD, 1909, br. 3829;

Budući da je hapšenje i suđenje učesnicima zavjere izazvalo veliko uznemirenje kod naroda u krajevima iz kojih potiču zavjerenici, lokalne civilne i vojne vlasti su uz odobrenje sa Cetinja, obilazile ove oblasti i organizovale zborove mještana, na kojima su im objašnjavali u čemu je krivica uhapšenih. Prema njihovom utisku, narod masovno osuđuje ovaj zavjerenički poduhvat i iskazuje potpunu odanost knjazu Nikoli.⁹⁰

U pregledu događaja koji su prethodili pobuni 1909. godine, navodi se da je na čelu zavjere bio bivši komandir (major) Nikola Mitrović, inače zet bivšeg predsjednika vlade, Andrije Radovića.

Za vrijeme Radovićeve vlade, Mitrović je bio uticajna ličnost u Ministarstvu vojnom, ali je zbog finansijskih malverzacija smijenjen i penzionisan. Posljednjih mjeseci 1908. Godine primijećeni su njegovi tajni kontakti sa činovnikom poslanstva jedne strane države, što je uticalo na odluku da mu se oduzme i vojnički čin. Nakon toga počeo je da održava i tajne sastanke sa protivnicima crnogorske vlasti, zagovarajući neophodnost prevrata. Sa svojim istomišljenicima formirao je i tajnu revolucionarnu organizaciju, koja je osnovala ogranke u mnogim kapetanijama. Članovi njegove organizacije, planirale su da izvrše zauzimanje vojnih magacina i podignu oružani ustanak za svrgavanje knjaza Nikole i smjenu vlasti. Ali, jedan od članova organizacije otkrio je vlastima ove planove.

Vojvoda L. Vojvodić - ministru unutrašnjih djela, 11. 09. 1909, DACG, MUD, 1909, br. 3830; R. Drljević, zastupnik oblasnog upravitelja u Kolašinu - ministru unutrašnjih djela, 11. 09. 1909, DACG, MUD, 1909, br. 3831; R. Drljević, zastupnik oblasnog upravitelja u Kolašinu - ministru unutrašnjih djela, 12. 09. 1909, br. 3833.

⁹⁰ "Jučer na uru po podne izvršeno je strijeljanja nad veleizdajnicima. Red je vladao dobar pri izvršenju. Oni su larmali i ponovo posvjedočili da su pravi veleizdajnici. Mišljenja sam poći po kapetanija da savjetujem narod – ako odobrajete čekam naređenje."; Vojvoda L. Vojvodić, oblasni upravitelj u Vasojevićima – J. Plamencu, ministru unutrašnjih djela, 30. 11. 1909, DACG, MUD, 1909, br. 6635; Vojvoda L. Vojvodić, oblasni upravitelj u Vasojevićima – J. Plamencu, ministru unutrašnjih djela, 09. 12. 1909, DACG, MUD, 1909, br. 1540.

Usljedila su hapšenja u selu Slatina, u Vasojevićima, a jedan od članova tajne organizacije, potporučnik Đinović, pokušao je da svoje pristalice pokrene na oružani ustanak. No, oni ga nijesu htjeli poslušati, iako ih je on uvjeravao da je već na Cetinju izvršen prevrat i da će knjaz uskoro odstupiti s prijestola. Đinović je ubrzo uhapšen, a komandir Mitrović je uspio da pobjegne u Tursku.⁹¹

Povodom pokušaja potporučnika Đinović da izazove pobunu, u “Glasu Crnogorca” je navedeno da taj pokušaj dolazi u vrijeme kada se Crna Gora prepoznaje kao snažna potpora srpske misli i kada crnogorski narod počinje da uživa plodove svog napretka i stalne brige svog vladaoca za narodno blagostanje.

Pobunjenici su se prevarili što su pokušali da izazovu pobunu, jer je narod vjeran svom Gospodaru. Njihov neuspjeh je najbolje pokazao da je snaga Crne Gore u jednodušnosti naroda i njenog Gospodara.⁹²

XV

Sve ove afere, sukobi i krize, dovele su do izrazite političke podijeljenosti unutar crnogorskog društva. Gledano spolja, ta podijeljenost je išla linijom političkih razlika, ali njeni uzroci tog sukobljavanja nijesu bili samo političkog karaktera. Na jednoj strani bile su pristalice knjaza-gospodara, koji su tradicionalno ili čak generacijama uglavnom bili dio sistema vlasti ili bliski vlasti, i koji su u Gospodarevom apsolutizmu nalazili garanciju trajnosti svog položaja i značaja. Predvodnici ove grupacije bili su tzv. “kućići i “odžakovići”, koji su, kako se govorilo, uvijek bili uz Gospodara kada je trebalo ginuti za Crnu Goru.⁹³ Svi oni su decenijama činili jednu vladajući kastu u Crnoj Gori – neko s manjim, a neko s većim interesom da brani njeno postojanje. Središte ove grupacije bilo je u

⁹¹ Pregled potonjih događaja u Crnoj Gori, 10. 12. 1909, ABO NMCG, NIRS, br. 660.

⁹² Cetinje, 11. septembra, “Glas Crnogorca”, br. 39, 11. 09. 1909, 1.

⁹³ Dopisi, “Glas Crnogorca”, br. 18, 14. 04. 1907, 3.

“staroj” Crnoj Gori. Druga politička grupacija u Crnoj Gori direktni je proizvod socijalne marginalizacije, koja je rezultat postojanja i djelovanja prve grupe. Njeno uporište uglavnom je bilo u oblastima koje nijesu pripadale “herojskoj” Crnoj Gori, i koje su ušle u njen sastav poslije 1878. godine. Njihov odnos prema državi Crnoj Gori i njenom vladaru, bio je umnogome različit od odnosa koji su imali “stari državljani”, pa i odnos prema politici koju vladar personifikuje. Često je i odnos države prema njima, bio različit od onog koji je imala prema stanovništvu iz “stare” Crne Gore. Takođe i činjenica da ni jedan opozicionar iz novodobijenih oblasti, koji je stariji od tridesetak godina, nije rođen u Crnoj Gori, može da bude od značaja za razumijevanje postojanosti njihovog antirežimskog opredjeljenja. Tako je u nekim oblastima koje su u sastav Crne Gore ušle 1878. godine, antirežimsko raspoloženje bilo toliko jako, da je postojao strah da će se čak i vojska i činovnici iz ovih krajeva otvoreno staviti na stranu opozicije. U Šavniku je juna 1907. godine oko 200 ljudi naklonjenih opoziciji, demoliralo kancelariju kapetanskog suda, i to zbog toga što su dolazak sekretara Oblasne uprave iz Nikšića, ocijenili kao špijunažu i režimsku agitaciju. Kada je lokalni kapetan predložio sekretaru Oblasne uprave da mobiliše dvije stotine vojnika koji bi suzbili demonstrante, sekretar je to odbio, strahujući da bi i vojnici mogli preći na njihovu stranu.⁹⁴ U mnogim od novodobijenih oblasti, režim nije imao dovoljan broj političkih pristalica na koje bi se mogao osloniti.

XVI

Pristalice crnogorske opozicije, okrenuli su se protiv crnogorskog režima i zbog uvjerenja da u tadašnjim okolnostima nijesu u mogućnosti da obezbijede očekivanu socijalnu i institucionalnu prohodnost, koju je možda i sa

⁹⁴ D. Nikolić, sekretar Oblasne uprave u Nikšiću – vojvodi Đ. Petroviću, oblasnom upravitelju u Nikšiću, 19. 06. 1907, DACG, MUD, 1907, br. 3123.

manje ličnih kvaliteta i zasluga, već imalo “katunsko plemstvo”. Njihova borba za vlast, u stvari je borba za osvajanje socijalnih pozicija koje im “kućići i odžakovići”, čine nedostupnima. Zahvaljujući takvoj težnji, uz njih su bili i mnogi nezadovoljnici iz sistema vlasti. Najprije, potomci “kućića i odžakovića”, koji su nezadovoljni položajem koju im je pripao u sistemu vlasti ili koji su nezadovoljni zbog gubitka pozicije u vlasti koju su imali, kao i svi oni koje neostvarene ambicije opredjeljuju na protivljenje vlasti. Među pristalicama opozicije ima i školovanih mlađih ljudi, koji ne mogu da dobiju položaj koji odgovara njihovoj školskoj spremi ili njihovim kvalitetima, kao i mnogi imućniji ljudi, od trgovaca do bankara, koji dolazak na vlast smatraju prilikom da unaprijede svoj posao i imetak. Uglavnom to bi bila socijalna osnova, odnosno, socijalna motivacija suprotstavljenih političkih grupacija u Crnoj Gori. To znači da je unutarcrnogorski politički konflikt odavno postojao kao konflikt socijalnih grupacija, i on je dobio politički karakter čim je ustavnost omogućila stranačko organizovanje.

Prof. dr Marijana PAJVANČIĆ¹

SKUPŠTINA CRNE GORE KAO PREDSTAVNIŠTVO GRAĐANA

Predmet pažnje u ovom prilogu je Skupština Crne Gore kao predstavništvo građana. Pored teorijskih izvora prilog se, u osnovi, oslanja na normativne izvore u unutrašnjem pravu² kao i međunarodne izvore³ koji se odnose na reprezentativnu funkciju predstavništva građana i građanki. Upravo iz reprezentativne funkcije Skupštine proističe i na nju se oslanja status Skupštine u ustavnom sistemu, njena unutrašnja organizacija, nadležnosti uloga i odnos sa drugim organima vlasti. Reprezentativna funkcija Skupštine i demokratska legitimacija oslonjena na način njenog izbora (neposredan izbor od strane građana i građanki),⁴ normativni i institucionalni aranžmani koji garantuju i uvažavanju suverenost građana⁵ i omogućuju demokratsku participaciju građana u odlučivanju o javnim poslovima⁶, obezbeđuju Skupštini kao zakonodavcu privilegovanu poziciju u ustavnom sistemu. U ustavnom sistemu Crne Gore, Ustavom su ustanovljene i garantovane osnovne normativne pretpostavke koje to osiguravaju: slobodni, demokratski i periodični izbori i tajno glasanje⁷; sloboda političkog organizovanja (politički

¹ autorka je profesorka Ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Novom Sadu

² Ustav, zakoni, Poslovni Skupštine Crne Gore i drugi pravni izvori.

³ Međunarodni dokumenti koji oblikuju minimalne demokratske standarde parlamentarizma (Pariski principi, Završni dokument iz Kopenhagena, ratifikovani međunarodni ugovori).

⁴ Član 2 stav 3 Ustava Crne Gore.

⁵ Član 2 Ustava Crne Gore.

⁶ Članovi 2 stav 2, 45, 57, 93 stav 2, 113 stav 2 Ustava Crne Gore.

⁷ Član 2 stav 3 i član 45 Ustava Crne Gore.

pluralizam⁸); sloboda štampe i pristup informacijama⁹; negiranje legitimiteta svakoj vlasti koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima;¹⁰ nespojivost funkcija i zabrana konflikta interesa.¹¹

U ovom kontekstu, pitanje na koje u ovom prilogu pokušavamo da odgovorimo je da li Skupština Crne Gore ispunjava svoju reprezentativnu ulogu, da li postoje prepreke koje stoje na putu ostvarivanja pune reprezentativnosti Skupštine i ako postoje, u čemu se one ogledaju? U tom kontekstu, biće u posebno analizirani sledeći indikatori: zastupljenost građana i građanki (žena i muškaraca); zastupljenost dijaspora; zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica; biračko pravo stranaca; teritorijalno reprezentovanje i zastupljenost političkih stranaka.

Načelno se možemo složiti sa najopštijom odrednicom da je parlament telo čiji sastav čine poslanici kao reprezentanti građana, ujedno i predstavništvo građana koje se stoga označava kao predstavničko telo. Ova odrednica nije, međutim, dovoljno precizna i u mnogočemu ne odgovara parlamentarnoj stvarnosti.

Pažljiviji uvid u izborne sisteme i sastav parlamenata pokazuje da poslanici ne reprezentuju samo birače već i posebne kategorije birača (npr. žene, pripadnike nacionalnih manjina, državljane koji žive u inostranstvu – dijaspora i dr.), političke stranke koje su ih kandidovale, teritorijalne jedinice (npr. u federalnim i regionalno uređenim državama) o čemu govore primeri komparativne prakse.¹²

⁸ Članovi 53 – 56 Ustava Crne Gore.

⁹ Članovi 49 – 51 Ustava Crne Gore.

¹⁰ Član 2 stav 3 Ustava Crne Gore.

¹¹ Članovi 97 stav 5, 104, 123, 153 stav 5 Ustava Crne Gore.

¹² Npr. u federalnim državama, poslanici federalnog doma reprezentuju federalne jedinice. U zemljama mešovitog nacionalnog sastava stanovništva poslanici reprezentuju i nacionalne manjine. U regionalno uređenim državama, poslanici reprezentuju i birače određene regije. U sastavu parlamenta se, primenom posebnih mera, obezbeđuje i ravnomerna

Prilikom izbora predstavničkog tela, kako pokazuju komparativna iskustva, primenjuju se različiti kriterijumi i različiti oblici reprezentovanja građana, ali i različiti vidovi teritorijalnog reprezentovanja.

Reprezentovanje građana

Reprezentovanje građana je osnovni vid reprezentovanja, ali on ima i neke osobenosti s obzirom na kategoriju građana koji su reprezentovani u predstavničkom telu. Potvrdu za to nalazimo u personalnim sastavima predstavničkih tela. Imajući to u vidu biće razmotreni osnovni kriterijumi predstavljanja građana koji su zastupljeni u ustavnom sistemu Crne Gore. Osloncem na ove kriterijume biće potražen odgovor na pitanje da li Skupština ispunjava svoju reprezentativnu funkciju. Reprezentovanje građana (državljana) Ustav Crne Gore utvrđuje kao osnovni kriterijum reprezentovanja¹³.

U ovom kontekstu neophodno je napomenuti da za reprezentativnu funkciju Skupštine, pored zastupljenost u Skupštini imaju još i slobodan poslanički mandat i komunikacija poslanika sa biračima. Uprkos značaju koji ova dva pitanja imaju u kontekstu reprezentativne funkcije Skupštine, na njih se samo kratko osvrćemo jer je težište ovoga rada fokusirano na zastupljenost u Skupštini. Slobodan mandat poslanika¹⁴ je tesno povezan sa suverennošću građana i

zastupljenost polova. Još je složeniji odgovor na ovo pitanje u dvodomnim parlamentima, posebno kada je u pitanju gornji dom parlamenta. Više o kriterijumima reprezentovanja i načinu ostvarivanja kod Pajvančić, M., *Parlamentarno pravo*, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, str. 19 - 43.

¹³ Član 2 stav 3, član 45 stav 1 i član 83 stav 1 Ustava Crne Gore.

¹⁴ Širi uvid u komparativno pravo kod Pejić, I., *Parlamentarno pravo – francuski, nemački, britanski, srpski i primer Evropskog parlamenta*, Pravni fakultet, Niš, 2006, str. 93 do 125; Bačić, A., *Parlamentarno pravo Hrvatske i poredbene procedure*, Pravni fakultet sveučilišta u Splitu, 2004, str. 129 – 132; Pajvančić, M., *Parlamentarno pravo*, Konrad Adenauer Stiftung, Beograd, 2005, str. 61 – 63; Pajvančić, M., *Poslanički mandat i*

po tom osnovu i sa reprezentativnom funkcijom Skupštine. Ustav Crne Gore, u skladu sa standardima dokumenta iz Kopenhagena¹⁵ izričito garantuje slobodan mandat i pravo poslanika da se opredeljuju i glasaju po sopstvenom uverenju. Komunikacija poslanika sa biračima je takođe značajna za ostvarivanje reprezentativne funkcije Skupštine. Poželjno je da se ona odvija kontinuirano i u unapred određenim intervalima (npr. jedan dana u mesecu u određeno unapred utvrđeno vreme) kao i da se obezbede uslovi za komunikaciju (npr. kancelarija za prijem građana u samoj Skupštini uz raspored vremena u kome poslanici primaju građane; poslanička kancelarija u lokalnim zajednicama uz raspored vremena u kome poslanik prima građane ili korišćenje prostora u lokalnoj zajednici i sl.) kao i da se efektivno koriste raspoloživi tehnički kapaciteti (npr. internet komunikacija); i oblici rada Skupštine (javna slušanja, javne rasprave i dr.)

Četiri pitanja biće predmet posebne pažnje u ovom prilogu: jednake mogućnosti reprezentovanja žena i muškaraca, reprezentovanje nacionalnih manjina, reprezentovanje dijaspore, reprezentovanje stranaca.

1.1. Reprezentovanje žena i muškaraca – jednake mogućnosti

Prvo pitanje koje se razmatra odnosi se na mogućnosti ravnopravnog reprezentovanja žena¹⁶ i muškaraca imajući u vidu činjenicu da je u Skupštini Crne Gore izrazita podzastupljenost žena, iako je u ustavnom sistemu Crne Gore postavljen osnovni normativni okvir koji ima potencijal za

njegova zaštita, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 8/2002, str. 236 - 251.

¹⁵ Završni dokument usvojen na zasedanju KEBS, Kopenhagen, 1990. godine.

¹⁶ Pajvančić, M.: Biračko pravo žena, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1997, Vol. XXXI, No. 1-3, str. 27-37.

stvaranje ambijenta za jednake mogućnosti reprezentovanja žena i muškaraca u Skupštini.

Ustav Crne Gore izričito garantuje rodnu ravnopravnost (ravnopravnost žena i muškaraca) i obavezuje državu da razvija politiku jednakih mogućnosti;¹⁷ u svojim osnovnim zabranjuje bilo koji vid diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu;¹⁸ dopušta mogućnost preduzimanja posebnih mera u cilju otklanjanja diskriminacije¹⁹ uključujući i diskriminaciju po osnovu pola, i eksplicitno utvrđuje nediskriminatorni i temporarni karakter posebnih mera.²⁰ Pored toga, u osnovnim odredbama Ustav Crne Gore utvrđuje status potvrđenih međunarodnih ugovora u pravnom sistemu. Oni su deo pravnog sistema, priznat im je primat nad unutrašnjim pravom i neposredno se primenjuju.²¹ U ovom kontekstu važno je napomenuti da brojni međunarodni ugovori koji obavezuju Crnu Goru, uključiv i evropske izvore²² značajne za proces evropskih integracija,

¹⁷ Član 18 Ustava Crne Gore. Više kod Pajvančić, M.: Constitutional Warranties for Gender Equality - Case Studies of Serbia and Montenegro, U: Šašić-Šilović, D., (ed.): Women in Politics: stocktaking in South Eastern Europe, Budapest, Ljubljana, Tallinn: CEE Network for Gender Issues, 2007, str. 31-41; Pajvančić, M.: Ustav i ravnopravnost polova, Regionalna konferencija "Rodna ravnopravnost kao segment ljudskih prava novog crnogorskog Ustava" (2006, Budva), Podgorica: Kancelarija za ravnopravnost polova, 2007, str. 25-56.

¹⁸ Član 8 Ustava Crne Gore.

¹⁹ Član 8 stavovi 2 i 3 Ustava Crne Gore.

²⁰ Član 8 stavovi 2 i 3 Ustava Crne Gore. U vezi sa komparativnim iskustvima ukazujemo da znatan broj zemalja u svetu (više od 40) primenjuje posebne mere kako bi se obezbedila ravnomernija zastupljenost žena u parlamentu. Ređe su to ustavne kvote (npr. u Francuskoj), češće zakonske (npr. Austrija, Belgija, Holandija Danska, Finska, Nemačka, Island, Norveška, Švedska). Izvor: <http://www.quotaproject.org/system.sfn#constitutional>.

²¹ Član 9 Ustava Crne Gore.

²² Šire u dokumentima: Povelja o osnovnim pravima EU, (član 23); Deklaracija o jednakosti između žena i muškaraca kao osnovni kriterijum demokratije, Rezolucija Saveta Evrope (95/S 168/02) od 27. marta 1995. godine, Preporuka Saveta Evrope o ujednačenom učešću žena i muškaraca u procesima odlučivanja od 2. decembra 1996. godine. Evropska povelja o

regulišu pravo žena na učešće u vršenju javne vlasti i njihovo pravo da, pod jednakim mogućnostima kao i muškarci budu reprezentovane u predstavničkim telima na nivou centralne vlasti i na lokalnom nivou.²³

Izmenama izbornog zakonodavstva,²⁴ izvršenim 2011. godine, uvedene su kvote za manje zastupljeni pol (zakon koristi rodno neutralni termin) i rezervisano mesto na kandidatskoj listi za kandidata manje zastupljenog pola kao posebne mere za postizanje ravnomernijeg reprezentovanja žena u Skupštini Crne Gore. Posebne mere obuhvataju: kvote koje uključuju isticanje najmanje 30% predstavnika manje

rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou, Savet evropskih opština i regiona i dr.

²³ Brojne međunarodne konvencije ustanovljavaju standarde koji treba da doprinesu ravnopravnom reprezentovanju žena i muškaraca u parlamentu i utvrđuju posebne mere za otklanjanje diskriminacije u ovoj oblasti. Pominjemo značajnije: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948); Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokol uz Pakt i Drugi opciona protokol uz Pakt; Milenijumska deklaracija UN (2000); Konvenciju o političkim pravima žena (1952), Deklaraciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1967), Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979), Pekinšku deklaraciju i Platformu za akciju (1995); Deklaraciju o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988), Milenijumsku deklaraciju UN (2000). Deklaraciju Saveta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca (1997), Univerzalnu deklaraciju o demokratiji (1997), Amsterdamski sporazum (1997); Mapu puta za postizanje rodne ravnopravnosti 2006 - 2010); Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECHR) posebno Protokol 7 (1984) i Protokol 12 (2000); Rezolucija o rodnoj kvoti za kandidate za sudije Evropskog suda za ljudska prava (2004) i (2005); Rezolucija o uvođenju načela rodne ravnopravnosti na lokalni i regionalni nivo (2004); integrisanju rodnog aspekta u javnu politiku (1998); učešću žena u političkom životu evropskih regija (1999); uravnoteženom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju (2003); standardima i mehanizmima za postizanje rodne ravnopravnosti (2007); reprezentovanju žena u izbornom sistemu (2010) i dr. Više u Izvor: Rodna ravnopravnost u međunarodnim dokumentima - Evropska Unija, Kancelarija za ravnopravnost polova Vlade Republike Crne Gore, Podgorica 2005, str. 7 - 14). kao i na adresi: http://www.euoperl.europa.eu/comparl/libe/elsj/charter/art23/default_en.htm.

²⁴ Član 39 a Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Sl. list RCG", br. 16/2000 - prečišćeni tekst, 9/2001, 41/2002, 46/2002, 45/2004 - odluka US, 48/2006 i 56/2006 - odluka US i "Sl. list CG", br. 46/2011, 14/2014, 47/2014 - odluka US i 12/2016 - odluka US).

zastupljenog pola na izbornoj listi (kvote na listi),²⁵ rezervisano mesto na listi obezbedjuje da na izbornoj listi, među svaka četiri kandidata prema redosledu na listi (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola,²⁶ kao i sankciju da ukoliko ove mere ne budu poštovane od strane predlagača kandidatske liste. Izborna komisija će odbiti proglašenje izborne liste koja to ne ispunjava.²⁷

Efekti uvođenja ovih posebnih mera ogledaju se u sastavu Skupštine Crne Gore u kojoj je zastupljenost žena povećana sa 13,6% na 17,28%, (izbori održani 2012. godine) a na izborima održanim 2016. godine čak na 23,46%, dok je na lokalnom nivou prosek zastupljenosti žena u lokalnim skupštinama porastao sa 12,71% na 23,46% (prema rezultatima izbora održanih 2012. godine). Uprkos tome još uvek procentualna zastupljenost žena u Skupštini Crne Gore i skupštinama lokalnih zajednica nije dostigla najmanje 30% niti ispunjava evropske standarde (40% manje zastupljenog pola²⁸) vidljivi su pomaci ka većoj zastupljenosti žena u Skupštini Crne Gore.

Tabela koja sledi ilustrativno o tome govori.

Mandatni period	Ukupno poslanika	Ukupno žena	Procenat žena
1989-1990.	165	20	12,12
1990-1992.	126	6	4,80
1992-1996.	85	6	7,06
1996-1998.	71	5	7,04
1998-2001.	78	4	5,12
2001-2002.	77	8	10,39
2002-2004*	75	8	10,67
2005 (nije bilo izbora)	75	10	13,33
2006*	81	8	9,88

²⁵ Član 39 a stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

²⁶ Član 39 a stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

²⁷ Član 39 a stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

²⁸ Direktiva EU iz 2013. godine.

2007 (nije bilo izbora)	81	9	11,11
2009-2012.	81	10	12,30
2012-2016	81	14	17,28
2016	81	19	23,46

Imajući sve to u vidu može se zaključiti da u ustavnom sistemu još uvek ne postoje svi neophodni normativni kapaciteti da se, načelno garantovano pravo²⁹ žena na ravnopravno reprezentovanje u neposredno biranim predstavničkim telima, operacionalizuje tako da obezbedi punu ravnopravnu zastupljenost žena u ovim telima i građanki u skladu sa Ustavom i međunarodnim standardima u ovoj oblasti, kao i da u izbornom i pratećem zakonodavstvu (npr. zakon o političkim strankama) ustanovi posebne mere³⁰ čiji je smisao i cilj da stvore jednake mogućnosti za efektivno ostvarivanje tog prava.³¹

²⁹ Šire u: Pajvančić, M.: Ravnopravnost polova – reprezentovanje u skupštinama i institucionalni mehanizmi, Konferencija "Pet godina posle" (2006, Palić), Novi Sad, Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, 2006, str. 9-25. Pajvančić, M.: Pravo žena na učešće u javnoj vlasti, Konferencija U susret Zakonu o ravnopravnosti polova - evropska budućnost Srbije, Beograd, Centar modernih veština, 2006, str. 20-28.

³⁰ U proporcionalnom izbornom sistemu to su npr. dvostruke kvote koje garantuju minimalnu zastupljenost od najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola na kandidatskoj listi, odgovarajuće mesto na kandidatskoj listi, distribuciju mandata koja uvažava princip minimalne zastupljenosti od 30 % predstavnika manje zastupljenog pola; odbacivanje izborne liste koja ne ispunjava ove uslove; posebna sredstva namenjena izornoj kampanji za kandidatkinje; garantovanje određenog broja rezervisanih mesta i dr. Više o tome kod dr Z. Mršević, Ka demokratskom društvu – sistem izbornih kvota, Institut društvenih nauka, Beograd, 2007; dr M. Pajvančić Kvota na kandidatskim listama za manje zastupljeni pol, U: Mihajlović, S., (ured.): Kako do boljeg izbornog sistema?, Beograd: Socijaldemokratski klub: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2006, str. 126-133 i dr.

³¹ Više u: Pajvančić, M.: Ravnopravnost polova, U: Centar za monitoring - CEMI (prir.): Izmjene izbornog zakona: prilozi za raspravu, Podgorica: Centar za monitoring - CEMI, 2007, str. 121-137; Pajvančić, M.: Kandidatske liste i uticaj birača na popunu poslaničkih mandata, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1996, Vol. XXX, No. 1-3, str. 147-157.

1.2 Učešće dijaspore na izborima – mogućnost reprezentovanja

Drugo pitanje se odnosi na garantovanje biračkog prava jedne posebne kategorije birača (birači u dijaspori). To su državljani koji nemaju stalno prebivalište u zemlji.³² Mišljenja u teoriji o tome da li dijaspori treba garantovati pravo učešća na izborima su podeljena, a iskustva u komparativnim izbornim sistemima su različita.³³ Crna Gora je u grupi zemalja koje dijaspiri ne garantuju pravo učešća na izborima. Ustav Crne Gore ne garantuje biračko pravo dijaspore (državljana Crne Gore koji žive u inostranstvu). Naprotiv, izričito je propisano da je, pored državljanstva i punoletstva, domicil u Crnoj Gori u trajanju od najmanje dve godine uslov za sticanje biračkog prava.³⁴

1.3 Pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje

Treće pitanje koje se razmatra vezano je za pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje³⁵ i mogućnosti koje su

³² Šire kod Pajvančić, M.: Op. cit. str. 20.

³³ Npr. u ustavnom sistemu Italije (član 56 st. 2 Ustava) od 630 poslanika u Narodnoj skupštini 12 poslanika se bira u izbornoj jedinici Italijana u inostranstvu. U Portugaliji se dve izborne jedinice obrazuju za birače sa prebivalištem van područja Portugalije, jedna za evropske države, druga za Makao i ostale zemlje.

³⁴ Član 45 stav 1 Ustava Crne Gore. Član 11 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika. Kada se radi o izboru odbornika, pored domicila od 2 godine u Crnoj Gori, zahteva se ispunjenje još jednog dodatnog uslova a to je domicil u trajanju od najmanje šest meseci u lokalnoj zajednici u kojoj ostvaruje biračko pravo (član 11 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika).

³⁵ Više u Pajvančić, M., (ured. edicije "CeSIDova mala biblioteka"): Izborni zakon i nacionalne manjine / [prevodioci V. B. Zimonjić, S. S. Štetić]. - Beograd: Centar za slobodne izbore i demokratiju, 2002; Pajvančić, M., Izorno pravo, Pravni fakultet, Novi Sad, 2008, str. 47 – 51; Pajvančić, M.: Slobode i prava nacionalnih manjina – komparativni pristup, Naučni skup Položaj manjina u saveznoj Republici Jugoslaviji, Beograd, SANU, 1995, str. 579-585 i posebno Pajvančić, M., Parlamentarno pravo, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, str. 24 – 31; Pajvančić, M.: Freedoms and Rights

prepoznate u ustavnom sistemu Crne Gore za efektivno ostvarivanje prava³⁶ nacionalnih manjina na reprezentovanje u neposredno biranim predstavničkim telima. Prihvatajući međunarodne standarde³⁷ u ovoj oblasti i rukovodeći se ovim standardima,³⁸ naročito preporukama iz Lunda,³⁹ sa jedne strane, kao i dostignućima iz izborne prakse u Crnoj Gori, sa druge strane, Ustav Crne Gore, kao jedno u nizu posebnih prava nacionalnih manjina, eksplicitno garantuje pravo pripadnika nacionalnih manjina na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore kao i u skupštinama lokalnih zajednica u kojima nacionalne manjine čine značajan deo stanovništva.⁴⁰ Ova prava pripadnici nacionalnih manjina mogu koristiti pojedinačno, dakle, kao svoja individualna prava ili u zajednici sa drugima, dakle kao kolektivna prava⁴¹. U skladu sa načelnom ustavnom zabranom⁴² direktne ili indirektno diskriminacije po bilo kom osnovu uključujući i nacionalnu pripadnost Ustav reguliše mogućnost preduzimanja posebnih mera čija svrha i cilj su usmereni na stvaranje uslova za ostvarivanje ravnopravnosti, i u tom kontekstu posebno

of National Minorities – a Comparative survey, International conference "National minorities in Vojvodina" (1998, Novi Sad), Novi Sad: Association des etats généraux étudiants de l'Europe, 1998.

³⁶ Više u Pajvančić, M.: Izborni sistem i pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje, U: Centar za monitoring - CEMI (prir.): Izmjene izbornog zakona: prilozi za raspravu, Podgorica: Centar za monitoring - CEMI, 2007, str. 11-27.

³⁷ Npr. Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije, Deklaracija UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, Okvirna konvencija Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina, Završni dokument KEBS iz Kopenhagena, Preporuke iz Lunda i dr.

³⁸ Npr. „pravo na učešće u odlučivanju na nacionalnom i, gde je to moguće, regionalnom nivou koje se odnosi na manjine kojima pripadaju ili region u kome žive» (član 2 stav 3 Deklaracije Ujedinjenih nacija o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina).

³⁹ Videti preporuku 9 koja se odnosi na izborni sistem (Preporuke iz Lunda).

⁴⁰ Član 79 stav 1 tačka 9 Ustava Crne Gore.

⁴¹ Član 79 stav 1 Ustava Crne Gore.

⁴² Član 8 Ustava Crne Gore.

naglašava nacionalnu i rodnu ravnopravnost.⁴³ Posebne mere (mere afirmativne akcije⁴⁴) koje se odnose na reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina u neposredno biranim telima, Ustav izričito vezuje za pravo pripadnika nacionalnih manjina na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore. Pored toga, pripadnicima nacionalnih manjina garantuje se i pravo na srazmernu zastupljenost u javnim službama, u organima državne vlasti i u organima lokalne samouprave⁴⁵.

Način na koji se u Ustavu garantuje pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u Skupštini Crne Gore ostavlja mogućnost za različite zakonske interpretacije ovog načelnog ustavnog pravila⁴⁶ (autentično) može otežati iznalaženje optimalnih zakonskih rešenja. Uprkos tome, mora se konstatovati da u Ustavnom sistemu Crne Gore postoji čvrst pravni osnov za zakonsko normiranje posebnih mera koje treba da doprinesu realizaciji ustavom garantovanih prava na reprezentovanje nacionalnih manjina u neposredno biranim telima, posebno njihovog prava na reprezentovanje u Skupštini Crne Gore.

Zakonom o izboru odbornika i poslanika ustanovljene su posebne mere koje doprinose da i predstavnici nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica budu zastupljeni u sastavu neposredno biranih predstavničkih tela. Ove posebne mere odnose se na minimalni broj kandidata na kandidatskoj listi,

⁴³ Član 8 stav 2 Ustava Crne Gore.

⁴⁴ Ustavna terminologija nije ujednačena. U članu 8 stavovi 2 i 3 koristi se termin «posebne mere» dok se u članu 79 stav 1 tačka 9 Ustav koristi termin «princip afirmativne akcije». Neujednačena terminologija može biti povod različitim interpretacijama i problemima u praktičnoj primeni Ustava.

⁴⁵ Član 79 stav 1 tačka 10 Ustava Crne Gore.

⁴⁶ Ustav ostavlja otvorenim za interpretaciju dva standarda koje treba operacionalizovati u zakonskim rešenjima, a od kojih će realno zavistiti obim, sadržaj i kvalitet prava pripadnika nacionalnih manjina da budu reprezentovani u Skupštini. To su: «autentična zastupljenost» i «zajednice u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine značajan deo stanovništva». Sadržaj, značenje i stvarno dejstvo ovih instrumenata na pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje u Skupštini Crne Gore operacionalizovaće zakoni.

broj birača koji svojim potpisom podržavaju kandidatsku listu i izborni cenzus.

- *Manji minimalni broj kandidata na kandidatskoj listi* koju podnose grupe građana ili političke stranke koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu. Na ovim kandidatskim listama minimalni broj kandidata je $1/3$ ⁴⁷, za razliku od opšteg pravila prema kome na jednoj izornoj listi može biti najmanje $2/3$.⁴⁸

- *Broj potpisa birača koji podržavaju kandidatsku listu*, a koji je uslov za njenu formalnu ispravnost i proglašenje. Opšte pravilo prema kome kandidatska lista za izbor odbornika odnosno poslanika može biti utvrđena ukoliko je svojim potpisima podrži najmanje 0,8% birača od broja birača u izornoj jedinici⁴⁹ ne primenjuje se na političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu. Način na koji je u zakonu regulisana ova mera govori da se zakonodavac veoma brižljivo odnosio prema ovom pitanju vodeći računa o objektivno postojećim razlikama koje postoje među nacionalnim manjinama (broj, disperzija ili koncentracija i dr.), pa su posebne mere diferencirane jer uvažavaju ove specifičnosti. Za kandidatske liste političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu ustanovljena je posebna mera kojom je propisano da kandidatska lista za izbor odbornika može biti utvrđena ako je svojim potpisom podrži najmanje 150 birača, a kada je u pitanju kandidatska lista za izbor poslanika potrebna je podrška od najmanje 1000 birača.⁵⁰ Zakon ustanovljava i uslov pod kojim političke partije ili grupe birača koje predstavljaju manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu mogu koristiti ovu posebnu meru. Ona se primenjuje samo ukoliko ove liste ne ispune uslov da

⁴⁷ Član 39 stav 4 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁴⁸ Član 39 stav 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁴⁹ Član 43 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁵⁰ Član 43 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

sudeluju u raspodeli mandata a koji se odnosi izborni cenzus od najmanje 3% ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici, pa se u tom slučaju na njih primenjuje niži izborni cenzus.⁵¹

Pored toga, propisana je i posebna mera koja se odnosi na kandidatske liste za izbor odbornika u opštinama u kojima je na prethodnim izborima odbornički mandat vredeo jednako ili manje od 150 glasova. U tom slučaju kandidatska lista za izbor odbornika validna i može biti utvrđena ukoliko je svojim potpisom podrži broj birača koji je za jedan manji u odnosu na broj glasova koji je bio dovoljan za osvajanje odborničkog mandata u konkretnoj opštini na prethodnim izborima⁵².

Posebna mera u vezi sa brojem potpisa podrške kandidatskoj listi za poslanike koja predstavlja manjinski narod ili manjinsku nacionalnu zajednicu kao uslov za njenu validnost i proglašenje. Ovom posebnom merom predviđeno je da za validnost i proglašenje liste dovoljan broj potpisa građana koji je podržavaju 300 birača, a mera se odnosi na nacionalne manjine i nacionalne zajednice čije učešće u ukupnom stanovništvu Crne Gore je do 2% a prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.⁵³

- *Izborni cenzus* je takođe posebna mera kada se radi o ispunjenosti ovog uslova za učešće u raspodeli mandata. Opšte pravilo koje ustanovljava zakonodavac je da pravo na učešće u raspodeli mandata stiču kandidatske liste koje su osvojile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izornoj jedinici.⁵⁴ Posebne mere koje se odnose na kandidatske liste pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, odstupaju od ovog osnovnog pravila, pod uslovom da kandidatske liste pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice nisu osvojile zakonom propisani izborni prag od najmanje 3%

⁵¹ Član 94 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁵² Član 43 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁵³ Član 43 stav 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁵⁴ Član 94 stav 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici.⁵⁵ Zakonodavac je posebno regulisao posebne mere koje se odnose na izbor poslanika i posebne mere koje se odnose na izbor odbornika.

Kandidatske liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu izborne liste, stiču pravo da sudeluju u raspodeli poslaničkih mandata kao jedna – zbirna izborna lista. Pravo da primenom ove odredbe⁵⁶, kao zbirna izborna lista učestvuju u raspodeli mandata ove kandidatske liste stiču ukoliko su ispunjena dva uslova: prvi da ni jedna od kandidatskih lista ne osvoji zakonski prag glasova (najmanje 3% ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici) i drugi da pojedinačno uzevši osvoje najmanje 0,7% važećih glasova. U tom slučaju, prilikom raspodele mandata dobijeni broj važećih glasova za sve kandidatske liste koje u ovom slučaju nastupaju na jednoj – zbirnoj kandidatskoj listi se zbrajaju. Ovako dobijen broj glasova prilikom distribucije mandata priznaje se na način koji obezbeđuje osvajanje do tri mandata.

Druga posebna mera koja se takođe odnosi na izborni prag primenjuje se ukoliko ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne dostigne broj glasova propisan opštim izbornim cenzusom (najmanje 3% ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici) niti ispuni uslov da nastupi u okviru zbirne izborne liste (najmanje 0,7% važećih glasova). Zakon propisuje⁵⁷ da u ovom slučaju, pravo na jedan poslanički mandat stiče „najuspešnija“ od ovih kandidatskih lista, pod uslovom da osvoji, sa najmanje 0,35% važećih glasova.

Pravo na učešće u raspodeli mandata za izbor odbornika stiču kandidatske liste pripadnika određenog manjinskog

⁵⁵ Član 94 stav 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁵⁶ Član 94 stav 2 tačka 1 Zakona o izboru odbornika i poslanika

⁵⁷ Član 94 stav 2 tačka 2 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izbornoj prijavi ili nazivu kandidatske liste, ukoliko ni jedna od njih nije dostigla broj glasova koji ispunjava opšti izborni cenzus (najmanje 3% ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici). U tom slučaju ove kandidatske liste sudeluju u raspodeli mandata pojedinačno, a mandati se distribuiraju na osnovu broja važećih glasova koje je osvojila svaka od kandidatskih lista pojedinačno.⁵⁸

Pored ovog opšteg pravila koje se odnosi na učešće u raspodeli mandata prilikom izbora odbornika, postoje i druge diferencirane posebne mere koje se odnose na izbor odbornika, a odnose se na kandidatske liste pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice. Ova posebna mera odnosi se na procentualnu zastupljenost iste nacionalne manjine, odnosno iste nacionalne zajednice u ukupnom broju stanovnika (prema poslednjem popisu) u izbornoj jedinici. Pravo da sudeluju u raspodeli mandata na osnovu broja važećih glasova koje je osvojila svaka od kandidatskih lista pojedinačno ove kandidatske liste stiču pod uslovom da u ukupnom sastavu stanovništva u izbornoj jedinici (prema poslednjem popisu) čine do 15%.⁵⁹ Isto pravo stiču i kandidatske liste pripadnika istog manjinskog naroda kao i iste manjinske nacionalne zajednice, koje u ukupnom broju stanovnika zastupljene sa do 15% od ukupnog stanovništva na državnom nivou i sa učešćem od 1,5% do 15% od ukupnog stanovništva na teritoriji opštine, Glavnog grada, odnosno Prijestonice, imajući u vidu podatke sa poslednjeg popisa stanovništva.⁶⁰

Analiza upućuje na zaključak da su u ustavnom sistemu Crne Gore stvorene ustavne i zakonske pretpostavke koje obezbeđuju reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica u neposredno biranim predstavničkim

⁵⁸ Član 94 stav 2 tačka 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁵⁹ Član 94 stav 2 tačka 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

⁶⁰ Član 94 stav 2 tačka 3 Zakona o izboru odbornika i poslanika.

telima, kao i da postoji set različitih posebnih mera koje doprinose da se pravo na reprezentovanje pripadnika nacionalnih manjina i nacionalnih zajednica i efektivno ostvari u praksi.

1.4. Biračko pravo stranaca

Četvrto pitanje na koje skrećemo pažnju se odnosi na *biračko pravo stranaca*. Biračko pravo Ustav Crne Gore garantuje samo državljanima Crne Gore. Stranci ovo pravo ne uživaju, čak ni u ograničenom obimu (npr. pravo da biraju organe lokalne samouprave) ni pod posebnim uslovima (npr. domicil u Crnoj Gori određeni period vremena). Komparativna iskustva poznaju mogućnost priznavanja izbornih prava strancima, najčešće u ograničenom obimu i pod posebnim uslovima. U procesu evropskih integracija bilo bi korisno izučiti primere komparativne prakse i oceniti celishodnost garantovanja biračkog prava strancima u ograničenom obimu i pod posebnim uslovima.

Teritorijalno reprezentovanje

Evropska povelja o regionalnoj samoupravi utvrđuje princip učešća regiona u donošenju odluka centralnih vlasti, (*teritorijalno reprezentovanje*) osobito kada regulativa centralne vlasti „može promeniti obim regionalne samouprave ili uticati na interese regiona.“⁶¹ Oblici učešća regiona u poslovima centralne vlasti uključuju više mogućnosti: reprezentovanje regiona u zakonodavnim i administrativnim organima centralne vlasti, procedure uključivanja regiona u proces odlučivanja (rasprava i konsultovanje) na nivou centralne vlasti kao i saradnju organa centralne vlasti i regionalnih tela.

⁶¹ Evropska povelja o regionalnoj samoupravi, član 9 stav 1.

Ovi principi potvrđeni su i bliže određeni u Deklaraciji Skupštine evropskih regiona.⁶² Između ostalog, u Deklaraciji se precizira da će regionu imati »odgovarajuću ulogu u zakonodavnom telu države« i nalaže državama da »u okviru svojih nadležnosti obezbede koordinaciju učešća regionalnih institucija u državnim procesima odlučivanja, u slučajevima kada se te odluke odnose na nadležnosti regiona«.

Normativna regulativa koja operacionalizuje kriterijume teritorijalnoig reprezentovanja⁶³ postoji u komparativnim izbornim sistemima i ganatovana je ustavom u više zemalja: u federalnim⁶⁴, regionalnim⁶⁵, ali i u unitarnim državama⁶⁶; u dvodomnim⁶⁷ i u jednodomnim parlamentima⁶⁸. Princip reprezentovanja birača u neposredno biranim telima u više ustavnih sistema dopunjen je i korigovan principom regionalnog predstavljanja.

Institucionalni oblici reprezentovanja regija u parlamentu su različiti: dvodomna struktura parlamenta - poseban dom u parlamentu koji reprezentuje regije (Italija, Belgija, Francuska, Holandija, Španija); izborne jedinice koje se prostiru na području regije, u ustavnim sistemima u kojima je parlament jednodoman (Portugalija, Finska, Danska); uvažavanje regionalnog principa pri konstituisanju doma građana u državama federalnog tipa (Austrija, Nemačka), postavljanjem granica izbornih jedinica koje se obrazuju u okviru federalne jedinice i naročitim postupkom raspodele mandata (Austrija); uvažavanje regionalnog principa pri konstituisanju doma građana u dvodomnim parlamentima

⁶² Deklaracija Skupštine evropskih regiona (Bazel, 1996)

⁶³ Više kod Pajvančić M., Struktura parlamenta i reprezentovanje autonomija – regija, Zbornik Vojvodina i budući Ustav Srbije, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2003, str. 93 – 102 kao i Pajvančić M., Parlamentarno pravo, Beograd, Konrad Adenauer Stiftung, 2008, str. 33 – 36.

⁶⁴ Npr. Austrija.

⁶⁵ Npr. Španija.

⁶⁶ Npr. Francuska.

⁶⁷ Npr. Austrija, Španija, Francuska.

⁶⁸ Npr. Portugalija, Finska, Danska.

(Italija, Španija), formiranjem izbornih jedinica saglasno regionalnoj organizaciji.

Različit je i način izbora poslanika koji reprezentuju regije u dvodomnim parlamentima. U ustavnim sistemima u kojima se u drugom domu parlamenta obezbeđuje zastupljenost regiona poslanike ovog doma biraju neposredno građani (Italija), organi regiona (Holandija), posebni elektorski kolegijumi koje čine poslanici doma građana i članovi regionalnih veća (Francuska). U nekim zemljama deo poslanika drugog doma bira se neposredno, a deo posredno od strane zakonodavnih tela regiona (Španija), ili se deo poslanika imenuje, a deo delegiraju veća regiona (Belgija). Kriterijumi reprezentovanja uvažavaju pravo svakog regiona da bude reprezentovan u parlamentu. Ustav garantuje minimalni broj poslaničkih mesta za svaki region (Španija, Italija), i broj stanovnika koji živi na području određenog regiona u srazmeri sa kojim se određuje se broj poslaničkih mesta za svaki region (Belgija).

U izbornom sistemu Crne Gore nisu izgrađeni niti ustanovljeni kriterijumi ili instrumente koji bi obezbedili reprezentovanje u Skupštini i po teritorijalnom principu. Iako Crna Gora nije regionalno uređena država, s obzirom na značajne razlike (socijalne, ekonomske, privredne...) među pojedinim delovima Crne Gore (npr. glavni grad, primorje, sever), bilo bi korisno integrisati u izborna pravila mogućnost da sastav poslanika u Skupštini Crne Gore izrazi i različitosti, potrebe i interese pojedinih područja.⁶⁹

U ustavnom sistemu Crne Gore stvorene su osnovne normativne pretpostavke za ostvarivanje reprezentativne funkcije Skupštine Crne Gore kao predstavništva građana, ali nisu operacionalizovani svi neophodni instrumenti i mere koje doprinose ostvarivanju punog sadržaja principa reprezentacije

⁶⁹ Jedan mogući oblik bilo bi neformalno okupljanje parlamentaraca iz različitih sredina na pitanjima na kojima ih povezuju zajedničke potrebe i interesi sredina iz kojih dolaze, kada se o tim pitanjima odlučuje u Skupštini.

građana (npr. žene, stranci) kao i principa teritorijalnog reprezentovanja. To govori da bi bilo poželjno usmeriti aktivnosti na stvaranje normativnog ambijenta koji omogućuje da se realizuje puni sadržaj reprezentovanja građana i građanki kao i teritorijalnog reprezentovanja.

Prof. dr Kasim TRNKA¹

LEGITIMIRANJE PLURALIZMA I PROCES ODLUČIVANJA U PARLAMENTIMA BOSNE I HERCEGOVINE I CRNE GORE

Crnogorsko i bosansko-hercegovačko društvo i njihove države su po svojim ključnim obilježjima multinacionalni, multireligijski i multijezički. Imaju gotovo identičan geopolitički položaj. Dugi su periodi u kojima su bili u zajedničkom državno-pravnom okviru. Živjeli su iste društveno-političke i ekonomske sisteme. Sudionice su globalnog procesa raspada komunističkog sistema. Početkom 90-tih godina prošlog vijeka opredjelile su se za demokratski višestranački sistem. Dijele i niz drugih regionalnih karakteristika.

Sticanjem istorijskih okolnosti na različite načine su ostvarili državnu suverenost, nezavisnost i međunarodno priznanje. U tom svojstvu su na bitno drugačiji način uspostavljali svoje ustavno uređenje. Ključne odrednice ustavnog uređenja Crne Gore su da je: „Crna Gora (je) građanska, demokratska, ekološka i država socijalne pravde, zasnovana na vladavini prava.“ i da je: „Nosilac suvereniteta (je) građanin koji ima crnogorsko državljanstvo.“ (član 1 stav 2 i član 2 stav 1). Ustav Bosne i Hercegovine o ovim pitanjima nema eksplicitne odredbe što je neuobičajeno u komparativnom ustavnom pravu. Najbitnije odrednice koje daju odgovor na ova pitanja su: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa ostalim, i građani Bosne i Hercegovine ovim utvrđuju Ustav Bosne i Hercegovine“ (posljednja alineja preambule) i „Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.“ (član 1 tačka 2).

¹ autor je profesor Ustavnog prava na Pravnom fakultetu u Sarajevu

Ova temeljna ustavna rješenja opredjeljuju cjelokupnu ustavnu strukturu i način funkcionisanja društvenog i političkog sistema. To se, prvenstveno, odnosi na ustavnu regulaciju odnosa između zajedničkog i posebnog, odnosno o odgovarajućoj usklađenosti interesa građanina kao pojedinca i njegovih individualnih prava i različitih kolektiviteta, nacionalnih, vjerskih, jezičkih i drugih i njihovih kolektivnih prava. U ovom pogledu ustavni sistemi Bosne i Hercegovine i Crne Gore imaju svoje specifičnosti. Pošto su se obje zemlje obavezale na primjenu međunarodnih demokratskih standarda, pažnju zaslužuje pitanje koliko su njihova konkretna rješenja kompatibilna sa tim standardima.

Parlament kao nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti, pod uslovom da je izborni sistem usklađen sa međunarodnim demokratskim standardima, najbolje izražava pluralističku strukturu društvene i državne zajednice. Reprerentativnost u izražavanju i zastupanju legitimnih interesa i način dolaska do obavezujućih odluka opredjeljuju sistem ustavne regulacije odnosa i usklađivanja zajedničkih i posebnih interesa. U multinacionalnim državama to se svodi na pitanje odnosa građanskog i nacionalnog interesa. Budući da su Crna Gora i Bosna i Hercegovina multinacionalne države sa bitno različitim ustavnim konceptima, zanimljiva je komparativna analiza strukture i načina odlučivanja njihovih parlamenata.

Legitimiranje pluralizma i proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina je kroz cijelu svoju istoriju bila multietničko, multikulturno i multivjersko društvo. Na cijeloj njenoj teritoriji živjeli su izmješano pripadnici različitih naroda i vjerskih grupa. Iz te tradicije razvijala se kultura tolerancije i suživota. Značajno je istaći da se njena unutrašnja administrativno-teritorijalna struktura, kako u periodima državne samostalnosti, tako i kada je bila u sastavu drugih

država, nije nikad zasnivala na teritorijalizaciji etničkih ili vjerskih posebnosti. Ta složena struktura dobivala je svoj izraz, naročito u posljednjih sto godina, u dokumentima ustavno-pravnog i programskog karaktera.²

Tokom rata (1992 – 1995. godine) etničkim progonom došlo je do značajnog pomjeranja stanovništva. Država je i dalje multinacionalna, ali je na velikom dijelu teritorije došlo do etničke homogenizacije. To je potvrđeno i posljednjim popisom stanovništva.

Struktura stanovništva BiH prema popisu iz 2013 godine³

Ukupan broj stanovnika je 3 531 159					
Nacionalna struktura		Vjeroispovijest		Jezik	
Bošnjaka	50.11%	Islamska	50.7%	Bosanski	52.9%
Hrvata	15.43%	Katolička	15.1%	Hrvatski	14.9%
Srba	30.78%	Pravoslavna	30.7%	Srpski	30.7%
Nisu se izjasnili	0.77%	Agnostici	0.3%		
Ostalih	2.73%	Ateisti	0.7%		
Bez odgovora	0.18%	Nisu se izjasnili	0.9%		
		Ostali	1.1%		
		Bez odgovora	0.2%		

² Bosna i Hercegovina je 1910. godine dobila svoj prvi Ustav (Štatut za Bosnu i Hercegovinu) kojeg je oktroisao car Franjo Josip. Uspostavljen je Sabor kao najviše predstavničko tijelo i izraz autonomije. Građani kao pripadnici pravoslavne, katoličke, muslimanske i sefardske zajednice, po proporcionalnom principu, birali su svoje predstavnike u Sabor. Tokom Drugog svjetskog rata ZAVNOBiH je u Deklaraciji istakao da: „ Bosna i Hercegovina nije ni srbska, ni hrvatska, ni muslimanska nego, je i srpska i hrvatska i muslimanska.“ Ustavom SRBiH iz 1974. godine propisano je da je BiH „...država radnih ljudi i građana – naroda Bosne i Hercegovine – Muslimana, Hrvata i Srba i pripadnika drugih naroda i narodnosti koji u njoj žive, ...“ (član 1 Ustava). Ova je definicija sadržana i u referendumskom pitanju o državnoj samostalnosti i nezavisnosti Bosne i Hercegovine na kome su se građani, 29.2. i 1.3.1992. godine, pozitivno izjasnili sa 64% glasova upisanih birača.

³Izvor:<http://www.popis2013.ba/popis2013/doc/Popis2013prvoIzdanje.pdf> - pristupljeno 20.11.2016. godine.

Rat u Bosni i Hercegovini okončan je, kao što je poznato, trilateralnim međunarodnim ugovorom između Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije. Sporazumu su svjedočile najznačajnije svjetske sile. Kompleksan mirovni sporazum, koji se sastoji od Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i 12 njegovih aneksa, imao je prvenstveni cilj zaustavljanje rata, pa zatim i uspostavljanje održivog i stabilnog demokratskog poretka. Ustav BiH (Aneks 4 Sporazuma) koncipiran je tako da odgovori na ova dva zahtjeva. U tom cilju Ustavom je modificirana unutrašnja struktura zemlje.⁴ Pod imperativom ostvarivanja primarnog cilja, pregovarači, prvenstveno predstavnici velikih sila iz tzv. Kontakt-grupe, pravili su brojne kompromise od kojih je veliki broj bio u nesaglasnosti sa međunarodnim demokratskim standardima. To je, posebno, došlo do izražaja u kreiranju brojnih ustavnih rješenja među kojima su i pozicioniranje, struktura, nadležnost i proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Ključna tačka kompromisa između involviranih velikih sila, susjednih država i domaćih aktera kako bi se zaustavio rat, bila je kreiranje ustavnog uređenja zasnovanog na etničko-entitetskoj dominaciji i marginalizaciji građanskog principa. Rat je zaustavljen, ali je na ovim principima uspostavljena nestabilna država sa krupnim demokratskim deficitima. Time je ugrađen generator permanentne ustavne i društvene krize koja karakteriše cijeli poslijeratni period. Da će do toga doći bili su svjesni kreatori dejtonskog poretka pa su ugradili značajne poluge intervencije međunarodne zajednice, uključujući ulogu visokog predstavnika međunarodne zajednice.

⁴ Članom 1 tačka 1 Ustava je propisano: „Republika Bosna i Hercegovina, čije je zvanično ime od sada „Bosna i Hercegovina“, nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država, sa unutrašnjom strukturom modificiranom ovim Ustavom, i sa postojećim međunarodno priznatim granicama...“

Očekivalo se, ipak, da će u mirnodobskim uslovima demokratske snage iskoristiti ustavne mogućnosti i kreirati ustavna rješenja u skladu sa međunarodnim demokratskim standardima. Ta se očekivanja, ni u jednom ni u drugom slučaju, nisu ostvarila.

Ustavno pozicioniranje Parlamentarne skupštine BiH predstavlja simbol i čvorišnu tačku sistema zasnovanog na navedenim principima. Kompromisi pregovarača su vidljivi u svim ključnim rješenjima te pozicije. Već sam naziv ove institucije koji je neprikladan i predstavlja pleonazam pojmova „parlament“ i „skupština“, je rezultat pregovaračkog kompromisa.

Ustavom je uspostavljena dvodoma struktura, tako da Skupštinu čine Predstavnički dom i Dom naroda. Bosna i Hercegovina jest složena država jer se sastoji od dva entiteta. U teoriji i komparativnom ustavnom pravu opšteprihvaćen je stav da složenim državama odgovara bikameralizam. Drugi, gornji dom, je, po pravilu, rezervisan za predstavljanje federalnih jedinica i izražava njihovu ravnopravnost.⁵ U BiH, međutim, Dom naroda ne predstavlja entitete nego konstitutivne narode.

Sljedeći kompromis je veličina ovog najvišeg predstavničkog tijela, ustavotvornog i zakonodavnog organa. Predstavnički dom ima 42 poslanika, a Dom naroda 15 delegata. U odnosu na broj stanovnika ovo je potpuno neproporcionalno rješenje nepoznato u drugim zemljama. Uz to, ovim je sužen prostor za izražavanje političkog pluralizma i legitimiranje brojnih posebnosti.

U političkoj strukturi Parlamenta dominiraju stranke nacionalne proviniencije, dok su one građanske orijentacije marginalno prisutne. Rijetke su stranke koje djeluju na oba entiteta. Aktuelna struktura uspostavljena izborima iz 2014. godine ima sljedeći izgled:

⁵ O tome opširnije: V. Petrov: *Parlamentarno pravo*, Beograd, 2010; A. Bačić: *Parlamentarno pravo*, Split, 2004.

Struktura parlamentarne skupštine BiH u sazivu 2014 – 2018. godina⁶

Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH čini 42 poslanika
iz 12 političkih stranaka.

	FBiH RS		
UKUPNO	28	14	42
SDA – Stranka demokratske akcije (bošnjačka stranka)	9	1	10
Savez nezavisnih socijaldemokrata – SNSD – M. Dodik	-	6	6
Demokratska fronta - Željko Komšić	5	-	5
SDS - Srpska demokratska stranka	-	5	5
SBB - Savez za bolju budućnost BiH – F. Radončić	4	-	4
Koalicija HDZ BiH, HSS, HKDU BiH, HSP dr. Ante Starčević, HSP, Herceg - Bosna	4	-	4
SDPBiH – Socijaldemokratska partija BiH	3	-	3
HDZ 1990 – Hrvatska demokratska zajednica 1990.	1	-	1
BPS – Bosanskohercegovačka patriotska stranka - Sefer Halilović	1	-	1
A-SDA - Stranka demokratske aktivnosti	1	-	1
PDP - NDP - Partija demokratskog progresa - Narodni demokratski pokret	1	-	1
DNS – Demokratski narodni savez - NS – SRS	-	1	1

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH čini 15 delegata iz 9 stranaka:

Stranka demokratske akcije	3
Savez nezavisnih socijaldemokrata (Milorad Dodik)	2
Hrvatska demokratska zajednica	3
Srpska demokratska zajednica	2
HDZ1990	1
Hrvatska seljačka stranka	1
Demokratski narodni savez (iz RS-a)	1
Savez za bolju budućnost (bošnjačka stranka)	1
Demokratska fronta	1

⁶Izvor:<https://www.parlament.ba/sadrzaj/poslanici/d/Archive.aspx?m=3&langTag=bs-BA> , pristupljeno 20.11.2016. godine.

Prema načinu izbora poslanika u Predstavnički dom ustavno nije legitimisan politički građanin Bosne i Hercegovine. Posredno je izveden iz političkog građanina entiteta.⁷ Dom naroda se sastoji od po 5 delegata pripadnika sva tri konstitutivna naroda. Oni nemaju neposredni izborni legitimitet. Izabrani su dvostepenim, odnosno trostepenim delegiranjem. Vertikalna linija delegiranja 5 Bošnjaka i 5 Hrvata počinje u skupštinama kantona iz kojih poslanici odgovarajuće nacionalnosti delegiraju delegate u odgovarajuće nacionalne klubove u Dom naroda Parlamenta Federacije. Federalni Dom naroda broji po 17 delegata u svakom nacionalnom klubu konstitutivnih naroda i 7 delegata iz reda onih koji ne pripadaju konstitutivnim narodima i koji se ustavno neprikladno označavaju kao „ostali“. Klub Hrvata i klub Bošnjaka delegiraju po 5 delegata u odgovarajuće klubove u Domu naroda državnog parlamenta. Narodna skupština RS-a, čije poslanike biraju građani tog entiteta, delegira 5 Srba u Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Cjelokupni ustavni sistem BiH počiva na privilegovanoj poziciji konstitutivnih naroda i na diskriminirajućoj poziciji onih koji ne pripadaju tim narodima. Ustavna kategorija „konstitutivni narod“ nepoznata je u komparativnom ustavnom pravu, a u ustavnoj i političkoj teoriji nije dovoljno obrađena.

Pojam „konstitutivni narod“ mogao bi se definisati na sljedeći način:

- Radi se o kolektivnom nacionalnom pravu u Ustavu navedenih naroda koje je uže od pojma suverenosti a šire od individualnog prava na izražavanje nacionalne pripadnosti;
- Postoji ustavna obaveza da ovi narodi budu zastupljeni u institucijama javne vlasti i to na paritetnoj osnovi u ključnim institucijama kao što su

⁷ “Predstavnički dom se sastoji od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sada teritorije Republike Srpske.“ (član IV tačka 2 Ustava BiH). Njih građani biraju na neposrednim izborima.

domovi naroda u državnom i entitetskim parlamentima, u Predsjedništvu BiH u institucijama entitetskih predsjednika i dr. i proporcionalno prema popisu stanovništva iz 1991. godine u svim ostalim institucijama (osim predstavničkih tijela)

- Predstavnici konstitutivnih naroda u domovima naroda državnog i entitetskih parlamenata te u kantonalnim skupštinama i Gradskom vijeću Grada Mostara raspolažu nacionalnim vetom u odnosu na sve odluke za koje slobodno procjene da predstavljaju vitalni nacionalni interes.
- Zbog ovih privilegija, oni koji se ne izjašnjavaju kao pripadnici konstitutivnih naroda diskriminirani su na svim nivoima.⁸
- Može se procjeniti da će ova pozicija konstitutivnih naroda vremenom biti reletivizirana u zavisnosti od postojanja efektivnih garancija ostvarivanja i zaštite ljudskih prava na cijeloj državnoj teritoriji. Naravno da se to ne odnosi na individualna prava i slobode na izražavanje nacionalnog identiteta.⁹

Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini spada u red najkomplikovanijih u komparativnom parlamentarnom pravu. U njemu su maksimalno zaštićeni posebni interesi konstitutivnih naroda i entiteta, dok je opšti, građanski interes potpuno marginaliziran.

Postoje tri načina odlučivanja:

⁸ To je potvrđeno u više presuda Evropskog suda za ljudska prava. U predmetu Sejdić i Finci protiv BiH utvrđeno je da su pripadnici nacionalnih manjina diskriminirani u pogledu pasivnog biračkog prava za izbor članova Predsjedništva BiH i za delegate u Domu naroda. U predmetu Zornić protiv BiH isto je utvrđeno za one građane koji se ne žele nacionalno izjašnjavati. U predmetu dr Pilav protiv BiH utvrđeno je da je apelant, kao pripadnik konstitutivnog bošnjačkog naroda, diskriminiran jer se ne može kandidovati za navedene funkcije bošnjačkog člana tih institucija jer biračko pravo ostvaruje u Republici Srpskoj.

⁹ Šire o ovome: K.Trnka: Konstitutivnost naroda, Sarajevo, 2000, i od istog autora Ustavno pravo: Sarajevo, 2006, str. 176 i dalje.

1. Većinski način odlučivanja, koji je karakterističan za liberalnu građansku demokratiju, primjenjuje se izuzetno i u odlučivanju o tzv. manje bitnim pitanjima kao što su: usvajanje rezolucija, deklaracija i preporuka koje nemaju obavezujuću snagu, u izboru rotirajućih predsjedavajućih i zamjenika predsjedavajućih domova (podjela je isključivo iz reda konstitutivnih naroda), prilikom usvajanja poslovnika o radu i sl.

2. Odlučivanje po principu zaštite vitalnog nacionalnog interesa (nacionalni veto) primjenjuje se u Domu naroda. Većina svakog nacionalnog kluba može svako pitanje proglasiti pitanjem od vitalnog nacionalnog interesa. U tom slučaju se traži saglasnost sva tri kluba. Ako ne uspije usaglašavanje „Ustavni sud će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.” (član IV tačka 3 f) Ustava). Pred Ustavnim sudom treba dokazivati da se stvarno radi o vitalnom nacionalnom interesu. Ustav, međutim, nema nijednu bližu odredbu kojom bi se definisao vitalni nacionalni interes.

3. Entitetsko glasanje se primjenjuje u oba doma i podrazumjeva da većinska odluka uključuje najmanje po jednu trećinu glasova poslanika odnosno delegata iz svakog entiteta. To, na primjer, znači da tri delegata iz kluba Srba u Domu naroda svojim glasom mogu zaustaviti svaki zakon ili odluku jer predstavljaju više od jedne trećine delegata iz entiteta Republika Srpska. Dok u slučaju nacionalnog veta pred Ustavnim sudom treba dokazivati da se radi o vitalnom nacionalnom interesu, kod entitetskog glasanja je dovoljno da nije postignuta entitetska većina, bez ikakve potrebe da se navode razlozi za takvo glasanje.

Zbog divergentnih stavova vodećih nacionalnih parlamentarnih stranaka o ključnim zajedničkim vrijednostima i o strategijskim pitanjima društvenog razvoja, opstrukcije i blokade odlučivanja u Parlamentu su redovna pojava¹⁰.

¹⁰ Tako je prema istraživanju u 11 godina posmatranog perioda (1997 – 2007. godina) ukupno usvojeno 279 zakona, odnosno prosječno godišnje 27

Legitimiranje pluralizma i proces odlučivanja u Skupštini Crne Gore

Crnogorsko društvo je tradicionalno pluralističko. To potvrđuju i najnoviji podaci o nacionalnoj strukturi, vjeroispovjesti i jeziku.

Struktura stanovništva Crne Gore po popisu iz 2011. godine¹¹

Nacionalna struktura		Jezik		Vjeroispovjest	
Crnogorci	44,98%	Crnogorski	36,97%	Pravoslavna	72,07
Srbi	28,73	Srpski	42,88	Islamska	15,59
Bošnjaci	8,65	Bošnjački ¹²	5,33	Muslimanska	3,14
Muslimani	3,31	Albanski	5,27	Katolička	3,44
Albanci	4,91	Hrvatski	0,45	Ateisti	1,24
ionalnih manjinaki	0,45			Ne žele se izjasniti	2,67

zakona, dok je u istom periodu odbijeno ukupno 260 zakona ili 23,6 zakona godišnje. Zbog nepostojanje entitetske većine iz Federacije BiH odbijeno je 7,6% ovih zakona, dok je zbog nepostojanja entitetske većine iz RS-a odbijeno 52,3% ovih zakona. U navedenom periodu visoki predstavnik međunarodne zajednice, koristeći se tzv. bonskim ovlaštenjima, svojom odlukom je nametnuo čak 112 zakona. Parlamentarna skupština je naknadno, bez mogućnosti mijenjana, usvojila ove zakone. Poslije 2006. godine visoki predstavnik više nije nametao zakone. U posmatranom periodu u svega 4 slučaja zatražena je zaštita vitalnog nacionalnog interesa. Dva puta su zatražili bošnjački delegati i dva puta hrvatski delegati, dok srpski delegati nisu koristili ovaj institut. Izvor: K.Trnka i drugi: Proces odlučivanja u Parlamentarnoj skupštini BiH, Sarajevo, 2009.

Iste tendencije su nastavljene sve do danas. Tako se u monitoringu rada Parlamentarne skupštine, kojeg redovno radi Centar civilnih inicijativa za prvih 9 mjeseci 2016. godine, između ostalog ističe: "Nastavljena je višegodišnja praksa da se usvaja mali broj zakona. Parlamentarna skupština BiH je za prvih 9 mjeseci 2016. godine usvojila svega 18 zakona, što je cca 1/5 od broja zakona, radnim planovima domova PSBiH planiranih za usvajanje u 2016. godini, a odbila – isto toliko (18), pri čemu su još 2 zakona povučena iz procedure, a za 9 zakona je obustavljena daljnja procedura. Što ukupan broj zakona koji nisu uspješno završili proceduru usvajanja, čini zapravo znatno većim od broja usvojenih zakona." Izvor <http://www.cci.ba/monitoring/1/7/1.html>

¹¹Izvor:[http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje\(1\).pdf](http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje(1).pdf), pristupljeno 8.11.2016. godine.

¹² Prema ustavnim odredbama i međunarodnim ugovorima u Bosni i Hercegovini su u službenoj upotrebi: bosanski, srpski i hrvatski jezik. Ustav Crne Gore koristi nepostojeći naziv „bošnjački“.

Hrvati	0,97			Ostali	0,2
Romi	1,01				
Nisu se izjasnili	4,87				
Ostali	2,57				

Iz podataka o nacionalnoj strukturi je vidljivo da nijedna nacija nema nadpolovičnu većinu. Crnogorci kao nacionalna grupa čine relativnu većinu. U komparativnom ustavnom pravu predstavlja izuzetak da se u multinacionalnom društvu u kojem nijedna nacionalna grupa ne predstavlja apsolutnu većinu uspostavlja građanski koncept države. Istina, Ustav Crne Gore predviđa i određene korektivne elemente građanskog koncepta.

Građani Crne Gore su na referendumu održanom 21. maja 2006. godine, organizovanom uz posredovanje Evropske unije, donijeli odluku o državnoj nezavisnosti Crne Gore. Evropska unija je postavila neuobičajen zahtjev da pozitivnu odluku mora podržati najmanje 55% izašlih građana na referendumu.¹³

Vjerovatno je ovaj zahtjev imao u vidu aktuelni odnos političkih snaga i nacionalnu strukturu Crne Gore. Naime, sudeći po političkim stavovima stranaka procrnogorske orijentacije, te bošnjačkih, albanskih i hrvatskih stranaka,

¹³ Referendunsko pitanje je glasilo: "Želite li da Republika Crna Gora bude neovisna država sa punim međunarodno-pravnim subjektivitetom?". Ponuđeni odgovori su bili DA i NE. Odgovor DA je propagirao "Blok za neovisnu Crnu Goru" s liderom Milom Đukanovićem. Odgovor NE je propagirao "Blok za očuvanje Državne Zajednice Srbije i Crne Gore" s liderom Predragom Bulatovićem. Regularnost referendunskog procesa je budno pratila Evropska unija. Vlast i opozicija u Crnoj Gori i EU suglasili su se da bi referendum bio legitiman, moraju se poštovati sljedeća pravila:

a.) izlaznost mora biti preko 50% upisanih birača;

b.) odluku o neovisnosti DA moralo je podržati preko 55% izašlih birača.

Prema službenim rezultatima ukupni odaziv upisanih birača bio je - 86.3%. sa DA izjasnilo se - 55.5% birača, sa NE izjasnilo se - 44.5% birača.

Izvor:https://hr.wikipedia.org/wiki/Referendum_o_neovisnosti_Crne_Gore_2006.

njihovi članovi i simpatizeri očekivano će se izjasniti za državnu nezavisnost. Navedeni rezultati iz popisa stanovništva daju osnova za takav zaključak.

Imajući u vidu ove odnose, vodeće političke snage, uz namjeru za ustavno definisanje Crne Gore kao građanske države, morale su pokazati visok stepen senzibilnosti za položaj nacionalnih manjina, posebno kada se ima u vidu da srpska nacionalna zajednica, koja nije podržavala izlazak iz Državne zajednice Srbije i Crne Gore, čini gotovo 30% stanovništva. To je došlo do izražaja i u ključnim programsko-pravnim aktima. Tako se već u tački 1 Deklaracije nezavisne Republike Crne Gore, usvojenoj 14 dana nakon referenduma, između ostalog ističe: „Republika Crna Gora, nezavisna država sa punim međunarodno-pravnim subjektivitetom, nastaviće da se izgrađuje kao građanska država, multinacionalno, multietničko, multikulturno i viševjersko društvo, zasnovana na poštovanju i zaštiti ljudskih sloboda i prava, prava manjina, principima parlamentarne demokratije, vladavine prava i tržišne ekonomije što će se unaprijediti donošenjem novog Ustava Republike Crne Gore.“

Ustav Crne Gore, usvojen 27. oktobra 2007. godine, pravi balans između građanskog i nacionalnog principa, ali ga ubrzo djelomično koriguje amandmanom IV od 31. jula 2013. godine. Ustav pruža garancije određenih individualnih i kolektivnih prava i sloboda pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica. Ustav, dakle, pravi razliku između manjinskih naroda i nacionalnih manjina (član 79) ali ta razlika ustavno nije dovoljno izdiferencirana.

Uz garancije nekih od najvažnijih prava propisanih Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine, Ustav predviđa i neka specifična rješenja. Odredba o jeziku i pismu (član 13), koja se u postupku ustavne revizije ne može promijeniti bez potvrde na referendumu, pravi razliku između pojma službeni jezik i pojma jezik u službenoj upotrebi. Tako je propisano da je

crnogorski jezik službeni jezik u Crnoj Gori, a da su u službenoj upotrebi i srpski, bosanski, albanski i hrvatski jezik. Jedino se zakonom može urediti način ostvarivanja posebnih manjinskih prava (član 16 stav 1 tačka 2) U posebnom poglavlju posvećenom manjinskim pravima Ustav pruža garancije zaštite identiteta manjinskih grupa (član 79) i zabranjuje njihovu nasilnu asimilaciju (član 80).

Crna Gora je Ustavom i zakonima prihvatila sva prava koja garantuje Okvirna konvencija koja se odnose na zaštitu identiteta manjinskih grupa kao što su prava na nacionalni jezik, kulturu, tradiciju vjeru, nacionalne toponime, pravo udruživanja u zemlji i u prekograničnoj saradnji i drugo. Ovoj listi su dodata i prava na autentičnu zastupljenost u Skupštini Crne Gore i skupštinama jedinica lokalne samouprave, što predstavlja oblik afirmativne akcije, te pravo na srazmjernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave. Ove ustavne garancije su razrađene i dopunjene Zakonom o manjinskim pravima i slobodama¹⁴ i Strategijom Vlade Crne Gore o manjinskim politikama.

¹⁴ Zakon o manjinskim pravima i slobodama (Službeni list Crne Gore broj 31/06), između ostalog propisuje da:

„Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo na ispoljavanje svojih interesa, djelotvorno učešće u vršenju vlasti i u javnoj kontroli vlasti.“ (član 22 stav 2 Zakona);

„Manjinski narodi i druge manjinske nacionalne zajednice i njihovi pripadnici imaju pravo na učešće u procesu donošenja i predlaganja odluka državnih organa koje su od interesa za ostvarivanje prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, u skladu sa zakonom.

Učešće iz stava 1 ovog člana sastoji se u konsultacijama, ispitivanjima javnog mnjenja, dijalogom i posebnim postupcima onih kojih se data odluka neposredno tiče.“ (član 26);

„Ako poslanici izabrani shodno principu afirmativne akcije, a u skladu sa izbornim zakonodavstvom smatraju da predloženi akt ili propis bitno zadire u interese tih manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, o tome će podnosilac predloga i ti poslanici usaglašavati stavove.

Usaglašavanje, u smislu stava 1 ovog člana, odnosi se na:

-pitanja koja se odnose na promjene etničke strukture stanovništva suprotno članu 39 stav 1 ovog zakona;

-pitanja koja se odnose na sadržaje obrazovnih programa bez mišljenja Savjeta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;

Ustav, takođe, predviđa pravo pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica na osnivanje savjeta za zaštitu i unapređenje posebnih prava (član 79 stav 1 tačka 13). Ovo pravo je razrađeno u Zakonu o manjinskim pravima i slobodama. Pripadnici manjinskih naroda i drugih nacionalnih manjinskih zajednica imaju pravo, ali ne i obavezu, da za svaku takvu zajednicu formiraju savjet. Svaki savjet ima dvije vrste članova; onih koji po položaju ulaze jer obavljaju određene dužnosti koje se tiču ostvarivanja nacionalne ravnopravnosti i onih koji su izabrani od posebnog elektorskog tijela kojeg neposredno biraju pripadnici te nacionalne zajednice. Iz nadležnosti koje propisuje Zakon vidi se da se radi isključivo o savjetodavnom i konsultativnom tijelu koje može da profilira nacionalni interes te zajednice, ali ne može promijeniti odluke parlamentarne većine.¹⁵

Skupština Crne Gore, u skladu sa građanskim principom i unitarnim uređenjem države, ima jednodomu strukturu i ima ukupno 81 poslanika. To je uobičajeno rješenje u državama ovih karakteristika, iako ima i drugačiji rješenja. Crna Gora je jedna izborna jedinica u kojoj se poslanici biraju neposredno, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, tajnim glasanjem.

-pitanja koja se tiču očuvanja jezičkog i nacionalnog identiteta manjinskih naroda

¹⁵ Zakon propisuje da savjet:

- predstavlja i zastupa manjinu;
- podnosi predlog državnim organima, organima lokalne uprave i javnim službama za unapređenje i razvoj prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika;
- podnosi inicijativu predsjedniku Crne Gore da zakon kojim se narušavaju prava manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika ne proglasi;
- učestvuje u planiranju i osnivanju vaspitno-obrazovnih institucija;
- daje mišljenje na predmetne programe koji izražavaju posebnost manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- predlaže upis određenog broja studenata na Univerzitet Crne Gore;
- pokreće inicijativu za izmjenu propisa i drugih akata kojima se uređuju prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica;
- vrši i druge poslove u skladu sa ovim zakonom.

Pluralistička struktura crnogorskog društva izražena je u Skupštini na bazi političkih opcija kojima su građani dali povjerenje na izborima pod uslovom da su osvojile najmanje 3% glasova. Korekcija ovog principa se uspostavlja na osnovu afirmativne akcije kojom se osigurava učešće pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica pod uslovom da njihovi pripadnici ne čine više od 15% ukupnog stanovništva. Drugi uslov za korištenje afirmativne akcije je da je lista osvojila najmanje 0,7% glasova. Za pripadnike hrvatske nacionalne zajednice napravljen je izuzetak pa je dovoljno da njihova lista osvoji najmanje 0,35% glasova da bi dobila jedan mandat. Korištenjem ovog principa moguće je osvojiti najviše 3 poslanička mandata.¹⁶

¹⁶ Članom 94 Zakona o izboru odbornika i poslanika („Sl.list Crne Gore broj: 4/09 sa brojnim izmjenama i dopunama) propisani su principi raspodjele mandata. Taj član glasi: „U raspodjeli mandata učestvuju izborne liste koje su dobile najmanje 3% od ukupnog broja važećih glasova u izbornoj jedinici.

Izuzetno od stava 1 ovog člana:

1) izborne liste za izbor poslanika pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice, naznačenog u izornoj prijavi ili nazivu izborne liste, u slučaju da ni jedna od njih ne ispuni uslov iz stava 1 ovog člana, a pojedinačno dobiju najmanje 0,7% važećih glasova, stiču pravo na učešće u raspodjeli mandata kao jedna - zbirna izborna lista sa ukupno dobijenim brojem važećih glasova, s tim što će se za obračun mandata priznavati zbrajanje koje obezbjeđuje osvajanje do tri mandata;

2) u slučaju da ni jedna od izbornih lista za izbor poslanika pripadnika hrvatskog naroda u Crnoj Gori ne ispuni uslove iz stava 1 ovog člana i tačke 1 ovog stava, najuspješnija od njih, sa najmanje 0,35% važećih glasova stiče pravo na jedan poslanički mandat.

Pravo iz stava 2 tačka 1 ovog člana koriste izborne liste pripadnika određenog - istog manjinskog naroda, odnosno određene - iste manjinske nacionalne zajednice, sa učešćem do 15% od ukupnog stanovništva u izbornoj jedinici, prema podacima sa posljednjeg popisa stanovništva.

Učešće izborne liste pripadnika određenog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice u predizornoj koaliciji sa izbornim listama pripadnika drugog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice ili izbornim listama političkih stranaka ili grupa građana koje ne koriste pravo iz stava 2 ovog člana ne isključuje drugim podnosiocima izbornih lista tog manjinskog naroda ili manjinske nacionalne zajednice pravo iz stava 2 ovog člana.“

Politička volja građana i pluralizam crnogorskog društva posredovani ovakvim izbornim sistemom dobivaju svoj izraz u strukturi Skupštine Crne Gore. Ovaj sistem je izraz specifičnosti odnosa, posebno nacionalnih, u crnogorskom društvu. Zato on ima dosta neuobičajenih rješenja od kojih neka deformišu volju birača. Na to se ukazuje i u ustavnoj teoriji¹⁷.

Politička konfiguracija crnogorskog društva izražena u strukturi Skupštine Crne Gore prema rezultatima izbora iz 2016. godine izgleda ovako:

Rezultati izbora u Crnoj Gori 2016 godine
Raspored mandata u Skupštini Crne Gore

1. Albanci odlučno - 4.854 glasa, 1,27 % (jedan mandat);
2. SDP- Ranko Krivokapić - Država svima 20.011 glasova, 5,23 % (četiri mandata);
3. Sigurnim korakom - DPS - Milo Đukanović 158.490 glasova, 41,41 % (36 mandata);
4. Hrvatska građanska inicijativa - HGI od srca 1.802 glasa, 0,47 % (jedan mandat);
5. Mr Aleksa Bečić - Demokrate - Pobjede ne podjele 38.327 glasova, 10,01 % (osam mandata);
6. Velika koalicija Ključ 42.295 glasova, 11,05 % (devet mandata);
7. Demokratski front 77.784 glasa, 20,32 % (18 mandata);
8. Bošnjačka stranka - Rafet Husović - Naša snaga 12.089 glasova, 3,16 % (dva mandata);
9. Socijaldemokrate Crne Gore - Ivan Brajović - Dosljedno 12.472, 3,26 % (dva mandata).¹⁸

Podaci pokazuju da je prisutna velika politička diferencijacija jer je mandate osvojilo deset izbornih listi. Pošto se radi o nekoliko koalicija, broj političkih subjekata je znatno veći. Stiče se utisak da je diferencijacija u najvećoj mjeri izvršena po građanskom modelu.

¹⁷ M. Pajvančić, M. Vukčević: Ustavno pravo, Podgorica, 2016, str. 158.

¹⁸ Izvor: <http://www.dik.co.me/izbori%202016/Konacni%20rezultati.pdf>, pristupljeno 15.11.2016. godine.

Samo su tri stranke nacionalne proviniencije koje su osvojile mandate, ali su sve tri ušle po principu afirmativne akcije. Čini se, međutim, sudeći po percepciji javnosti i po političkim programima i djelovanju najvećih političkih stranaka, da je diferencijacija izvršena i po nacionalnom principu. U političkom diskursu opcije se prepoznaju po pojmovima „procrnogorske“ i „prosrpske“ stranke. Razlike među njima su i u nekim ključnim političkim pitanjima od strateškog značaja kao što su odnos prema pristupu Evropskoj uniji i NATO savezu. Razlika se pokazala i u odgovoru na referendumsko pitanje o državnoj nezavisnosti. Izborna kampanja se polarizirala na ovim pitanjima, pa su i događaji oko konstituisanja Skupštine bili time obilježeni. Odnosi između ova dva bloka bitno su uticali i na ustavno regulisanje procesa odlučivanja u Skupštini Crne Gore. Prvobitna rješenja iz 2007. godine djelimično su korigovana Amandmanom IV na Ustav iz 2013. godine. To govori o dinamici odnosa između ova dva bloka, odnosno o usklađivanju nacionalnih interesa između Crnogoraca i Srba.

Osnovni princip odlučivanja u Skupštini, koji proizlazi iz građanskog modela, je da: „Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovina svih poslanika, ako Ustavom nije drukčije određeno.“

Navedeni princip je korigovan sljedećim modalitetima:

- odlučivanjem većinom glasova svih poslanika;¹⁹
- dvotrećinskom većinom glasova svih poslanika;²⁰

¹⁹ Većinom glasova svih poslanika Skupština donosi zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja sloboda i prava građana, crnogorsko državljanstvo, referendum, materijalne obaveze građana, državni simboli i upotreba ikorišćenje državnih simbola, odbrana i bezbjednost, vojska, osnivanje, spajanje i ukidanje opština; proglašava ratno i vanredno stanje; donosi prostorni plan; donosi poslovnik Skupštine; odlučuje o raspisivanju državnog referenduma; odlučuje o skraćenju mandata; odlučuje o razrješenju predsjednika Crne Gore; bira i razrješava predsjednika i članove Vlade i odlučuje o povjerenju Vladi; imenuje i razrješava zaštitnika ljudskih prava i sloboda (Amandman IV stav 1).

- u prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom većinom glasova svih poslanika²¹ i
- u prvom glasanju dvotrećinskom većinom i u drugom glasanju tročetinskom većinom.²²

Ovo pokazuje da se u multinacionalnom društvu koje želi da funkcioniše na građanskom principu moraju prihvatati značajne korekcije u pogledu ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica kao izdiferenciran sistem odlučivanja u parlamentu. To pokazuje senzibilitet prema značaju međunacionalnih odnosa. Navedene gradacije u procesu odlučivanja potvrđuju da se sve značajnije odluke moraju donositi uz saglasnost barem dijela predstavnika druge po broju nacionalne zajednice.

Komparativni osvrt

Oktroisani Ustav BiH u Parlamentarnoj skupštini je legitimirao samo kolektivne nacionalne interese Srba, Hrvata i Bošnjaka, te entiteta Republike Srpske i Federacije BiH. Politička diferencijacija je, praktično, svedena unutar tih nacionalnih korpusa. Građanski, regionalni ili bilo koji drugi interesi potpuno su marginalizirani. Ovakva struktura državnog parlamenta simbolizuje odnose u cjelokupnom ustavnom sistemu. Budući da nacionalne elite ova tri naroda imaju veoma divergentne, često i potpuno suprotstavljene koncepte i interese, to dovodi do enormno slabog učinka parlamenta što bitno usporava ukupan društveni razvoj.

²⁰ Skupština odlučuje o zakonima kojima se uređuje izborni sistem i imovinska prava stranaca (član 91 stav 3 Ustava).

²¹ Skupština odlučuje o zakonima kojima se uređuje način ostvarivanja stečenih manjinskih prava i upotreba jedinica Vojske u međunarodnim snagama (član 91 stav 4 Ustava).

²² Skupština bira i razrješava sudije Ustavnog suda, vrhovnog državnog tužioca i četiri člana Sudskog savjeta iz reda uglednih pravnika (Amandman IV stav 2).

Integrativni elementi u procesu odlučivanja su isključeni zbog čega stalno jačaju pritisci dezintegracije, pa i separatizma.

Suprotno ovom konceptu, Crna Gora je Ustavom definisana kao građanska država. U strukturi Skupštine različite političke opcije su legitimisane proporcionalno izbornim rezultatima. Nacionalne posebnosti prepoznatljive su samo kroz primjenu principa afirmativne akcije. Po ovom osnovu nacionalnim manjinama su pripala četiri mandata u Skupštini koja ima 81 poslanika. Sve je to u skladu sa teorijskim modelom građanske demokratije. Osim ove mjere afirmativne akcije Ustav je vodio računa o višenacionalnoj strukturi društva i kroz postupak ustavne revizije, kroz zaštitu različitih nacionalnih jezika, kroz pomenute odredbe o manjinskim pravima, zaštiti identiteta manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica, kroz zabranu njihove nasilne asimilacije i drugo. Ovi interesi su, na odgovarajući način, zaštićeni i kroz proces odlučivanja u Skupštini.

Činjenica je, međutim, da su ta rješenja dograđivana već nakon šest godina od stupanja Ustava na snagu (Amandman IV).

Ako se ima u vidu da se politička polarizacija o ključnim, strateškim pitanjima, a često i o tekućim pitanjima, vršila po nacionalnoj osnovi, može se zaključiti da sve navedene ustavne garancije nisu rezultirale većom političkom stabilnošću. Ilustracija toga su i događaji tokom izbora 2016. godine i konstituisanja zakonodavne i izvršne vlasti. Za multietnička društva je od presudne važnosti da se uspostavi optimalna ravnoteža između zajedničkih, građanskih i posebnih, nacionalnih, regionalnih i drugih interesa. Svaki poremećaj u toj ravnoteži vodi većoj ili manjoj društvenoj i političkoj nestabilnosti.

Uslovi za uspostavljanje i održavanje optimalne ravnoteže su, između ostalog, efektivno ostvarivanje i zaštita ljudskih prava, svrsishodno korištenje oblika neposredne

demokratije, izborni sistem usklađen sa međunarodnim demokratskim standardima, primjena principa podjele vlasti i vladavine prava. U slučaju tranzicijskih zemalja, kakve su BiH i Crna Gora, ostvarivanje ovih uslova se može ostvarivati kroz ispunjavanje kriterija za pristup Evropskoj uniji i NATO-savezu. To će biti dugotrajan i složen proces. Alternativa tome je dalje produbljavanje ekonomske, političke, socijalne pa, samim tim, i ustavne krize.

dr Bosa M. NENADIĆ¹

UTICAJ USTAVNOSUDSKE KONTROLE NA VRŠENJE ZAKONODAVNE VLASTI

-s osvrtom na Ustavni sud Crne Gore -

Analiza normativnih rešenja i prakse evropskih ustavnih sudova, a posebno njihove politike ustavnog nadzora, pokazuje koliko se i kako povećavala uloga ustavnih sudova na području zakonodavnog vladanja, odnosno kako je evoluirao uticaj ovih sudova na vršenje zakonodavne vlasti. Nesporno se može zaključiti da savremeni ustavni sudovi, u ostvarivanju pojedinih oblika normativne kontrole ustavnosti, ne funkcionišu samo kao „negativni zakonodavci“, već delaju i poput „pozitivnog zakonodavaca“, te da je njihova uloga u vršenju ustavne kontrole prava „narasla daleko iznad Kelzenovog očekivanja“ (A. La Pargola).

I

Kontrola saglasnosti zakona sa ustavom, s ciljem držanja zakonodavne vlasti u granicama ustava, ekskluzivna je funkcija evropskih ustavnih sudova. Bez obzira na sve razlike između tih sudova u pogledu položaja, sastava, organizacije, obima nadležnosti i specifičnost njihovih ovlašćenja, ova funkcija je „posebno skrojena“ za instituciju kojoj je, u sistemu centralizovane kontrole ustavnosti prava, namenjena uloga „osnovnog čuvara i promotera“ ustava kao temeljnog, osnovnog zakona i najvišeg pravno-političkog akta u jednoj državi i njime uspostavljenog sistema vrednosti. I dok se pitanje legitimiteta ustavnih sudova i njihovih ovlašćenja da iz pravnog poretka otklone protivustavne zakone i druge „defektne“ akte

¹ autorka je ranija predsednica Ustavnog suda Srbije (2007-2010) i sudija Ustavnog suda Srbije 2002-2016

zakonodavne (normotvoračke) vlasti smatra manje-više apsolviranim, to se ne može reći za pitanje dokle sežu ovlašćenja ustavnih sudova da čuvajući ustav "čitaju" i „interpretiraju“ njegove odredbe (kao i odredbe kontrolisanog zakona ili drugog podustavnog akta) i utvrđuju njihovo „pravo - objektivno značenje“, čineći ga obaveznim nezavisno od volje njihovih tvoraca (donosilaca), ili kada odredbe zakona "osnažuju" svojim odbijajućim, interpretativnim odlukama i po principu „presuđene stvari“ - res judicata, čine zakon imunim na naknadnu kontrolu ustavnosti; ili kad utvrđuju postojanje zakonodavnih praznina u pravnom poretku tražeći od zakonodavca da ih „popuni“ (ili pak to svojim odlukama, faktički i sami učine); ili kad parlament "upozoravaju" na propuste u uređivanju društvenih odnosa i ukazuju na potrebu donošenja novog ili izmenu i dopunu postojećeg zakona, ili pak kad preduzimaju druge (ustavom neimenovane) mere radi odbrane integriteta ustava, odnosno obezbeđenja jedinstva pravnog poretka. Naime, ni posle skoro jednog veka od ustanovljenja modernog ustavnog sudstva u Evropi i vidnog širenja njihovih nadležnosti i oblika ustavnosudske kontrole (nadzora) uopšte, te čvrstog uzdizanja načela ustavnosti iznad principa supremacije parlamenta, nema jedinstvenog, ni jednostavnog odgovora na pitanje dokle sežu ovlašćenja ustavnih sudova u vršenju kontrole ustavnosti prava, odnosno gde je granica njihovog „dopustivog delovanja u odnosu na parlament, kao najviše predstavničko telo neposredno izabrano od građana, kome je ustavotvorac poverio vršenje zakonodavne vlasti u punom kapacitetu.

U suštini, odnos ustavnog suda i parlamenta u ispitivanju ustavnosti zakona (i prava) je jedno od najdelikatnijih pitanja pravne zaštite ustava - odnos koga karakteriše latentna napetost, pa i povremeni otvoreni sukobi o „stvarnim“ granicama ustavnosudske kontrole

zakonotvorca.² Drugim rečima, i ako ustavni sud ne kontroliše da li je zakonodavac svoja ovlašćenja politički celishodno i racionalno koristio, već samo da li je poštovao ustavne okvire koje ne sme da prekorači ni zakonodavna sloboda normiranja,³ napeti odnos između politike i prava pri vršenju normative ustavne kontrole u praksi je stalno prisutan. U želji da smanje tu napetost, ustavni sudovi svi od reda, u svojim odlukama ponavljaju određene tipske stavove, poput onih: „da u njihovu nadležnost ne spada ocena celishodnosti određenih zakonskih rešenja“; „da je celishodnost stvar zakonodavne politike“; „da njihova nadležnost nije da uređuju društvene odnose, niti da zamenjuju zakonodavca“; „da njihova ovlašćenja ne podrazumevaju donošenje zakona“, niti „poseduju opštu moć instancione kontrole (nadzora) nad radom parlamenta“ i sl.

Još je utemeljivač modernog evropskog ustavnog sudstva H. Kelsen govorio, da kad ustavni sudovi vrše ustavni nadzor zakona, da oni tada sudeluju u zakonodavnom procesu.⁴ Kelsen nije bežao od činjenice da se činom poništavanja, odnosno ukidanja zakona od strane ustavnog suda zakonodavna vlast u konkretnom slučaju deli između dva organa, odnosno da tim činom ustavni sud kao "negativni zakonodavac", donoseći autoritativne, politički relevantne odluke ulazi u domen izvornog, "pozitivnog zakonodavca", jer "poništiti zakon u suštini znači postaviti opštu normu". Tvrdio je i da poništavanje zakona ima isti stepen opštosti kao i njegovo stvaranje, čime se ono, u krajnjoj instanci svodi na stvaranje s negativnim predznakom (*confection avec un signe*

² Pod ustavnosudskom kontrolom zakonodavne vlasti u ovom radu podrazumeva se ispitivanje i ocena ustavnog suda o tome: da li se parlament u vršenju zakonodavne funkcije pridržava vlastitih, ustavom dodeljenih nadležnosti; da li ih vrši u skladu sa ustavom; te da li drugi državni organi respektuju njegove nadležnosti ili ih neosnovano (protivustavno) prisvajaju i preuzimaju.

³ H. J. Papier, Pravna država i ustavno sudstvo, Zbornik "Ustavno sudstvo u teoriji i praksi", Beograd, 2010, str. 32 i d.

⁴ Upor. H. Kelsen, La Garantie Juridictionnelle de la Constitution, 44. R.D.P. 197, 1928, str. 224 i d.

negativ). Drugim rečima, odluka ustavnog suda o neustavnosti zakona - vodi prestanku važenja takvog zakona, u suštini sa istim posledicama kao da je i sam zakonodavac utvrdio prestanak njegovog važenja. Međutim, ni Kelsen, ni njegovi sledbenici, nisu propuštali da naglase razlike između ustavnih ovlašćenja parlamenta i ustavnog suda, kao i njihovih "jurisdikcijskih" atributa.⁵ Posebno su ukazivali na suštinske razlike između stvaranja i poništavanja zakona koje se kriju iza njihove prividne sličnosti, odnosno na činjenicu da uloga ustavnih sudova u procesu stvaranja prava nije ni izbliza onoj ulozi koju ima parlament kao tvorac zakona, niti se odvija na isti način.⁶ Ustavnosudsko stvaranje prava, za razliku od zakonodavnog koje je izvorno, opšte i celovito, u principu je supsidijerno, parcijalno (delimično) i vezano za konkretne zakone, odnosno bolje reći za njihove pojedine odredbe čiju saglasnost sa ustavom ispituje i ocenjuje ustavni sud. Kad vrši ocenu ustavnosti zakona ustavni sud ne dela kao politička vlast, bez obzira na politički i društveni značaj akata o kojima odlučuje, kao i posledice odluka koje donosi nakon obavljenog ustavnog nadzora.⁷

⁵ Vid. o tome A. Stone Sweet, *Governing With Judges – Constitutional Politics in Europe*, Oxford, 2000, str. 34-36.

⁶ Upor. L. Favoreau, *La Politique saisie, par le droit*, Paris, 1988, str. 15-73. L. Favoreau je zastupao tezu da ustavnosudska delatnost „nema pravno stvaralački karakter i da se sud nikad ne izjašnjava o sadržini zakona ... a ukoliko sud i stavlja zakon van snage on time ... upućuje na primenu ustava“. Vid. L. Favoreau, *Les decisions du Conseil constitutionnel dans l'affaire des nationalisations*, R.D.P. Paris 1982 - navedeno prema: T. Marinković, "Interpretativne odluke ustavnih sudova", Zbornik "Ustavni sud Srbije - u susret novom Ustavu", Beograd, 2004, str. 246.

⁷ Baveći se ovim pitanjem I. Krbeć, je govorio da „Predmeti ustavnog sudovanja sadržavaju uvek političke elemente ... Drugim riječima praktično je nemoguće iz ustavnog sudovanja ukloniti svako političko rezoniranje i ovo svesti na čisto pravno rezoniranje. Ali radi se o tome da se političko rezoniranje svede na prave granice i da se ustavni sudac putem takvog rezoniranja ne pretvori u posebnu političku vlast i ne izvrši zloupotrebu svoje osnovne sudske funkcije...Ako sudac koji ima ispitivati ustavnost zakona, preko toga pređe i na političko pitanje opravdanosti zakona, to on prelazi funkciju sudovanja i zadire u sferu zakonodavca...Ustavni sudac može ocenjivati konformnost zakona s Ustavom, meriti nižu pravnu normu s

Opšte je poznato da ustavni sud nije koncipiran kao organ koji vrši politički nadzor nad parlamentom, a još manje kao organ koji vrši političku vlast „sa ambicijom da bude konkurent ili rival“ zakonotvorcu, odnosno njegova zamena u opredeljivanju zakonodavne politike i stvaranju prava, već kao nezavisni, politički neutralan državni organ koji vrši ustavnu (pravnu) kontrolu pravnih normi, u unapred propisanom ustavnosudskom postupku. To je organ koji služi ustavu i kome su ustavne norme osnovna alatka (merilo) u ispitivanju i oceni akata zakonodavne i normotvoračke vlasti uopšte. Kao zaseban državni organ, sa naročitim ulogom i zadacima "zaštitnika ustava", ustavni sud se mora "čuvati" od načina delanja (i rezonovanja) svojstvenog telima političke vlasti čiji rad nadzire. Da bi ustavni sud bio istinski čuvar poštovanja i primene ustava, on mora čvrsto stajati u domenu pravne kontrole, bez ulaženja u domen političkog procenjivanja i odlučivanja, jer je to domen koji ustavotvorac rezerviše za parlament (i vladu).⁸ Držeći se dosledno suštine svoje funkcije, ustavni sudovi pri ispitivanju i oceni saglasnosti zakona sa ustavom ne mogu delovati kao "političke pristalice" ili "prijatelji" vladajuće većine, ali ni parlamentarne manjine, odnosno onih koji su ih odabrali, niti pak mogu delovati u nekom svom, sopstvenom interesu poneti bilo aktivizmom nekontrolisanog kontrolora, bilo sopstvenim komoditetom zaklonjeni iza floskula o nenadležnosti da odlučuju o

pravnom normom višeg stepena, ali on nije pozvan da cijeni političku ispravnost pravne norme propisane od narodnog predstavnništva.“ (I. Krbek, Ustavno sudovanje, Zagreb, 1960, str. 11-12).

⁸ U literaturi se konstatuje da tvrdnja da su ustavni sudovi „politički“ znači optužbu (L. Favoreau), po kojoj sudije ne donose odluke u skladu sa ustavom i pravom, nego se koriste svojim položajima, kako bi ostvarili svoje ideološke ciljeve, ili zahteve (očekivanja) svojih "političkih prijatelja". Vid. o tome i S. Vučetić, Odnos pravnog i političkog karaktera kontrole ustavnosti zakona, Pravni život, 12/1995, str. 201-205; B. Nenadić, "O jemstvima nezavisnosti ustavnih sudova", Beograd, 2012, str. 18-23 i 57, i V. Beširević, Ustavno sudstvo u zemljama u tranziciji: Lekcije iz uporednog prava, Zbornik „Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava“, str. 284-286.

određenim ustavnim sporovima proglašavajući ih „političkim“ ili „stvarima zakonodavne politike“. Dakle, kada se sagledava odnos ustavnog sudstva i zakonodavca, nikad se ne sme smetnuti s uma da ustavno sudstvo nije konstitucionalizovano kao politički organ, ni po svojim kompetencijama, ni procedurama kojima ostvaruje svoju misiju zaštitnika ustava, ali ni po svom sastavu. Njegove sudije moraju biti i ostati politički neutralne, lojalne ustavu i temeljnim vrednostima ustavnog demokratskog društva – i svoju dužnost vršiti nepristrasno, razborito⁹ i pravovremeno. Lako za napisati, teško za ostvariti.

Svojevrсна renesansa ustavnog sudstva, započeta u drugoj polovini 20. veka (kako u ustavnim i zakonskim tekstovima, tako i u pravnoj i političkoj literaturi), u ustavnoj stvarnosti dovela je do toga da se ustavni sudovi danas smatraju jednom od ključnih karika izgradnje i funkcionisanja demokratske ustavne države. U velikom broju savremenih evropskih zemalja konstitucionalizovani su ustavni sudovi sa značajnim kompetencijama u zaštiti ustava kao najviše rangiranog prava i simbola pravne države. U situaciji kada se ustavno sudstvo navodi kao jedno od bitnih svojstava savremene evropske ustavnosti, odnosno evropske pravne kulture, i uz uzdizanje načela podređenosti državne (javne) vlasti ustavu u sami vrh ustavnih načela, tvrdnje o strogoj odvojenosti vršenja političke vlasti i kontrole ustavnosti, same po sebi su postale izlišne.¹⁰ I u praksi postaje nesporno da funkcije donošenja i primene (izvršavanja) i ustava i prava i

⁹ O značaju "razboritosti" sudija ustavnog suda vid. interesantnu studiju: A. Bickel, *The Least Dangerous Branch: The Supreme Court at the Bar of Politics*, New York, 1962, str. 24-27, 64. i d.

¹⁰ Ustavnosudska kontrola (nadzor) nad pravom koje stvara parlament, zadugo je tretirana kao funkcija nespojiva sa suverenošću ovog organa - organa koji je jedino vlastan da donosi zakone, da ih menja i da odlučuje o njihovom važenju. No, postepeno su u pojedinim evropskim zemljama ustavni sudovi prihvatani kao čuvari ustava sa ovlašćenjem „negativnog zakonodavca“, odnosno kao institucije koje treba da deluju jedino prema eksczesnom zakonodavcu.

funkcija interpretacije i zaštite ustava stoje u puno tešnjoj vezi nego što se uobičajeno misli. Kaže se da „zakonodavna i ustavnozaštitna funkcija čine ili treba da čine skladan sklop“ i „da tvore jednu dinamičku celinu“, te da se „fino uravnoteže“ u vršenju svojih ustavom opredeljenih funkcija.¹¹ U sistemu centralizovane, univerzalne ustavne kontrole akata i radnji zakonodavne (i normotvoračke) vlasti, ustavni nadzor se javlja kao jedna od "mogućih faza zakonodavnog procesa", naravno sudske prirode - faza u kojoj se u posebnom postupku ispituje saglasnost odredaba zakona sa ustavom kao najvišom pravnom normom od strane čuvara ustava. Kad vrše apstraktni nadzor nad ustavnošću zakona, u literaturi se ustavni sudovi nazivaju i „specijalizovani zakonodavni domovi“, "zakonodavci iz senke", "super legislativa" i sl.¹² Nisu usamljena ni mišljenja da su „ustavni sudovi vrlo značajni u zakonodavnoj politici, te da su oni često i njeni tvorci“. Navedena stanovišta posledica su sve vidljivije orijentacije savremenih ustavnih sudova ka funkciji «pozitivnog zakonodavca». Naime, u praksi se granica ustavnosudske kontrole vidno pomera, od tradicionalne uloge ustavnog suda kao «negativnog zakonodavca» ka legislativi u korist ovih sudova, koja sve više podrazumeva i slobodu ustavnog sudstva u oblikovanju ne samo pojedinih pravnih normi, odnosno pojedinih zakona i drugih propisa, već i pravnog poretka u celini.¹³

¹¹ Vid. Z. Tomić, Ustavno sudstvo između žreca i stvaraoca, Zbornik "Ustavni sud Srbije - u susret novom Ustavu", str. 68.

¹² Opširnije A. S. Sweet, *Governing With Judges: Constitutional Politics in Europe*, Oxford Uni. Press, 2000, str. 93-116, 147-172, 173-208; M. Davis, *The Law Politics Distinction, The French Conseil Constitutionnel, And The US. Supreme Court*, 34. AM. J. Comp. L. 45, 1968; A. Bačić, *Ustavne promjene i dileme konstitucionalizma*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, broj 4/2009; P. Bačić, *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Split, 2010.

¹³ Opširnije A.S.Sweet, *Complex Coordinate Construction in France and Germany*, in C.N.Tate & T.Vallinder (eds.) *The Global Expansion of Judicial Power*, New York University Press, 1995, str. 225. i. B. Nenadić, *Constitutional Court of Serbia from a "Negative" to a "Positive" Legislator*,

Polazeći od svega iznetog, ukratko bi se moglo zaključiti da savremeni ustavni sudovi u vršenju normativne kontrole nesporno judikalizuju zakonodavnu politiku, ali je isto tako nesporno da se sudovi u ispitivanju i oceni ustavnosti prava („prava koje je do juče bilo politika“ i „politike danas koja će sutra postati pravo“) ne mogu rukovodi merilima i kriterijumi te politike (kao što su celishodnost, racionalnost, svrsishodnost, oportunističnost, ispravnost i sl. zakonskih rešenja). U tom delikatnom odnosu ustavnog suda i zakonodavca, funkcija ustavnog suda (kao institucionalno i funkcionalno nezavisnog državnog organa, koji u svakom konkretnom ustavnom sporu samostalno određuju granicu svog delovanja u odnosu na ispitivani zakonodavni akt) sa ekskluzivnim ovlašćenjima da neustavnom aktu „oduzme svojstvo važećeg prava“, se može ogledati jedino u pravnom (a ne političkom) korigovanju funkcije stvaranja zakona, gde se kao isključivo merilo ustavnosudskog korigovanja uzima važeći ustav (i međunarodni akti).

II

U porodici savremenih ustavnih sudova, Ustavni sud Crne Gore sa poluvekovnom tradicijom, jedan je od starijih ustavnih sudova u Evropi.¹⁴ Spada u grupu sudova sa značajnom nadležnošću i relativno širokim ovlašćenjima u zaštiti Ustava. Tome su, pre svega, doprinele ustavne odredbe o funkcijama i ovlašćenjima Suda u domenu: obezbeđenja suprematije Ustava, odnosno očuvanja njegovog prioriteta kao prava najvišeg ranga; zaštite ljudskih i manjinskih prava i sloboda; rešavanja sporova o sukobu nadležnosti i drugih

International Conference “The Position of Constitutional Courts and Their Influence on the Legal Order of the State”, Košice, 2013, str. 157.

¹⁴ Podsećamo i ovom prilikom da je bivša SFRJ bila prva socijalistička zemlja koja je uvela ustavno sudstvo, ne samo na nivou federacije, već i republika članica. Tako je od 1963. do 2006. godine Ustavni sud Crne Gore delovao kao sud federalne jedinice, odnosno države članice, a od 2006. godine Sud postaje ustavni sud samostalne države.

ustavnih sporova od izuzetnog društvenog i političkog značaja (čl. 149-154).

Učinak pomenutih ustavnih rešenja, a potom i odluka Suda koje su usledile poslednjih deset godina u vezi sa zaštitom osnovnih principa i vrednosti na kojima se temelji savremeni ustavni sistem Crne Gore (sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava), jasno iscrtava obrise nove pozicije ovog suda. Podsetićemo da je uloga i ovog ustavnog suda, zadugo po njegovom ustanovljenju (1963) u praksi prevashodno bila usredsređena na apstraktnu kontrolu ustavnosti (i zakonitosti) pravnih normi podzakonskih i samoupravnih opštih akata, a njegova ovlašćenja svedena na otklanjanje neustavnih i nezakonitih normi iz pravnog poretka. Do bitnijih promena u ostvarivanju kontrole ustavnosti zakonodavne vlasti u praksi Ustavnog suda Crne Gore dolazi krajem prošlog i početkom ovog veka, a pre svega nakon 2007. godine, kada su kompetencije i ovlašćenja Suda, novim Ustavom Crne Gore, kao samostalne države, znatno proširena¹⁵ i kada je potom Sud svojim odlukama, kako u domenu normativne kontrole, tako i u zaštiti ljudskih prava i sloboda, počeo na sebe „skretati pažnju“. U proteklom periodu su se pred ovim sudom našli brojni sporovi od znatne važnosti za izgradnju pravnog poretka Crne Gore i funkcionisanje njenih institucija. Popularnost i ovog suda je naročito porasla među građanima nakon uvođenja ustavne žalbe kao efektivnog pravnog sredstva za zaštitu ustavom zajamčenih ljudskih prava i sloboda, kojoj Sud poslednjih godina posvećuje daleko najviše vremena i energije.¹⁶

¹⁵ Polazeći od osnovnih nadležnosti, odnosno kompetencija Ustavnog suda Crne Gore u zaštiti Ustava uopšte utvrđenih pre svega u članu 149 Ustava se mogu u osnovi uočiti tri ključne funkcije ovog suda: a) funkcija zaštite podele vlasti i funkcionalnih ustavnih ovlašćenja uopšte; b) funkcija zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda, c) funkcija zaštite ustavnog poretka od zloupotreba i uzurpacija vlasti.

¹⁶ Uveliko se tvrdi da funkcija zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda od strane Ustavnog suda u drugi plan potiskuje funkciju normativne kontrole

Kompetencije Ustavnog suda Crne Gore u vršenju ustavnosudske kontrole javne vlasti, po Ustavu Crne Gore iz 2007. godine u nekoliko prevazilaze standarde evropskog modernog ustavnog sudstva, kako u pogledu vrste akata koji su podložni ustavnom nadzoru, tako i u pogledu vrste i merila tog nadzora i dejstava ustavnosudskih odluka. Kada je reč o ustavnosudskoj kontroli prava, najpre treba reći da je u pitanju sveobuhvatna, centralizovana, univerzalna kontrola. Tako ni jedan zakon, ni bilo koji drugi podustavni akt, u pravnom poretku Crne Gore nije izuzet od ustavnosudske kontrole. Međutim, u dosadašnjoj praksi kontroli nisu podvrgavani „ustavni amandmani“ i „ustavni zakoni“, a što po našem mišljenju traži odgovor na pitanje da li bi izuzimanje ovih akata od ustavnosudskog nadzora (bar u formalnom smislu) i u buduće bilo u skladu sa svrhom i ciljem univerzalne ustavne kontrole koja nesporno sledi iz odredaba Ustava Crne Gore.¹⁷ Kontrolu ustavnosti zakona i drugih opštih akata Ustavni sud vrši nakon njihovog stupanja na snagu (kontrola *a posteriori*), tj. za sve vreme njihovog važenja.¹⁸ Dakle, sa stanovišta vremena kontrole ovaj Sud vrši

prava. I od strane Ustavnog suda Crne Gore se često ukazuje da se i ovaj sud suočava sa «poplavom ustavnih žalbi» odnosno da je zatrpan i zagušen tim podnescima, kojima sud posvećuje najviše vremena i energije, te da je vršenje ove funkcije potisnulo u drugi plan ustavne sporove iz oblasti normativne kontrole prava. Samo u protekle tri godine Ustavni sud je primio 2.756 ustavnih žalbi kojima je pred Ustavnim sudom tražena zaštita Ustavom zajamčenih prava i sloboda. Građani od Ustavnog suda danas očekuju da reši ne samo «najkrupnije ustavne sporove u zemlji» već da im ovaj sud neposredno zaštiti Ustavom zajamčena prava i da im obezbedi pravično zadovoljenje.

¹⁷ Zašto i ustavni zakon treba da podleže ustavnosudskom nadzoru vid. B. Nenadić, Kontrola ustavnosti ustavnih zakona, Pravna riječ, 30/2011, str. 133-167.

¹⁸ Za razliku od nekih ustavnih sudova pred kojim se može pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti zakona i nakon prestanka njegovog važenja u određenom roku (npr. godinu dana, odnosno šest meseci po prestanku važenja u Republici Srbiji), Ustavni sud Crne Gore može samo da ocenjuje ustavnost zakona koji je u toku postupka ocene ustavnosti pred ovim sudom prestao da važi i to pod uslovom da nisu otklonjene posledice

isključivo naknadnu, represivnu normativnu kontrolu aktuelnih, važećih zakona. Navedeno znači da se Ustavni sud neposredno ne involvira u postupak donošenja zakona poput onih ustavnih sudova koji imaju ovlašćenje ocene ustavnosti teksta zakona pre njegovog proglašenja u postupku kontrole *a priori*.¹⁹ Nadalje, ocena saglasnosti zakona sa Ustavom pred Ustavnim sudom prevashodno se ostvaruje u postupku apstraktne (principalne) normativne kontrole, ali Ustav ne isključuje ni mogućnost vršenja konkretne (incidentne, akcesorne) kontrole ustavnosti zakona.²⁰ Kada je reč o ispitivanju ustavnosti zakona, tom ispitivanju podleže kako zakon u formalnom smislu, tako i zakon u materijalnom smislu. Treba ukazati na to da ni pred Ustavnim sudom Crne Gore nema obavezne ocene ustavnosti ni jednog zakona ili drugog opšteg akta, pa tako ni onih zakona koje uporedno ustavno pravo svrstava u tzv. organske zakone. Zakon ili njegove pojedine odredbe za koje Sud utvrdi da su protivne Ustavu pogađa sankcija – one ostaju bez pravne snage, odnosno sud ih odstranjuje iz pravnog poretka. Odluke koje Sud donosi u postupku ustavne kontrole zakona je opšteobavezna - deluje *erga omnes*, a njena svojstva konačnosti i izvršnosti joj po samom Ustavu obezbeđuju autoritet *res iudicata*.²¹

njegove primene. Ustavni sud tada utvrđuje da li je taj zakon bio saglasan sa Ustavom za vreme njegovog važenja (član 149 stav 2 Ustava).

¹⁹ U većem broju evropskih država, za razliku od navedenog rešenja u Ustavu Crne Gore, omogućeno je paralelno postojanje kontrole *a priori* (prethodne, preventivne) i kontrole *a posteriori* (naknadne, represivne), s tim što jedan od ta dva oblika preteže u praksi. Opširnije B. Nenadić, Prethodna kontrola ustavnosti zakona, Pravna riječ, 14/2008.

²⁰ Konkretni (incidentni) nadzor, po predlogu sudske vlasti, ostao je i u praksi Ustavnog suda Crne Gore sasvim po strani. O incidentnoj kontroli vid. B. Nenadić, O nekim aspektima odnosa ustavnih sudova i redovnih sudova, Zbornik "Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava", str. 89-93.

²¹ Vid. opširnije T. Marinković, Dejstvo odluka ustavnih sudova, Zbornik "Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava", str. 290-300.

Konačnom odlukom Ustavnog suda spor o ustavnosti jedne zakonske odredbe, odnosno zakona je definitivno rešen.²²

Na odluku Ustavnog suda o neustavnosti zakona Parlament, a ni bilo koji drugi organ, se ne može "žaliti", niti Parlament od Suda može tražiti da preispita svoju kasatornu odluku.²³

Obraćanje Ustavnom sudu Crne Gore za sprovođenje ustavnog nadzora nad aktima zakonodavne vlasti, je takođe, široko postavljeno i lako dostupno. Sudu se tako, predlogom za ocenu ustavnosti zakona neposredno mogu obratiti: sudovi i svi drugi državni organi, organi jedinica lokalne samouprave i grupa narodnih poslanika – njih pet (5). Sudu se mogu neposredno obraćati i građani i pravna lica inicijativom za pokretanje postupka kontrole ustavnosti zakona bez bilo kakvih ograničenja - što smatramo značajnom demokratskom tekovinom, bez obzira na pojedina osporavanja ove mogućnosti u pravnoj literaturi. Pored navedenog, stoji i ustavno ovlašćenje Suda da može *ex officio* pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti bilo kog zakona ili drugog opšteg pravnog akta.²⁴ I ovo ovlašćenje ustavnih sudova izaziva različita stanovišta i ocene. Najpre se ukazuju da je ono suprotno opštevažećem pravilu *ne procedant iudex ex officio* i da

²² O svojstvima odluka ustavnih sudova vid. B. Nenadić, Osvrt na konačnost ustavnosudskih odluka, Pravna riječ, 46/2016, str. 49-79.

²³ Svojevrsni izuzetak od konačnosti ustavnosudskih odluka predstavlja mogućnost tzv. samopreispitivanja donete odluke od strane samog suda, pre nego što odluka bude dostavljena adresatima, odnosno otpremljena iz suda. Vid. tako član 69 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore.

²⁴ U članu 55 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore („Službeni list CG“, br. 11/2015) stoji da će Sud sam pokrenuti postupak za ocenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim ugovorima naročito kada se: „ - u toku postupka po ustavnoj žalbi postavi pitanje saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima... na osnovu kojeg je donijet pojedinačni akt koji je predmet ustavne žalbe; ili

- u toku postupka za ocjenu saglasnosti zakona sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima.... postavi pitanje ustavnosti, odnosno zakonitosti drugih odredaba ili drugih propisa koje su u vezi sa odredbama koje su predmet ocjene.“

ustavnim sudovima pruža mogućnost da sami izaberu predmet spora, da „optuže“ zakonodavca da je povredio ustav, i da mu potom „presude“. Brojni su i oni koji smatraju da je upravo ovo ovlašćenje, zajedno sa rešenjem po kome ustavni sudovi u postupku normative ocene ustavnosti prava nisu vezani predlozima i navodima predlagača, uvuklo ustavne sudove u političko odlučivanje, odnosno omogućilo im „ulazak u političke vode“ i na teren za ustavno sudstvo „neprihvatljivog političkog procenjivanja“ koji će zakon podvrći ustavnosudskoj kontroli a koji ne, kada, u kom obimu i sl. Takođe, ima mišljenja da i politička većina na ovaj način može „da koristi dobre usluge suda“, jer je mnogo lakše doneti jednu kasatornu odluku u telu od desetinu članova, nego neku nepopularnu meru usvojiti u parlamentu. Međutim, naše je mišljenje da se ovo ovlašćenje ustavnih sudova uopšte, pa tako i Ustavnog suda Crne Gore, ne može *a priori* okarakterisati kao nespojivo sa neutralnošću ustavnosudske funkcije i da samo po sebi vodi neograničeno sudskom aktivizmu u cilju jačanja sopstvenog položaja ili pogodovanja interesima određenih političkih, ekonomskih ili drugih interesnih grupa ili „jakih ličnosti“. Iskustvo pokazuje da je ovo rešenje u ustavnosudskoj praksi pokazivalo i svoje dobre strane. Uzorni ustavni sudovi ga u principu nisu koristili tako da bi proizvoljno birali zakone koje će podvrgnuti ustavnosudskoj kontroli, već su po pravilu to činili u odnosu na one zakone koji su bili prepreka ostvarivanju i zaštiti Ustava, odnosno, koji su očigledno vređali ustavne odredbe.

Skoro četiri decenije, jedino merilo ustavnog nadzora i u Crnoj Gori bio je, u suštini, samo tekst važećeg ustava, a danas su to i potvrđeni međunarodni ugovori,²⁵ ali i ustavnosudska jurisprudencija i praksa međunarodnih

²⁵ Napomenućemo samo da je Ustavni sud Crne Gore u svojoj dosadašnjoj praksi ne samo ocenjivao ustavnost brojnih zakona, već je kasirao i brojne uredbe i druge opšte akte izvršne vlasti, utvrđujući da je ta vlast, pored ostalog «zašla u domen zakonodavca». Pomenute odluke su dostupne na sajtu Suda: www.ustavni.sud.me

institucija koje nadziru ostvarivanje međunarodnih standarda ljudskih prava. Tu, pre svega, mislimo na bogatu praksu Evropskog suda za ljudska prava, kao svojevrsnog ustavnog suda, koji je sa svoje strane doprineo da se ustavno pravo u evropskim zemljama (i šire), počne uzdizati na položaj najznačajnije oblasti prava, a ustavni nadzor (kontrola) akata i radnji javne vlasti na nivo izuzetno važne oblasti pravne i političke delatnosti.

Ukratko, pravna zaštita i Ustava Crne Gore danas je postala obuhvatnija – jer su kompetencije i ovlašćenja njenog ustavnog sud značajno proširene. Istovremeno, štiteći ustavnost i zakonitost Ustavni sud je u poziciji da može na različite načine uticati na vršenje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Naime, sve su raznovrsnije i brojnije odluke koje Ustavni sud može donositi u vršenju svojih Ustavom utvrđenih kompetencija, odnosno kojima Ustavni sud može kontrolisati akte i radnje svih organa političke vlasti bez izuzetka, sa stanovišta njihove usaglašenosti sa normama Ustava (i zakona). Uz sve navedeno, Ustavom je znatno smanjen broj instrumenata uticaja koje poseduje Skupština i Vlada, odnosno zakonodavna i izvršna vlast kako bi mogle ograničavati Ustavni sud u vršenju ustavnog nadzora. Sve je to sa svoje strane stvorilo prostor i realnu mogućnost ovom Sudu, da kao nezavisni i nepristrasni zaštitnik Ustava, utiče ne samo na akte koje Skupština donosi u vršenju zakonodavne vlasti, već i znatno šire, na izgradnju pravnog poretka zemlje u celini. Iako zakonodavna (i izvršna) vlast vrši značajne funkcije, koje se i u teoriji obično vezuju uz nezavisnost ustavnog sudstva i vršenje ustavnog nadzora (izbor sudija Ustavnog suda, zakonsko uređivanje organizacije, načina rada i postupanja Suda, određivanje budžeta Suda i dr.), ipak se u praksi postepeno uviđa normativna superiornost Ustava i njime opredeljena ekskluzivna ustavna pozicija Ustavnog suda kao „organa čuvara” - zaštitnika najviše pravne norme u državi, „te opšta obaveznost i dejstvo *erga omnes*, odnosno *inter omnes*

njegovih odluka *ex constitutionem*. Lojalnost Ustavu koju ustavotvorac traži od svih državnih organa, pored ostalog znači i striktno poštovanje odredaba Ustava, ali i odluka Ustavnog suda donetih u zaštiti Ustava. Uz sve navedeno, propisana procedura za ustavnu reviziju radikalno je umanjila mogućnost uticaja Skupštine kao nosioca ustavotvorne vlasti na vršenje ustavog nadzora, bilo anuliranjem dejstva konkretne odluke Ustavnog suda, bilo promenom njegovih ustavnih ovlašćenja.

Dakle, mnogo je toga u rukama samog Ustavnog suda kada je u pitanju njegova stvarna pozicija u ustavnom poretku savremene Crne Gore. Kad se pogledaju Ustavom utvrđene nadležnosti Ustavnog suda, njegova ovlašćenja, dejstvo njegovih odluka i položaj ustavnih sudija, može se steći utisak da je zona "njegove diskrecije neuobičajeno velika", i da se ponekad čini da je sloboda koju uživa Ustavni sud gotovo neograničena. No, to nikako ne znači da sam Ustavni sud u vršenju kontrole ustavnosti zakona može funkcionisati kao "nadustavni organ" ili "super zakonodavna vlast", odnosno "organ nadređen Parlamentu". I kad nadzire rad zakonodavca on je pre svega tu da služi Ustavu, tako što ga štiti, tj. obezbeđuje da svi organi političke vlasti, a time i najviše predstavničko telo – Skupština, svoje funkcije vrše u okviru ustava, te da njihovi akti i radnje ne protivreče Ustavu. Ukratko, Ustavni sud u vršenju ustavnosudske kontrole ne može da preuzima političke zadatke parlamenta, ali ne sme ni da toleriše protivustavno delovanje zakonodavca, odnosno parlamentarne većine jer bi u suprotnom i sam pogazio Ustav. On je tu da se "politika drži u granicama prava", a ne obrnuto. Odavno je u pravnoj literaturi zapisano da u vršenju ustavne kontrole zakonodavne vlasti ustavni sudovi deluju i kao „protivteža“ parlamentarnoj većini koja je „previše moćna“ i u određenim momentima sklona, da se zarad svojih trenutnih političkih, odnosno parcijalnih ciljeva ogreši i o sam ustav. Isticano je i da ustavni nadzor teži „mirenju politika“; da se

„prepirke“ u parlamentu „stišavaju“ i rešavaju na razumniji način.²⁶ No, ne treba izgubiti iz vida da ni u ovim prilikama ustavni sudovi ne mogu da deluju kao političko telo rešavajući napeti sporni odnos koji nastaje zbog iskazane sumnje (još u samom parlamentu) u ustavnost predloženog teksta zakona. I ustavne sporove koji su inicijalno nastali kao politički sporovi u samom parlamentu (kao političkom telu), a potom su sa usvajanjem i stupanjem zakona na snagu (kada je „politika od juče postala pravo“ kao što će „politika danas postati pravo sutra“ P. Haberle), „prerasli u ustavne sporove“ (ponajpre na predlog onih koji su u parlamentu ostali u manjini), ustavni sudovi su dužni da rešavaju strogo pravnim rezonovanjem na temelju važećeg ustava. U rešavanju ovih sporova ustavni sudovi ne smeju da budu ni „produžena ruka vlasti“, ali ni opozicije, bilo tako što će blagonaklono gledati na očigledno protivustavno ponašanje zakonodavca, odnosno parlamentarne većine koja se oglušila o ustav, bilo tako što će vodeći se političkim rezonovanjem predlagača ili osluškujući političku i opštu javnost ocenjivati odredbe spornog zakona.

III

Osnovno (izvorno) ovlašćenje Ustavnog suda Crne Gore - kao institucionalno i funkcionalno samostalnog i nezavisnog ustavnog organa koji „obezbeđuje poštovanje i primjenu Ustava“ se, kao što smo već konstatovali, ogleda u pravu, ali i obavezi Suda da odstrani zakon (ili njegove pojedine odredbe) iz pravnog poretka, kada utvrdi da odredbe zakona iz formalnih ili suštinskih razloga nisu u saglasnosti sa Ustavom ili potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima. Ukidajući takve akte Sud time obezbeđuje zaštitu, odnosno

²⁶ Pored navedenog L. Favoreau je odbacivao tvrdnje da ustavni sudovi „blokiraju“, „stavljaju veto“, „cenzurišu“ ili „sprečavaju“ odluke koje donosi parlament, i tvrdio da oni zapravo „vode“ i „usmeravaju“ zakonodavca, upućujući ga na pravi put, onaj ustavni. Vid. L. Favoreau, *La Legitimite du juge Constitutionnel*, 2 *Revue Internationale de droit comparatif* 557 (1994) i L. Favoreau et.al., *Droit Constitutionnel*, Paris 199, str. 209.

poštovanje Ustava i njegovu superiornost u pravnom poretku i vraća zakonodavca, odnosno parlamentarnu većinu u ustavne okvire.

U vršenju normative kontrole Ustavni sud Crne Gore donosi dva različita tipa (vrste) akata: *Prvo*, to su odluke i rešenja, kao najznačajniji akti Suda. Pored ovih akata, koji imaju obavezujući karakter, sudska praksa poznaje i akte Suda drugačijeg karaktera, kao što su mišljenja, predlozi, ukazivanja ili obaveštenja. Danas Sud „druge akte“ oblači u formu "izveštaja", koga saglasno članu 149 Ustava upućuje Skupštini.

Spor o saglasnosti zakona sa Ustavom (i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima)²⁷ Ustavni sud meritorno rešava odlukom, s tim što su modaliteti odluke različiti - ukidajuće, odbijajuće i utvrđujuće.²⁸ Najvažnija odluka Ustavnog suda u principu jeste "odluka konstatacija", tj. odluka kojom Sud utvrđuje da zakon nije saglasan sa Ustavom (*decision d'annulation*), ili kojom odbija predlog za utvrđivanje neustavnosti zakona (*decision de conformite*).

Odluka konstatacija kojom je utvrđena nesaglasnost zakona sa Ustavom, snagom Ustava – *ex constitutionem* dobija kasatorno dejstvo - nakon njenog objavljivanja u službenom glasilu osporeni zakon ostaje bez pravne snage, tj. prestaje da važi (član 152). Odluke o neustavnosti zakona zbog formalnih nedostataka, po prirodi stvari, vode kasaciji zakona u celini (*in toto*). Ove odluke su u ustavnosudskoj praksi izuzetno retke, jer se savremeni parlamenti u principu čuvaju od formalnih nedostataka akata koje donose, kako ne bi već *prima facie* izazivali ustavnosudsku intervenciju, svesni dalekosežnosti posledica koje nastaju donošenjem odluka ustavnog suda o formalnoj povredi prava.

²⁷ Mada su i međunarodni ugovori Ustavom izdvojeni kao posebno merilo za kontrolu zakona (član 149 Ustava) ustavnosudsko ispitivanje i utvrđivanje da li postoji odnos suprotnosti između zakona i međunarodnih ugovora, po pravilu je išlo zajedno sa ocenom saglasnosti zakona sa Ustavom.

²⁸ Vid. član 96 Poslovnika Ustavnog suda Crne Gore.

Odlukom o suštinskoj, supstancijalnoj neustavnosti zakona, ustavni sud može konstatovati da zakon u celini nije ustavan, što vodi njegovoj totalnoj kasaciji (*annulation totale*), a što se samo sporadično (izuzetno) dešavalo i u praksi²⁹, ili pak da su samo pojedine odredbe zakona neustavne što vodi delimičnom kasiranju zakona (*annulation partielle*) i što je skoro pravilo u novijoj ustavnosudskoj praksi. Naime, kad ustavni sud pristupi oceni ustavnosti zakona iz materijalnih razloga, to po pravilu, vodi kasaciji samo pojedinih odredaba zakona. Međutim, mogućnost kasiranja zakona u celini postoji i u slučaju kad ustavni sud utvrdi neustavnost samo pojedinih odredaba zakona iz suštinskih (materijalnih) razloga, ako bi usled njihovog uklanjanja iz pravnog poretka nastale pravne praznine koje bi „obesmislile primenu preostalih odredaba zakona, a time i zakona u celini." Dakle, parcijalna kasacija zakona ima smisla ako su neustavne odredbe odstranjive (*separable*) od ostatka teksta, i ako se sa preostalim odredbama zakon može racionalno primenjivati, odnosno ako pravne praznine nastale ukidanjem spornih odredaba zakona nisu tog obima i dejstva da onemogućavaju primenu preostalih odredbi zakona.³⁰ Da li će sud kasirati zakon u celini ili samo pojedine odredbe zakona, odnosno njihove određene delove, stvar je ocene samog suda, pri čemu dolazi do izražaja ili

²⁹ Ni Ustavni sud u poslednjih 10 godina nije doneo nijednu takvu odluku. Poslednji put Ustavni sud Crne Gore je to učinio 2006. godine kada je u celini ukinuo Zakon o izmenama i dopunama Zakona o radu, a pre toga 2005. godine je u celini kasiran Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti.

³⁰ Odnos neustavne zakonske odredbe i ostatka teksta zakona po L. Favoreu može biti različit: prvo, da je neustavna zakonska odredba odstranjiva, što vodi samo njenoj kasaciji; drugo, da je neustavna odredba neodvojiva od drugih odredaba zakona koje se takođe poništavaju i ako su saglasne ustavu; treće, da je neustavna odredba neodvojiva, odnosno neodstranjiva od ostatka zakona, što nužno vodi pretvaranju delimične, parcijalne kasacije u potpuno kasiranje zakona. Vid. L. Favoreu, *La decision de constitutionnalite*, *Revue internationale de droit compare*, 2, 1986, str. 619-621. Uporedi i kod T. Marinković, *op.cit.*, str. 247.

"sudsko samoograničenje" ili pak "sudski aktivizam".³¹ No, nezavisno od tehnike koju koriste u svojim kasatornim odlukama ustavni sudovi u ovim slučajevima realno ulaze u domen zakonodavne vlasti i počinju da delaju kao „pravi zakonodavac“, koji oblikuje, odnosno ispisuje "novu" normu. Na ovaj način ustavni sudovi dolaze u jednu specifičnu poziciju – poziciju istovremenog "kontrolora" i "stvaraoca". Naravno, i kad sud pristupi parcijalnoj kasaciji, zakonodavac uvek može oceniti da su tim povodom nastale ozbiljne pravne praznine koje zahtevaju donošenje novog zakona. Ali, do tada, ostaje na snazi i važi norma koju je ustavni sud "oblikovao" u postupku ustavnog nadzora.

Jedno od ključnih pitanja vezano za utvrđujuće (kasirajuće) odluke koje ustavni sudovi donose u normativnoj kontroli zakona, jeste pitanje od kog momenta otpočinje kasatorno dejstvo takve odluke suda, te da li pri određivanju tog momenta treba dati prioritet interesima pravičnosti ili pravne sigurnosti. Rasprave o ovom pitanju su stalno aktuelne, s tim što u ustavnosudskoj praksi preovladava rešenje po kome odluke ustavnih sudova o tome da zakon ili pojedine njegove odredbe nisu u skladu sa ustavom u principu deluju *ex nunc*, tj. odluka suda ima dejstvo od dana njenog zvaničnog objavljivanja u službenom glasilu (sa izuzetkom onih zemalja u kojima odluke ustavnog suda deluju i *ex tunc*). Ustavni sud Crne Gore spada u ustavne sudove čije odluke deluju *ex nunc*, a od nedavno (2015) ovaj sud pripada i porodici ustavnih sudova koji mogu dejstvo svoje odluke odredi i *pro futuro*. Naime, Ustavni sud može, nakon donošenja odluke kojom konstatuje da pojedine odredbe zakona nisu u skladu sa ustavom, zakonodavcu da ostavi rok u kojem može izvršiti „popravljanje“ (usklađivanje) zakona. Poodavno je konstatovano da je ova mogućnost posledica večno prisutnog

³¹ O sudskom aktivizmu više C. Ribičić, Človekove pravice in ustavna demokracija - Ustavni sodnik med negativnim in pozitivnim aktivizmom, Ljubljana, 2010.

straha od nastupanja pravnih praznina (*horror vacui*) i izazivanja pravne nesigurnosti do koje bi moglo doći u uslovima nepostojanja zakonskih normi koje su anulirane. Tako je i Zakon o Ustavnom sudu Crne Gore, dao mogućnost Sudu da odloži objavljivanje svoje utvrđujuće odluke u službenom glasilu za najduže tri meseca od dana njenog donošenja (član 65 Zakona).³² Nijedan drugi organ, mimo Ustavnog suda, a to znači ni Skupština, ne može produžiti važenje neustavnog zakona, niti uticati na momenat otpočinjanja kasatornog dejstva odluke Ustavnog suda. Međutim i sam Sud ovaj institut može primeniti samo u slučaju koji je izričito određen Zakonom, a to je kad oceni da bi «zbog prestanka važenja zakona za koji je Sud utvrdio da nije u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima na dan objavljivanja odluke Suda nastala pravna praznina». U navedenom slučaju Sud u odluci određuje datum njenog objavljivanja u «Službenom listu CG», i o tome obaveštava nadležne državne organe i javnost na internet stranici, dok Skupštini, kao donosiocu osporenog zakona, dostavlja utvrđujuću odluku.³³ No, ovo rešenje u praksi Ustavnog suda Crne Gore, još nije doživelo širu primenu. Za razliku od navedenog, vrlo razvijenu praksu tzv. prelaznog perioda poznaju brojni evropski sudovi. Tako Savezni ustavni sud Nemačke vrlo često koristi ovaj institut "kao jednu od strategija" da bi "ublažio politički uticaj svojih odluka". Kako navodi Kommers, putem te prakse ovaj Sud održava „ustavni dijalog, te omogućava parlamentu

³² U Austriji ovaj rok iznosi 18 meseci što se obrazlaže činjenicom da je «zakonodavstvo složen postupak», dok ustavni sudovi u regionu u principu raspolažu rokom od šest meseci, odnosno godinu dana. O tome više B. Nenadić, Ustavnosudske odluke sa odložnim dejstvom, Pravna riječ, 42/2015, str. 61-84.

³³ U odredbama člana 65 st. 3 do 5 Zakona o Ustavnom sudu Crne Gore bliže se uređuje šta biva ako Skupština kao donosilac zakona u ostavljnom roku (ne) otkloni utvrđenu neustavnost.

fleksibilnost koja mu je potrebna da bi došao do kreativnih rešenja relevantnih problema“,³⁴ u za to predviđenom roku.

Pored navedenog, u odluci kojom utvrđuju da zakon nije u skladu sa ustavom, ustavni sudovi, po pravilu, mogu da odrede i način otklanjanja štetnih posledica koje su nastale primenom neustavnog zakona. Ovim ovlašćenjem raspolaže i Ustavni sud Crne Gore, s tim da ovo ovlašćenje u domenu normativne kontrole zakona Sud do sada nije koristio, za razliku od odluka koje donosi u domenu kontrole pojedinačnih akata i radnji javne vlasti donetih u postupku po ustavnim žalbama. U ovim odlukama Sud je, po pravilu, u svakom pojedinačnom slučaju određuje i način izvršenja svoje utvrđujuće meritorne odluke.

Ukratko, do sada najrasprostranjeniji oblik uticaja ustavnosudske kontrole uopšte, na zakonodavni proces i buduće zakonsko uređivanje društvenih odnosa i u Crnoj Gori predstavljaju oni slučajevi kad je Sud, Kelzenovim rečnikom rečeno, kao „negativni zakonodavac“ neposredno intervenisao u zakonodavni domen, otklanjajući iz pravnog poretka protivustavne zakone. Takvo delovanje Ustavnog suda Crne Gore u početku je bilo veoma retko, potom nešto češće, da bi poslednjih godina ustavnosudska kontrola poprimila šire razmere. Ilustracije radi, navešćemo neke od podataka iz rada Ustavnog suda Crne Gore sa kojim raspolažemo. U prvih deset godina svog funkcionisanja, Ustavni sud je primio ukupno četiri zahteva za ocenu ustavnosti zakona u odnosu na Ustav iz 1963. godine. U drugom periodu koji je trajao preko 17 godina, na temelju Ustava iz 1974. godine, Sud je primio 94

³⁴ Kommers D. P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham & London, 1997, str. 53. I Ustavni sud Srbije, po pravilu, ovaj institut primenjuje pre svega zbog straha od nastupanja pravnih praznina, ali i kad oceni „da posledice utvrđene neustavnosti nisu takve da zakon, odnosno njegove pojedine odredbe treba odmah ukloniti iz pravnog poretka“. U dosadašnjoj praksi ovog suda rok odlaganja je, po pravilu, iznosio šest meseci a samo izuzetno taj rok je bio kraći. Vid. tako odluke Suda IU-53/2006, IUz-295/2009, IUz-147/2012 i dr.

zahteva. U periodu važenja Ustava iz 1992. godine pred Ustavnim sudom je osporeno 332 zakona. Nakon stupanja na snagu sada važećeg Ustava, odnosno od oktobra 2007. godine do 1. decembra 2016. godine, pred Sudom su se našla 364 zahteva za ocenu ustavnosti zakona. Sud je u periodu važenja ovog ustava rešio 269 predmeta i doneo 24 kasatorne odluke u kojima je utvrdio da pojedine odredbe zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom.³⁵ Pomenućemo neke od zakona čije je odredbe Ustavni sud u poslednjoj deceniji proglasio neustavnim. To su zakoni o: Agenciji Crne Gore za strana ulaganja i prestruktuiranje privrede; penzijsko invalidskom osiguranju; bezbednosti saobraćaja na putevima; zaradama državnih službenika i namještenika; zaradama i drugim primanjima državnih i javnih funkcionera; kulturi; Centralnoj banci, obrazovanju i vaspitanju; krivičnom postupku; crnogorskom državljanstvu; zaštiti državnih interesa u rudarskometalurškom sektoru; finansiranju političkih partija; javnom okupljanju; izboru odbornika i poslanika; Fondu rada; javnim radiodifuznim servisima i dr. Odluke Ustavnog suda u ovim oblastima bile su neposredan povod za donošenje ili izmenu određenog broja zakona.

Pored utvrđujućih, odnosno ukidajućih odluka u domenu normativne kontrole, kojima se deklarirše neustavnost zakona ili njegovih pojedinih odredaba, u praksi Ustavnog suda Crne Gore bilo je i dosta odluka kojima je Sud odbijao predloge za utvrđivanje nesaglasnosti zakona sa Ustavom, a koje su takođe imale uticaja na vršenje zakonodavne funkcije. Radi se pre svega o odlukama u kojima je Sud nalazio da su osporeni zakoni saglasni Ustavu, ali je u obrazloženjima odluka (neposredno ili posredno) ukazivao na određene propuste zakonodavca ili na zakonodavne praznine ili pak u kojima su šire interpretirane i razvijane odredbe Ustava i zakona.

³⁵ Podaci su dobijeni u Službi Ustavnog suda Crne Gore.

Iskazani stavovi Suda su neretko nalazili svoj normativni izraz u budućim zakonodavnim rešenjima koje je pripremala Vlada, a prihvatila Skupština. Međutim, iako se u više meritornih odbijajućih odluka Ustavnog suda sreću jasno izraženi stavovi Suda o značenju pojedinih odredaba Ustava i osporenih odredaba zakona – ovaj Sud se još nije odvažio da pristupi donošenju tzv. pravih interpretativnih odluka, a koje danas pretežu u praksi velikog broja evropskih ustavnih sudova. S tim u vezi je važno ukazati i da je Skupština Crne Gore zakonom proširila obavezno dejstvo odluka Ustavnog suda i na njihovo obrazloženje – pa je tako u članu 3 Zakona o Ustavnom sudu izričito utvrđeno da su „stavovi o određenim pitanjima izraženi u odlukama Ustavnog suda obavezujući za sve državne organe, organe državne uprave, organe lokalne samouprave, odnosno lokalne uprave, pravna lica i druge subjekte koji vrše javna ovlašćenja“.

Uporedna ustavna praksa pokazuje da se savremeni evropski ustavni sudovi više ne ograničavaju samo na to da zajamče poštovanje ustava od strane javne vlasti, kroz kasaciju njihovih neustavnih akata, nego sve više teže ka tome da ostavljajući sporni zakon u pravnom poretku, u svojim odlukama definišu šta ustav i zakon jesu³⁶, koje je njihovo značenje u momentu odlučivanja ustavnog suda. Otuda je vidna tendencija smanjenja broja "suvih", jednostavnih kasatornih odluka ustavnih sudova, i pojava odluka u kojima ustavni sudovi tumače i interpretiraju ustav i osporeni zakon. Inače, interpretativne odluke koje evropski ustavni sudovi donose u različitim modalitetima, pa i sa različitom sadržinom, no one po svojoj suštini predstavljaju „poseban tip odbijajućih odluka“, ali kojima se ustavni sudovi najviše približavaju legislativi, tj. nesporno zalaze u domen zakonodavca. One su najpre nastale u ustavnosudskoj praksi najstarijih evropskih

³⁶ O tome opširnije T. Marinković, Interpretativne odluke ustavnih sudova, str. 260 i d.

ustavnih sudova (Italije, Nemačke,³⁷ Austrije, Francuske), u različitim oblicima, a poslednjih godina ih u svojoj praksi poznaju i ustavni sudovi u našem regionu (Hrvatske, Srbije³⁸, Slovenije i dr.).

U suštini, interpretativnim odlukama ustavni sudovi daju takvo tumačenje osporene zakonske norme koji tu normu dovode u sklad sa ustavom, s tim da iz ovih odluka istovremeno sledi da bi svako drugačije tumačenje osporene norme zakona bilo protivno ustavu. Tako ovi ustavni sudovi u izreci svojih odluka izričito navode da se odbija konstatacija neustavnosti "pod uslovima i ograničenjima koji su dati u obrazloženju odluke". To znači da se odlukom odbija utvrđivanje da je zakon protivustavan, ali sa rezervom da se ima tumačiti onako kako ga je ustavni sud protumačio, ili da je zakon saglasan ustavu, ali samo „pod uslovima i ograničenjima utvrđenim u odluci suda“,³⁹ odnosno ako se tumači na način utvrđen u izreci i/ili obrazloženju odluke suda.⁴⁰ Očigledno je da se ovakav tip odluka ustavnog suda nalazi veoma blizu zakonodavnoj funkciji i da još izrazitije postavlja pitanje granice između ustavnog nadzora i vršenja

³⁷ U literaturi tako npr. stoji da je Savezni ustavni sud Nemačke od 160 donetih odluka u normativnoj kontroli doneo 100 interpretativnih odluka.

³⁸ Vid. odluke Ustavnog suda Srbije o interpretaciji pojedinih odredaba Porodičnog zakona (IU-13/2009 i IU-296/2005), Zakona o poljoprivrednom zemljištu (IU-82/2007 i 280/2009), Zakona o privatizaciji (IUz-98/2009), Zakona o Vojsci Srbije (IUz-2/2008), Zakon o upravnim sporovima (IUz-107/2011), Zakon o penzijsko invalidskom osiguranju (IUz-90/2008), Zakon o parničnom postupku (IUz-1242/2010) i dr.

³⁹ Tako u izreci Odluke o oceni ustavnosti odredaba Zakona o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine (IUz-353/2009), pored ostalog stoji, da se odbija predlog za utvrđivanje neustavosti pojedinih odredaba Zakona, "ali pod uslovima i ograničenjima datim u obrazloženju ove odluke", odnosno „uz tumačenje dato u obrazloženju ove odluke“. Vid isto i u Odluci IUo-360/2009 o oceni Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine.

⁴⁰ Ustavni sud Srbije je tako u izreci Odluke IUz-40/2012 o oceni ustavnosti Zakona o finansijskoj podršci porodici sa decom, odbijao predlog za utvrđivanje neustavnosti odredaba člana 14 Zakona, pod uslovom da se odredba člana 14 stav 7 Zakona „tumači i primenjuje na način da pravo na roditeljski dodatak, ako ispunjava uslove iz st. 1 do 5 ovog člana može ostvariti i otac deteta, ukoliko majka nije državljanin Republike Srbije“.

zakonodavne vlasti, odnosno ovlašćenja suda prema ovlašćenjima zakonodavca koji je inače i sam pozvan (ali i obavezan) od ustavotvorca na izvršenje i primenu ustava, i to pre svega, kroz stvaranje prava u formi zakona kao najznačajnijeg pravnog akta posle ustava, i koji takođe raspolaže ovlašćenjem da daje autentično tumačenje zakona koje donosi.⁴¹ Teorija ukazuje da su se ustavni sudovi donoseći interpretativne odluke previše približili zakonodavcu, jer deluju više kao „pozitivni“, nego kao „negativni“ zakonodavac. Nesporno je da su praksom donošenja interpretativnih odluka ustavni sudovi odstupili od svoje klasične ustavnosudske funkcije, jer zapravo svojim čitanjem i tumačenjem često dolaze u situaciju "da u suštini dopisuju ili preinačavaju ustavne i zakonske norme"⁴², približavajući se „pozitivnom zakonodavcu“.⁴³ Naravno, granica i ovog delanja ustavnog sudstva mora da stoji tamo gde bi interpretativna odluka bila u očiglednoj protivrečnosti sa ustavom, ili pak sa doslovnim tekstom ili smislom zakona, odnosno suprotna zakonodavnom cilju. Dakle, u osnovi i ovog delanja ustavnog sudstva mora ostati doktrina „samouzdržljivosti“ sudova, koji će čuvajući ustav istovremeno voditi računa i o integritetu zakonodavca, prevazilazeći tako stalno prisutno pitanje ko je prvenstveno pozvan na interpretaciju ustava i zakona: zakonodavac (koji je često i ustavotvorac) u punom kapacitetu, ili ustavni čuvar koji raspolaže monopolom čitanja ustava i zakona. Uz prigovore koji se upućuju ovakvom delanju ustavnih sudova⁴⁴, u teoriji

⁴¹ Prema odredbama čl. 157 do 159 Poslovnika Skupštine Crne Gore (2010) Skupština je nadležna za davanje autentičnog tumačenja zakona, na predlog ovlašćenog predlagača zakona, a po postupku uređenom tim poslovníkom.

⁴² Vid. D. Stojanović, *Ustavno pravo*, Niš, 2013, str. 501.

⁴³ T. Marinković, tvrdi da praksa donošenja interpretativnih odluka pokazuje da se time ustavno sudstvo "udaljava od uobičajeno shvaćene sudijske vlasti, dajući sebi za pravo da, po potrebi, dopisuje zakone, te da tako ustavni sudija gubi status 'negativnog zakonodavca' i pretvara se u pravog (pozitivnog) zakonodavca". Vid. T. Marinković, *op.cit.*, str. 260-261.

⁴⁴ Tako se u literaturi nailazi i na tvrdnje da se „ustavno sudstvo razmahalo od čuvara u gospodara ustava“, da se pretvorilo u „svojevrsnog uzurpatora

se istovremeno ističu i brojne prednosti interpretativnih odluka. Tako se tvrdi da se njima „relaksira“ napeti odnos između ustavnih sudova i parlamenta - jer ustavni sud ovim odlukama ne dovodi u pitanje autoritet i ugled zakonodavca (naprotiv ukazuju da je problem u organima koji u primeni zakona - sudovi i organi uprave, zakon ne čitaju u saglasju sa ustavom), ni integritet zakona (zakon, odnosno njegove sporne odredbe se ne kasiraju, one ostaju na snazi i netaknute) jer ga ustavni sud tumačenjem dovodi u sklad sa ustavom kao najvišom normom (a što je i suština ustavne kontrole prava). Naravno, svaki put se naglašava da sud ovakvim odlukama sprečava stvaranje pravnih praznina, čije je postojanje najčešće na štetu građana i stalni izvor samovolje i zloupotreba nesputane javne vlasti.

Uopštavajući pre svega iskustva zapadnoevropskih ustavnih sudova (koji su u suštini odavno napustili tzv. prostu alternativu-proglašavanja ustavnosti, odnosno neustavnosti zakona i skoro se spontano priklonili odlučivanju putem tzv. interpretativnih odluka) i nešto skromnije iskustvo sudova u regionu sa interpretativnim odlukama, moglo bi se zaključiti da su ustavni sudovi donoseći „odluke o ustavnosti, ali...“, odnosno „odluke o ustavnosti, pod određenim uslovima“ (*declaration de constitutionalite sous reserves*) i sl, sebi obezbedili "lagodniji položaj" u odnosima sa zakonodavcem i istovremeno osnažili svoj autoritet popunjavanjem pravnih praznina, ispravljanjem „normativnih brljotina“ i sprečavanjem sudskih i upravnih organa u „pogrešnom“ tumačenju i primeni prava, a sve sa „plemenitom opsesijom da se do kraja očuva pravna sigurnost“. No, da li se time *horror vacui* zaista prevazilazi, odnosno opsesija ustavnih sudova o ublažavanju stepena pravne nesigurnosti i doslednom obezbeđenju ujednačene primene prava umanjuje ili se time podupiru

kompetencija ustavotvorca i zakonodavca“, odnosno na mišljenje autora koji ukazuju i na opasnost «prelaska od zakonodavne, pravne države ka ustavnopravnoj jurisdikcijskoj državi» i vladavini ustavnih sudija i sl.. Vid o tome kod P. Haberle, Ustavna država, Zagreb, 2012.

ambicije ustavnih sudova u njihovom aktivizmu, nema jedinstvenog stanovišta u ustavnoj teoriji i praksi.⁴⁵

Na kraju, ukazaćemo na još jedan relativno noviji oblik širenja uticaja ustavnih sudova na vršenje zakonodavne funkcije - koji takođe izaziva pozornost sa stanovišta dometa ustavnosudskog nadzora nad radom parlamenta i odlučivanja suda o „autentičnim ustavnim sporovima“. Sledeći praksu Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu, i polazeći od sadržine autonomnog pojma "zakona", koji je u smislu odredaba Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, utvrdio ovaj sud, brojni evropski ustavni sudovi, uključujući i pojedine sudove u regionu,⁴⁶ su počeli utvrđivati neustavnost zakona, odnosno kasirati ne samo odredbe zakona koje su protivne ustavu u formalnom i materijalnom smislu, nego i u slučajevima kad odredbe zakona ne zadovoljavaju određena svojstva i standarde u pogledu "jasnoće i preciznosti", odnosno "razumljivosti", "izvesnosti" i "predvidljivosti". U brojnim odlukama ovih sudova ukazano je na određena svojstva koja moraju karakterisati zakone zemlje potpisnice Konvencije, da bi ovi zakoni svojom formom i sadržinom obezbeđivali vladavinu prava i bili jemstvo pravne sigurnosti. Drugim rečima, pravna norma, po mišljenju Evropskog suda, mora biti „precizna i jasno formulisana, tako da pojedinci, ali i državni organi koji primenjuju pravo, mogu

⁴⁵ Vid. opširnije kod T. Marinković, isto.

⁴⁶ I Ustavni sud Srbije je u više svojih odluka iskazao stanovište da načelo vladavine prava, ne postavlja samo apstraktni zahtev za povinovanjem vlasti Ustavu i zakonu, već pred organe zakonodavne vlasti postavlja zahteve koji se tiču kvaliteta zakona i drugih propisa za čije su donošenje ovlašćeni. Tako je Sud kasirao odredbe Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima (Odluka IUz-1503/2010); odredbama Zakona o radnim odnosima u državnim organima (Odluka IUz-299/2011); odredbama Zakona o sahranjivanju i grobljima (IUz-27/2009); odredbama Zakona o parničnom postupku (Odluka IUz-51/2012) i dr, jer je nakon sprovedene analize našao da osporene odredbe ovih zakona "zbog svoje nepreciznosti i nepotpunosti" nisu u "funkciji obezbeđivanja vladavine prava", tj. "pravne jednakosti svih pred zakonom", ili "pak obezbeđenja pravne sigurnosti", što ih "po oceni Suda, čini nesaglasnim sa Ustavom".

prema njoj da upravljaju svoje ponašanje⁴⁷. I iz jurisprudencije ovih ustavnih sudova jasno sledi zahtev da demokratsko legitimisani zakonodavac mora detaljno i jasno razraditi osnovna prava i slobode i urediti postupak i način njihovog ostvarivanja, uključiv i način ostvarivanja ustavom utvrđenih obaveza (dužnosti). Nadalje, to je samo po sebi nužno, kako bi izvršna i upravna vlast raspolagala jasnim zakonskim merilima za svoje odluke,⁴⁸ te jednako postupale prema svima. Dva su osnovna smisla zahteva za određenost i preciznost zakonskih normi, na koja se ukazuje u uporednom ustavnom pravu. Najpre, ovaj zahtev upućen je zakonodavcu i znači da njegov nalog (zapovest) iskazan u pravnoj normi, mora „vezati organe državne vlasti tako da im ne dopušta postupanje izvan svrhe određene sadržajem zakonske norme“.⁴⁹ Drugo, smisao zahteva za određenost i preciznost zakonske norme neće biti ispunjen ako građani, kao savesne i razumne osobe, nagađaju o njenom smislu i sadržaju, a oni koji je primenjuju često se razilaze u njenom tumačenju i primeni. Rečju, nije sporno da se i ovakvim odlučivanjem ustavno sudstvo dodatno udaljava od svoje tradicionalne uloge, te da čini još jedan vidan korak ka pozitivnom zakonodavcu, bez izričitog oslonca u tekstu ustava i za ovaj vid kontrole ustavnosti. Međutim, zahtev za određenost i preciznost zakonske (pravne) norme

⁴⁷ Vid. presude u predmetima: Hasan and Chaush v. Bulgaria, ECHR-2000-XI-317; Silver and Others v. United Kingdom 5947/72 ... 7136/75 od 25. marta 1983. i Sunday Times v. The United Kingdom 6538/74 od 26. aprila 1979. godine.

⁴⁸ Upor. presudu Saveznog ustavnog suda Nemačke, 1 BvR 370/07 od 27. 02. 2008., § 209).

⁴⁹ Ustavnosudske odluke, inspirisane praksom Evropskog suda, naročito naglašavaju da je to „posebno važno za postupanje organa državne uprave“ koji mogu postupati u smislu „dobre uprave“ samo na temelju dovoljno jasnih i preciznih zakonskih odredaba koje ih (pravno) vezuju, pa i u slučaju kada im pravne norme dopuštaju određeni stepen slobodne procene (najčešće u obliku diskrecione ocene). U suprotnom, zakonske (pravne) norme ugrožavaju prava i slobode građana i ne štite ih od samovolje i zloupotrebe državne vlasti, posebno u slučajevima mera i radnji koje ovi organi preduzimaju prema građanima.

predstavlja jedan od konstitutivnih (temeljnih) elemenata načela vladavine ustava (prava i pravne sigurnosti) u savremenim evropskim državama⁵⁰ i ključan je za nastanak i održavanje legitimiteta pravnog poretka koga stvara, pre svega zakonodavna vlast, a štiti i održava ustavno sudstvo.

IV

Analiza uporedne ustavnosudske prakse pokazuje više različitih načina postupanja zakonodavaca nakon konačnih odluka ustavnih sudova o oceni ustavnosti zakona i drugih podustavnih akata iz njihove nadležnosti. Naime, u ustavnoj (pravnoj) državi, izuzetno je važan prvi akt reakcije zakonodavca na odluke ustavnog suda, a koji se u uporednoj literaturi naziva „korektivna revizija“ (A. S. Sweet), koji sledi nakon što je utvrđeno da je zakon nesaglasan ustavu i potvrđenim međunarodnim ugovorima, odnosno kasiran. Ova revizija odnosi se na ponovno uređivanje odnosa koji je bio uređen ukinutim tekstom zakona, a u skladu sa odlukom suda. Korektivnoj reviziji zakonodavac pristupa kako bi obezbedio važenje zakona u budućnosti i izbegao eventualno ponovno vođenje ustavnog spora. To je istovremeno prilika za opoziciju, građanski sektor i javno mnjenje da mogu da prate da li i koliko vladajuća većina poštuje Ustav i odluke ustavnog suda. Naravno, to je posebna prilika i za ustavnu doktrinu. Ovo tim pre što su po ustavu „svi dužni izvršavati odluke ustavnog suda“, koje su "izvršne i opšteobavezne“.

Navešćemo neke od načina postupanja zakonodavca u postupku „korektivne revizije“:

(1) zakonodavac je postupak izmene zakona vodio tako što je doslednim poštovanjem stavova ustavnog suda izraženih u odluci o kasiranju ili drugim odlukama suda u kojima je izražen stav o istom ili sličnom spornom ustavnopravnom pitanju osiguravao ustavnost novog teksta zakona. To je

⁵⁰ Vid. presuda Evropskog suda u predmetu Beian protiv Rumunije, 6. decembra 2007, zahtev br. 30658/05, § 39.

posebno vidno u onim slučajevima u kojima je sud ne samo konstatovao neustavnost pojedinih odredbi zakona, koje su kao neustavna rešenja uklonjena iz pravnog poretka, već je u obrazloženjima odluka sud isticao i svoja pravna shvatanja o načinu uređivanja određenih spornih pitanja usmeravajući tako, na osoben način, zakonodavca kako da pristupi izvršenju ustavnosudske odluke.⁵¹ Inače, ovoj opciji parlamenti pribegavaju ukoliko se radi o važnijim zakonima za koje parlamentarna većina pokazuje interes "da bar i delimično određene odnose uredi na način kako ona to želi", a ne da prepusti da to učini eventualno neka druga većina (nakon izbora).

(2) zakonodavac je slikovito rečeno „izbegavao donošenje zakona“ u oblasti u kojoj je ustavni sud kasirao zakon ili pojedine njegove odredbe uz "upućivanje" zakonodavca kako da uredi odnose na način saglasan ustavu, odnosno kada je sud odbijao da proglasi zakon neustavnim, tj. da ga kasira, ali je u obrazloženjima odluka ukazivao zakonodavcu na potrebu donošenja novog ili izmenu važećeg zakona. Ukoliko bi u ovom drugom slučaju, do „ćutanja parlamenta“ dolazilo u dužem vremenskom periodu uprkos nalogu, odnosno apelu ustavnog suda, sud je potom pribegavao pokretanju ponovnog postupka ocene ustavnosti takvog zakona *ex officio*, i nakon sprovedenog postupka donosio kasatornu odluku i tako sporni zakon izričito uklanjao iz pravnog poretka. Inače, do navedenog „ćutanja“ od strane parlamentarne većine dolazi, pre svega, kad utvrđeni stavovi suda nisu bili „bliski“ političkim ciljevima te većine, pa čak i u onim sredinama gde funkcionišu po opštoj oceni uzorni ustavni sudovi.⁵²

⁵¹ Po oceni Ustavnog suda crne gore poslednjih godina, nakon njegovih kasatornih odluka, Skupština je, po pravilu, pristupa promeni osporenih zakona. Vid Intervju predsednice Ustavnog suda Crne Gore D. Lopičić, od 13. januara 2017, na <http://www.ustavnisud.me/upload/vijesti.html>

⁵² U tom pogledu ilustrativna je praksa nastala u Sloveniji povodom slučaja «izbrisanih». Interesantno je ukazati i na praksu Ustavnog suda Srbije vezanu za njegov stav o jednakom položaju supružnika u bračnoj i vanbračnoj zajednici, koja je izostala u oblasti penzijskog osiguranja.

(3) zakonodavna većina je pokušavala izbeći sudsku odluku, tako što je pristupala „kreativnoj preformulaciji“ odredbe ne dirajući njenu suštinu ili bi pak vršila samo njenu redakciju. I u tim slučajevima zakonodavac se „poigravao sa sudom“, izazivajući sud da po drugi put kasira zakon.⁵³

(4) mada se sudske odluke od strane zakonodavca najčešće tumače na što ograničeniji (restriktivniji) način kako bi se omogućila njegova maksimalna sloboda prilikom korekcije zakona. Međutim, poznati su i slučajevi u kojima je zakonodavac išao tako daleko, da je na mesto kasiranih odredaba zakona, unosio rešenja u zakon potpuno suprotna stanovištu ustavnog suda iskazanom u obrazloženju kasatorne odluke, odnosno da su potpuno zanemareni stavovi suda.⁵⁴

Na kraju, kao posebnu opciju, za koju se opredeljuju parlamenti, nakon kasatorne odluke ustavnog suda, a koju bi mogli nazvati „nadgornjavanjem“ parlamenta kao ustavotvorca i ustavnog suda kao zaštitnika ustava. Ona se ogledala u anuliranju odluke ustavnog suda, putem ustavne revizije, tj. izmenom odredbe ustava koja je bila osnov utvrđujuće ustavnosudske odluke. Naravno, primenjivost ove opcije nije lako izvodljiva, s obzirom na težinu postupka za promenu ustava. Drugim rečima, samo politička "super većina" u parlamentu, može pokušati „pobiti“ odluke ustavnog suda ili ograničiti njihovo dejstvo na ovaj način.⁵⁵

⁵³ Navešćemo slučaj Zakona o sudijama u Republici Srbiji - kada je nakon kasiranja odredbe o ovlašćenjima ministra pravde da predlaže razrešenje sudija, donet novi tekst zakona, u koji je u suštini uneto istovetno rešenje, uz neznatnu redakciju. Ustavni sud je ponovo kasirao i te odredbe Zakona. Vid. Odluku IU-122/02, a potom i istovetnu Odluku IU-28/2006. Slično je bilo i sa ocenom ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o privatizaciji.

⁵⁴ U Republici Srbiji je tako činjeno prilikom više revizija zakona o sudijama, zakona o izboru i prestanku mandata narodnih poslanika i odbornika u skupštinama jedinica lokalne samouprave, zakona o planiranju i izgradnji i dr.

⁵⁵ Ustavni sud Srbije je kasirao odredbe Zakona o izboru narodnih poslanika, po kojima je poslanicima prestajao mandat kad im prestane članstvo u političkoj stranci (Odluka IU-57/2003). Parlament (u različitim političkim sastavima) se nije mirio sa ovom odlukom, tj. sa stavom Suda da je poslanički mandat slobodan, te je prilikom donošenja Ustava, u članu

V

Pored navedenog uticaja ustavne kontrole na rad zakonodavca, vidni su i drugi oblici uticaja ustavnog sudstva na vršenje zakonodavne vlasti, odnosno oblici interakcije ovih organa:

Prvi oblik ogleda se u „samoograničenju“ vlade i drugih predlagača zakona, a potom i same parlamentarne većine u kreiranju zakonskih rešenja, kako bi se izbegla intervencija ustavnog suda. Tako su pojedine odluke ustavnih sudova (ponekad i one van nacionalne jurisdikcije) služile kao vodič, odnosno orijentir u zakonodavnom uređivanju društvenih odnosa i u postupanju zakonodavca (i predlagača zakona). Dakle, ovo slikovito nazvano „samoograničenje zakonodavca“, ispoljava se već u samim počecima zakonodavnog postupka, tj. kada se već u toku pripreme teksta zakona od strane vlade, a potom i kod rasprave i odlučivanja u skupštini „žrtvuju“ pojedini politički ciljevi od strane parlamentarne većine, kako bi se izbegla ili bar umanjila mogućnost da zakon bude upućen sudu na ocenu ustavnosti *a priori*, ili da bude proglašen neustavnim u postupku kontrole *a posteriori*.

Uvid u odredbe pojedinih zakona koji su bili podvrgnuti ustavnosudskoj kontroli, pokazuje da i odluke Ustavnog suda Crne Gore, odnosno zauzeta pravna shvatanja Suda o značenju pojedinih ustavnih normi, te domašaju opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava i stavova prihvaćenih u praksi Evropskog suda u Strazburu, počinju predstavljati svojevrstan putokaz (pa i okvir) za zakonodavno

102 Ustava, utvrđen svojevrstni vezani mandat, tako što je propisano da je «Narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika». Međutim, ova odredba je ostala mrtvo slovo na papiru, jer zakon o sprovođenju ove odredbe nije donet kada su u pitanju narodni poslanici, dok je Sud kasirao odgovarajuće odredbe Zakona o lokalnim izborima koje su predviđale blanko ostavke, uz poziv na osnovna načela Ustava i na međunarodne standarde u ovoj oblasti. Čini se da je Ustavni sud, za sada ipak «izišao kao pobednik».

uređenje određenih društvenih odnosa i od strane Skupštine Crne Gore.

Drugi oblik uticaja ustavnih sudova na zakonodavnu aktivnost ogleda se u slučaju kad sud započne kontrolu ustavnosti zakona, a parlament sam prizna neustavnost i zatraži da sud zastane sa tom ocenom, kako bi on sam otklonio uočenu protivustavnost. Da li će zastati ili ne sa postupkom ustavnog nadzora, stvar je ocene ustavnog suda da li je određivanje zastoja opravdano, tj. da li je ta mera u interesu unapređenja ustavnosti i pravne sigurnosti.⁵⁶

Ukoliko ustavni sud odluči da prihvati zahtev, on time pruža priliku parlamentu da, u ostavljenom roku, sam izmeni neustavne odredbe zakona i spreči nastanak pravnih praznina. To je svakako u interesu pravne sigurnosti. Istina, takvo obraćanje zakonodavca ustavnom sudu u praksi nije često, jer parlamenti, po pravilu, „brane“ zakon tvrdeći da je u skladu sa ustavom⁵⁷ ili se uopšte ne oglase po zahtevu suda.⁵⁸

⁵⁶ Ustavni sudovi, po pravilu, u praksi prihvataju takve zahteve parlamenta. Primera radi, Narodna skupština Republike Srbije je tako 25. decembra 2012. godine podnela zahtev Sudu da zastane sa postupkom ocene Zakona o bezbednosno-informativnoj agenciji, mada se radilo o jednom od najstarijih predmeta u Sudu (IUz-252/2002). Sud je prihvatio ovaj zahtev i Skupštini ostavio rok od šest meseci da Zakon usaglasi sa Ustavom. Međutim, kako u ostavljenom roku Skupština to nije učinila, Sud je (septembra 2013) nastavio postupak.

⁵⁷ Jedinствен izuzetak u praksi Ustavnog suda Srbije predstavlja odgovor Narodne skupštine u predmetu IU-733/2011, a u vezi ocene ustavnosti člana 102 Zakona o sudijama, koji se odnosi na način izbora prvog predsednika Vrhovnog kasacionog suda koji je donet u ranijem parlamentarnom sastavu. Novoizabrani sastav Skupštine je odgovorio da smatra da navedena odredba Zakona nije u saglasnosti s Ustavom, jer se zakonom ne može menjati postupak izbora utvrđen Ustavom. No, Skupština nije preduzela ništa da bi sam otklonila tu neustavnost, već je čekala da to učini Ustavni sud.

⁵⁸ Praksa "neoglašavanja" parlamenta o predlozima za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti zakona je dosta rasprostranjena pred ustavnim sudovima u regionu, pa i pred Ustavnim sudom Crne Gore. Komentarišući činjenicu da «Skupština rijetko odgovara na zahtjev Ustavnog suda povodom spornih zakona» predsednica Ustavnog suda D. Lopičić je konstatovala «da se nedavanjem odgovora postupa na način koji nije uobičajen u ustavnosudskoj praksi», a «izostanak odgovora Skupštine, ili

Treći oblik uticaja ustavnog suda na zakonodavnu aktivnost posebno je vidan u odlukama ustavnog suda o zaštiti ljudskih prava, što sud čini, pre svega, kroz pravna shvatanja iskazana u odlukama donetim po ustavnim žalbama ili drugim žalbama, odnosno pravnim sredstvima za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Ta shvatanja, sve češće, nalaze svoj normativni izraz u novodonetim zakonima.

Četvrti oblik uticaja ustavnog suda na zakonodavnu aktivnost jeste onaj koji se ostvaruje kroz upućivanje "izveštaja" („apela“, „pisama“, „upozorenja“, „obaveštenja“ i sl.) parlamentu, odnosno zakonodavcu. I Ustavni sud Crne Gore ustavotvorac je obavezao da „prati ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti i da o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti obaveštava Skupštinu“ (član 149 stav 3 Ustava). Zakonom o Ustavnom sudu precizirano je da se „izveštaji o uočenim pojavama neustavnosti i nezakonitosti podnose jednom godišnje“ i da se objavljuju u „Službenom listu CG“ (član 112 Zakona). Dakle, Ustavni sud najmanje jednom godišnje ima obavezu da izveštava Skupštinu o stanju i problemima ostvarivanja ustavnosti i zakonitosti, što sud do sada nije još činio. Inače, ovi izveštaji nisu izveštaji o radu, koje ustavni sudovi podnose parlamentu kao telu koje vrši kontrolu nad njihovim radom, već su to, po pravilu, izveštaji u kojima se ukazuje na potrebu donošenja i izmenu zakona, na potrebu njihovog usklađivanja sa ustavom ili međunarodnim pravom, na potrebu popune pravnih praznina ili preduzimanje drugih mera radi zaštite ustavnosti i zakonitosti.⁵⁹

bilo kog drugog organa, u tom kontekstu, mogao bi se tumačiti i kao svojevrsno 'nepoštovanje suda' u šta ne želim da vjerujem». Vid. «Preko suda bi do političkih ciljeva», izjava RTCG -e od 22. 06. 2014.

⁵⁹ Otvarajući na ovaj način dijalog sa Narodnom skupštinom Ustavni sud Srbije je više puta ukazivao Skupštini na pravne praznine u uređivanju ostvarivanja i zaštite izbornog prava (Vid. i Pismo IU-110/2004 od 15. jula 2004. i Zaključak Su-121/2006 od 11. juna 2006. godine); na praznine u zakonima o vršenju unutrašnjih poslova (Vid. Pismo Ustavnog suda IU-107/2001 od 4. marta 2004. godine); zakonima o krivičnom i parničnom postupku; Krivičnom zakoniku, (Pismo IU-421/2003 od 29. januara 2004.

Dakle, potreba za ukazivanjem najčešće je izazvana propustima i neaktivnostima zakonodavca, a koje ustavni sudovi uočavaju u postupku ocene ustavnosti zakona, kao i u drugim postupcima ustavnog nadzora (posebno u postupku zaštite ljudskih prava). Time se ustavni sudovi posredno nalaze u funkciji predlagača, kako novih zakonskih rešenja, tako i zakona u celini. Dakle, ni ovde ustavni sudovi ne ostaju samo u poziciji "negativnog zakonodavca", već "imaju pravno-stvaralačku ulogu" i aktivno utiču na izgradnju i obezbeđivanje jedinstva u zakonodavnom poretku.

VI

Na kraju, može se konstatovati da su ustavni sudovi postali nezaobilazna institucija u funkcionisanju ustavnog poretka savremenih evropskih zemalja, sa zadatkom da zaštite „ustav kao najviše rangirano pravo“, odnosno osnovne vrednosti zajamčene ustavom od povreda koje može učiniti bilo koji organ državne vlasti-zakonodavne, izvršne ili sudske. Uz sve rezerve koje se iznose u teoriji i praksi kada su u pitanju ustavnosudske institucije i način njihovog funkcionisanja, u celini posmatrano ustavni sudovi su se u stvarnosti pokazivali kao kontrolori i korektori delanja organa političke vlasti u okvirima njihove ustavom opredeljene nadležnosti.

godine); zakonima o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Vid. Bilten Ustavnog suda broj 1 od 2005, str. 364); o službenoj upotrebi jezika i pisma (Vid. Bilten Ustavnog suda broj 1 od 2005, str. 363-364); o rehabilitaciji i dr. Odlučujući o ustavnosti pojedinih odredbi Zakona o preduzećima i Zakona o planiranju i izgradnji, Sud je ukazao na njihovu neusaglašenost sa Ustavom. Povodom Zakona o regulisanju javnog duga SRJ po osnovu devizne štednje građana, Sud je ukazao parlamentu na stavove Evropskog suda za ljudska prava i potrebu da Republika Srbija, kao članica Saveta Evrope, preduzme neophodne mere za rešavanje „stare devizne štednje“ u skladu sa Rezolucijom Saveta Evrope broj 1410 (Pismo Ustavnog suda IU-122/2004 od 16. aprila 2009. godine). Na potrebu hitnog donošenja novog zakona ukazano je i u odnosu na: Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana, Zakon o štrajku i Zakon o zaključivanju i izvršenju međunarodnih ugovora.

Kada je u pitanju obezbeđenje saglasnosti zakona sa ustavom, ustavni sudovi nisu ostali samo formalni čuvari ustava, kao najviše pravne norme u zemlji, sa ovlašćenjem „negativnog“ zakonodavca, već su postali jedna od osnovnih institucija u izgradnji pravnog poretka utemeljenog na vladavini prava. Iskustvo razvijenih evropskih zemalja u kojima funkcioniše uzorno ustavno sudstvo potvrđuje, što ne spori ni pravna teorija⁶⁰, da se stvarna funkcija ustavnih sudova više ne iscrpljuje samo u uklanjanju neustavnih normi iz pravnog poretka već da ustavni sudovi, imaju ključnu ulogu u savlađivanju raskoraka između ustavne norme i stvarnosti, tj. "onog što treba biti" i "onog što postoji".⁶¹ Primeri iz ustavnosudske prakse najbolje pokazuju koliko je promenjena izvorna uloga ustavnog sudstva na području izgradnje pravnog poretka savremenih država i koliko je prisutan proces judikalizacije zakonodavne vlasti, te koliko odluke i stavovi ustavnih sudova predstavljaju jedan od važnih parametara ne samo stvaranja, već i realizacije prava.

Uticao ustavnog sudstva na vršenje zakonodavne vlasti širom savremene Evrope, je posebno značajna u uslovima ekspanzije normativne delatnosti, ali i visoko politizovanih društava u kojima se nosioci državne vlasti često "stapaju u

⁶⁰ Za razliku od zapadnoevropskih zemalja, ono što na našim prostorima danas sigurno nedostaje, jeste ustaljena i redovna analiza i praćenje delanja ustavnog suda od strane pravne nauke, civilnog društva uopšte i samih ustavnih sudova. Ovo je posebno važno u nedostatku izgrađene stabilne pravne (ustavne) države i ustavnopravne kulture uopšte. Pravna nauka bi morala da ustavno sudstvo podstiče i ohrabruje u vršenju ustavnog nadzora, s jedne strane, a s druge, da sprečavao da se ustavni sudovi ne pretvaraju u mirnog posmatrača kršenja ustava, odnosno njegovog bojažljivog čuvara kada je u pitanju delanje političke vlasti mimo ustava.

⁶¹ V. Zorkin, *Krizis doverija i gosudarstvo. Konstitucionnye normy i zakony ne dolžny vstupať v žestkoe protivorečie s realnošču*, „Rossijskaja gazeta“ Federalnyj vypusk, N 4887, 10. apreļa 2009 g. www.rg.ru/2009/04/10/zorkin.html. Vid. i N. Dimitrijević, *Ustavna demokratija shvaćena kontekstualno*, Beograd, 2007, str. 110-124.

usko političkom, stranačkom smislu u jedinstven monolitni blok",⁶² a što je posebno vidno i na našim prostorima.

Kada je u pitanju odnos ustavnih sudova i zakonodavne vlasti nema spora da ovi sudovi nisu organi koji neposredno donose zakone i vode zakonodavnu politiku, niti imaju status organa koji neposredno predlažu donošenje novih ili izmenu postojećih zakona, ali jesu organi koji imaju zadatak da političku vlast uopšte, pa tako i onu oličenu u parlamentu drže u granicama ustava, te da su u tom cilju ovlašćeni da protumače ustav i da deklariraju šta je najviše pravo, da kasiraju neustavne zakone, odnosno njihove pojedine odredbe stave van snage, da ukažu na pravne praznine i da apeluju na zakonodavca, ali isto tako da zaštite ustavom opredeljenu ulogu i nadležnost parlamenta od zalaženja drugih grana vlasti, a pre svega izvršne.

Zaštita ustavne autonomije zakonodavne politike, tj. suverenosti parlamenta kao najvišeg predstavničkog tela građana kome je povereno vršenje zakonodavne vlasti, sa jedne strane, a sa druge, obezbeđenje i zaštita suprematije ustava u odnosu na zakon i sve druge podustavne akte od strane nezavisnog i neutralnog ustavnog organa kao čuvara ustava, odnosno zaštitnika osnovnih ustavnih principa i vrednosti od povreda koje bi mogla učiniti parlamentarna većina, pokazuje se za sada kao nezamenljiv uslov u izgradnji svake ustavne demokratske države.

⁶² T. Marinković, op. cit., str. 243.

Prof. dr Šerbo RASTODER¹

**SUKOB MODERNOG I TRADICIONALNOG U
CRNOGORSKOM PARLAMENTARNOM ŽIVOTU
na primjerima parlamentarnih izbora održanih
na području današnje Crne Gore**

Državni okviri

U periodu od 1906-2016 na području današnje Crne Gore održano je 19 izbornih ciklusa na kojima su birani narodni poslanici. Bez obzira, što su izbori održavani u različitim državno-pravnim okvirima i samim tim se čine teško uporedivim, fenomeni političke kulture ovih prostora su toliko vidljivi, da nam daju za pravo za njihovu komparativnu analizu. Bilo da je u pitanju Kraljevina Crna Gora, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca odnosno Kraljevina Jugoslavija ili Savezna Republika Jugoslavija i nezavisna Crna Gora od 2006. godine, jedno je sigurno: izbori na ovim prostorima nikada nijesu bili rutinska provjera volje birača. Odnosno, na ovim prostorima se češće glasalo nego što se biralo. Prvo, zato što biranje podrazumijeva iste uslove za sve učesnike izborne utakmice i pravni okvir koji ide ka tome da izbori budu rezultat stvarne volje birača. U Kraljevini Crnoj Gori i Kraljevini Jugoslaviji glasanje je bilo javno i u tom smislu je na 11 izbornih ciklusa svaki birač koji prilazi izbornoj kutiji bio obavezan da javno saopšti za koga glasa. Zanimljivo je, bar sudeći po rezultatima u takvoj konstelaciji vlast teže obezbjeđivala izbornu većinu, nego onda kada je primijenjeno načelo tajnosti biračkog prava.

¹ autor je istoričar, član Crnogorske akademije nauka i umjetnosti

Tajnost biračkog prava formalno su prvi uveli komunisti na izborima 1945. godine, ali oni nijesu imali odlike parlamentarnih izbora i njihova tajnost je bila upitna. U prvih deset godina parlamentarizma (1906-1916) izbori su održavani u prosjeku na svakih 2,5 godina.

U sljedećih 23 godine u Kraljevini Jugoslaviji (1918-1941) mandat poslanicima je trajao u prosjeku 3,28 godina u SRJ (1991-2006) u prosjeku manje od tri godine, dok je u nezavisnoj Crnoj Gori u prvih deset godina održano četiri izborna ciklusa ili u prosjeku na svakih 2,5 godina. Šta nam govore navedeni podaci? Prvo, govore o tome da je politička stabilnost rijetko uspostavljana sistemom izbora jer su u 19 izbornih ciklusa na ovom području samo u četiri slučaja skupštinski sazivi odradili četvorogodišnji mandate (1907-1911), (1992-1996), (2002-2006), (2012-2016).

<u>Država</u>						
Kraljevina Crna Gora ²	1906	1907	1911	1914		
KSHS ³	1920	1923	1925	1927		
KJ ⁴	1931	1935	1938			
SRJ	1990	1992	1996	1998	2001	2002
RCG	2006	2009	2012	2016		

Politika između psihopatologije i ideologije

Kada je Harold Lasvel još 1930. godine objavio svoje čuveno djelo *Psihopatologija i politika* postalo je jasno da je interesovanje za politiku opšta pojava. Naime, Lasvel se u pisanju ove studije služio životnim storijama pacijenata iz duševnih bolnica, s jedne strane, i životnim storijama zdravih dobrovoljaca bez znakova mentalne patologije i došao do saznanja da im je zajedničko: zanimanje za politiku i bavljenje njome. Na takvom iskustvu je vjerovatno i nešto stariji zapis

² Vidi: R. Novica, Crnogorska skupština 1906-1914, Podgorica, 1997.

³ Vidi: Š. Rastoder, Političke stranke u Crnoj Gori 1918-1929, Bar, 2000.

⁴ Vidi: Š. Rastoder, Politički život u Crnoj Gori 1919-1941, Podgorica, 2015.

američkog publiciste Lipmana: "*Govoriti o politici a ne obazirati se na ljudska bića zapravo je najveća greška u našem mišljenju*"⁵. Zašto bi ova mišljenja bila interesantna u kontekstu priče kojom se mi bavimo? Pa upravo zato što bi se na osnovu analize 19 izbornih ciklusa u Crnoj Gori, sasvim izvjesno mogao izvesti zaključak: ovdje je zanimanje za politiku opšta pojava a bavljenje politikom ideal unutar kojeg se svako može prepoznati, nezavisno od kulturnih i obrazovnih referenci. Politika je oblast u kojoj je najlakše steći društvenu afirmaciju i ujedno oblast unutar koje se najbrže ostvaruje korist. Broj prijavljenih poslaničkih lista na izborima i učešće birača na njima potvrđuju navedeni sud. Istina, bilo je perioda kada je apstinencija birača, bila veća od uobičajenog prosjeka od 55% - 85% ali uopšteno posmatrajući ona teško može relativizovati sud o velikom procentualnom učešću birača⁶. S druge strane, relativno veliki broj stranačkih lista više je posljedica unutrašnjih stranačkih raskola, nego ideološke razuđenosti političke scene.

Političke generacije

Fenomen nesmenljive vlasti na izborima nije pojava novijeg datuma. Jedino u periodu trajanja parlamentarne demokratije u Kraljevini Jugoslaviji, vlast nije osvajala većinu na području današnje Crne Gore. Ali za tadašnje konstituisanje vlasti, to i nije bilo presudno važno, jer je Crna Gora u ukupnom biračkom tijelu jugoslovenske države participirala na nivou statističke greške. No, kako znamo da se u prethodnih 110 godina vlast ipak mijenjala više puta, postavlja se pitanje, da li je prevrat, revolucija ili puč istorijski utemeljen način promjene vlasti.

⁵ Vidi: Š. Rastoder, *Buduća prošlost*, Podgorica-Nikšić, 2011, str.197.

⁶ Vidi: Š. Rastoder, *Političke stranke u Crnoj Gori 1918-1929*, Bar, 2000, str. 658-659.

Postoji li alternative takvom modelu? Naravno, iz iskustva parlamentarne demokratije, znamo da svaka vlast treba da bude smenljiva na izborima i da ne postoji primjer nesmenljive vlasti, osim u diktaturama ili kontrolisanim parlamentarnim demokratijama. Crna Gora ima iskustvo sa ovakvim modelima vlasti ali još uvijek nema iskustvo smjenljivosti vlasti na izborima. Postavlja se pitanje, zašto je to tako? Odgovor bi moguće trebalo tražiti u socijalnoj stratifikaciji crnogorskog društva, odnosno o "državi" kao vrhovnom arbitru u raspodjeli svih oblika moći. Doživljaj države kao jedino odgovornog subjekta u rešavanju životnih pitanja stanovništva, amnestira pojedinca od potrebe da preuzme odgovornost za svoju sudbinu i čini se, da se tako stvara kišobran za nekreativne i neproduktivne elite koje u hladovini tog kišobrana egzistiraju i stvaraju interesno pozicionirane grupacije koje brane svoj položaj, često do stepena potpune atrofije. Otuda se u Crnoj Gori javio fenomen "novih političkih generacija" koje mijenjaju vlast, uglavnom nasilnim putem. Podsjetimo se, da je generacija tzv. "mlade Crne Gore"⁷ otjerala sa vlasti dvorsku kamarilu kralja Nikole. Istina da je ova generacija u izvođenju samog čina smjene imala podršku sa strane i neuspješno pokušavala da tu nasilnu smjenu prikaže kao "revoluciju". Tu generaciju je takođe revoluciom s vlasti otjerala komunistička ideologija čije su udarne pesnice i najveća socijalna uporišta bili studentska i srednjoškolska omladina. I treća velika smjena generacija se desila u puču 1989. godine, kada su tzv. "mladi, lijepi i pametni" zagospodarili političkom scenom. Šta je zajedničko ovim generacijama? Onima koji su obnašali vlast, da se poistovjećuju sa državom, a onima koji su rušili vlast da takvu državu nijesu smatrali "svojom". U konkretnim slučajevima, posljedice po društvo su bile velike a po političku kulturu takve da se gubila vjera i smisao parlamentarne demokratije.

⁷ Vidi: Š. Rastoder, *Političke stranke u Crnoj Gori 1918-1929*, Bar, 2000, str. 11-45.

Odnosno, stalno otpočinjanje "iz početka" je uglavnom prepoznavano u surovim obračunima sa "starom vlašću" i odsustvu evolutivnog razvoja društva. U ideološkom smislu, potpuno je nebitno koja biološka generacija stoji iza određenih političkih ideja. Ali u crnogorskom slučaju se uvijek dešavalo da "nova" politička generacija sebe proglasi nesmenljivom, čime se borba za vlast dodatno dramatiizuje i svodi na traženje podrške. Na taj način se na ovim prostorima za vlast se glasa, ona se ne bira. Time se dovodi u pitanje smisao parlamentarne demokratije i princip odgovornosti političkih elita za razvoj društva.

Ličnost i ideologija

Pitanje ličnosti i njegove uloge u političkom životu u Crnoj Gori spada u red prisutnih osobenosti koje proističu iz ostataka plemenskog patrijarhalnog društva u Crnoj Gori, odnosno iz veoma sačuvanog osjećanja plemensko-bratstveničkog pripadništva i rođачke srodnosti. Veoma česta pojava, posebno među starijom generacijom političara, je da svoju političku snagu ne temelje na ideologiji koju zastupaju, već na brojnosti plemena iz kojeg potiču, na bratstveničko rođачkim vezama i tradiciji koja proističe iz toga. Nikola Đonović u svojoj knjizi "Crna Gora pre i posle ujedinjenja" na jednom mestu navodi: "Možda je osećanje bratstva i plemena smetnja za pravilan razvitak političkog života ovoga kraja. Pleme će glasati za svog saplemenika i pomagati ga politički, kao da se bira plemenski glavar a ne narodni poslanik. Sa gledišta plemena bliži je krvni srodnik nego jednomišljenik."⁸

Slično navodi u svom izvještaju i Nikola Lekić, sekretar PK KPJ za Crnu Goru, Boku, Sandžak, Kosovo i Metohiju: "Kod nas je vrlo upadljiva činjenica da mase često ne idu za

⁸ Vidi: Š. Rastoder, *Politički život u Crnoj Gori 1929-1941*, Podgorica, 2015, str. 356-357; N. Đonović, *Crna Gora pre i posle ujedinjenja*, Beograd, 1939, str. 9.

ideologijom i programom ove ili one stranke, koliko za ličnošću nekog političara sa kojim oni imaju prijateljske, lične, plemenske veze. Zato se često dešava kod nas da fašisti i njihov režim dobiju pristaše (glasače)... tako što vlastodršci kupe i korumpiraju jednu ličnost koja imade veze s masama i tako dobije te mase...."⁹.

U Deklaraciji predstavnika Udružene opozicije i Narodnog fronta iz danilovgradskog sreza, povodom opštinskih izbora 1936. godine, podvučeno je posebno sljedeće, pozivajući birače: "da se u ovim izborima ne opredjeljuju po bratstveničkim i drugim srodničkim i ličnim obzirima, već nas pomognu u izvođenju ovog slobodarskog i narodnog programa...."¹⁰. Mnogo je sličnih primjera, posebno uoči izbora.¹¹ Ove pojave usljed uzroka tradicionalne plemenske i bratstveničke povezanosti imale su svoj korijen i u aktuelnom političkom životu. Sve izbore su pratila razna obećanja izbornih kandidata. Mase dovedene u ekonomski zavisani položaj polazile su često da će obećanja najprije izvršiti najbliži srodnik. Ova obećanja su često bila zasnovana na rješavanju uskih lokalnih pitanja. Sa druge strane, ovo ipak nije preovlađujući oblik političkog izjašnjavanja, jer se u okviru jedne takve zajednice uvijek pojavljivao veći broj kandidata različitog političkog opredjeljenja. Veoma često takva shvatanja su vješto iskorišćavana od strane pojedinih političkih snaga za ostvarivanje svojih interesa na ovom području.

Režimu su navodne plemenske i srodničke povezanosti Crnogoraca bile izgovor da se na mnoge važne državne funkcije

⁹ Vidi: Š. Rastoder, *Politički život u Crnoj Gori 1929-1941*, Podgorica 2015, str. 356-357; AIIT, I 1-9(35), Izvještaj...

¹⁰ Vidi: Š. Rastoder, *Politički život u Crnoj Gori 1929-1941*, Podgorica 2015, str. 356-357; AJ, ZMS; f-40, Razni izborni materijali, Deklaracija predstavnika Udružene opozicije i Narodnog fronta slobode iz sreza danilovgradskog po pitanju nastupajućih opštinskih izbora u vezi sa političkim prilikama u zemlji.

¹¹ Mnogi kandidati uoči izbora 1938. godine su Stojadinoviću pravdali svoju kandidaciju "uticajem u svom plemenu". O ovome vidi više u poglavlju "Poslanički kandidati".

postavljaju ličnosti koje nijesu sa teritorije Crne Gore¹². Ako bi posmatrali parlamentarizam u Crnoj Gori i apstrahovali period komunizma (1945-1990) uočili bi najmanje četiri ličnosti koje su bitno opredjeljivale političko raspoloženje: kralj Nikola, Nikola Pašić, Milan Stojadinović i Milo Đukanović. Naravno njihova politika bi se teško razumjela ukoliko ne bi nabrojali plejadu njihovih oponentata, od kojih se do 1941 izdvajaju: Marko Daković, Stojan Špadijer, Marko Vujačić, Jovan Đonović, Todor Božović, dr Sekula Drljević, Nikola Đonović, Jefto Pavić, do komunista poput Blaža Jovanovića, Nikole R.Lekića, Mirka Vešovića i brojnih drugih koji su politički sazrijevali u uslovima oštrih političkih konfrontacija.

Ljevica i desnica

Ako bi detaljno izučili preko 50 predizbornih programa političkih subjekata koji su se pojavljivali na parlamentarnim izborima u Crnoj Gori, uočili bi da nema klasične podjele na desnicu i ljevicu. Tačnije, čak i one grupacije koje su slavile kao tradicionalne, konzervativne i desne su se veoma često pozicionirale kao subjekti zainteresovani za rješavanje, ključnih ekonomsko-socijalnih pitanja. U jednom period parlamentarizma je to toliko bilo naglašeno, da se govorilo o svojevrsnom "ekomiziranju politike".

Sušтина cjelokupne borbe za vlast u Crnoj Gori bila je u tome, što su u njenom sadržaju bila ključna pitanja socijalno-ekonomskog karaktera, bilo das u služila kao sredstvo

¹² Jedan od argumenata da se ne sudi krivcima poslije belvederskog događaja za jerezovce je bio taj što bi sud na Cetinju mogao potpasti pod uticaj bratstveničkih i rođaćkih veza. Poslije smjene bana Muja Sočice postojao je zahtjev da na njegovo mjesto dođe "neki rasni Šumadinac". Mnogi sreski načelnici su dovedeni u Crnu Goru sa ovim argumentima, pa onda nasljednik bana Petra Ivaniševića, Božidar Krstić, i mnogi drugi, posebno u policijskom i upravnom aparatu.

političke manipulacije, bilo da se u iskazivana kao autentičan izraz tumačenja društvene zbilje.¹³

Materijalno siromaštvo Crne Gore je, bez obzira koliko to možda protivrječno izgledalo, uslovljavalo je duhovno bogaćenje njenih stanovnika. Veliki broj ljudi je spas od siromaštva tražio u školovanju. Tako se rađala relativno brojna inteligencija. Za njen povratak u Crnu Goru, u jednom periodu, nijesu postojale materijalne pretpostavke. Ovaj sloj stanovništva bio je politički i najaktivnija grupacija. Iz toga se rađala još jedna specifičnost Crne Gore da se u njenom političkom životu pojavljivali i oni, koji su stalno mjesto boravka imali izvan Crne Gore. Među ovom kategorijom političara, nekada su, po zanimanju daleko najbrojniji bili su advokati. Pripadali su svim političkim grupacijama koje su se pojavljivale na ovom području. Veliki broj njih bio je stalno nastanjen u Beogradu, pa su često nazivani i "*terazijskim političarima*". Njihova politička angažovanost u Crnoj Gori posebno je izražena uoči parlamentarnih izbora. S druge strane, uočljivo je da su ekstremno desničarske organizacije (iz kojih izostavljamo nacionaliste) na parlamentarnim izborima osvojale simboličan broj glasova.

Agitacija i propaganda

Savremena sredstva komunikacije su tek od nedavno postala uobičajeni prenosnici poruka i ideja. Do sredine XX vijeka na ovim prostorima korišćen je tradicionalni sistem komunikacije koji je pretpostavljao prisutstvo više ljudi na jednom mjestu.

S druge strane, štampa je počela da prati političke potrebe, te se vrlo brzo pojavio veliki broj listova, od kojih je svaki služio kao emisioni centar političke ili interesne grupacije. Čak i oni listovi, koji su u naslovu nosili obilježja

¹³ Vidi: Š. Rastoder, *Političke stranke u Crnoj Gori 1918-1929*, Bar, 2000, str. 660.

"*nezavisno glasilo*" u suštini su zavisila od akcionara, među kojima je po pravilu bilo najviše predstavnika političkih elita. Otuda bi se teško sredstva informiranja u crnogorskom političkom pluralizmu mogla izuzeti iz punktova propagande i bojenja svakodnevice po bojama ideologije ili politike koja je stajala iza novina. Zato se početne pojave agitacije u vidu letaka, proglaša i pamfleta vremenom prenošeni na stranice novina čiji su urednici po pravilu bili agitatori a tek potom informatori. Borba oko preuzimanja kontrole nad štampom je vidljiva tek pošto uđete u trag kretanja kapitala. Svakako da je prednost onih koji su raspolagali državnim resursima bila i u tome što su različite budžetske stavke, po potrebi, mogli preusmjeriti ka odgovarajućoj štampariji. Kako su one uglavnom bile u državnom vlasništvu, to je i postojao vid cenzure u odbijanju štampanja "*nepodobnog materijala*". Zato je značajan dio opozicionih pamfleta štampan u štamparijama izvan Crne Gore.

Ne manje je zanimljiv tradicionalni način prenošenja političkih poruka, putem zborova i raznih političkih skupova. Načelno pravo na slobodno okupljanje je relativno rano proklamovano, no da li se i poštovalo zavisilo je od mnogih faktora. Otuda su zborovi i masovna okupljanja relativno često bili i mjesto konfrontacije, što je Ivanu Ribaru u njegovim "*Političkim zapisima*" poslužilo da političku scenu u Crnoj Gori kvalifikuje kao "*političko ratište*"¹⁴.

Svakako da u tome nije mnogo pogriješio, jer činjenice upućuju na podatak da je malo gdje bilo žrtava političkih

¹⁴ Ivan Ribar, *Politički zapisi*, III, str. 102-103, dr Ivan Ribar, opisujući ovo vrijeme, na jednom mjestu navodi: „Crna Gora i Makedonija bile su trajno pod naročitim policijskim režimom za sve vrijeme ministrovanja Koroščeva. Hiljade Crnogoraca i Makedonaca nalazilo se u pritvorima, zatvorima i logorima. Krv se njihova prolijevala samo zato što su tako htjeli žandarmi i policajci Stojadinovićevi i Koroščevi. Crna Gora bila je pretvorena u pravo ratište između naroda, policije i žandarma Korošča.... Crnogorci su podnosili najteže bespravlje i bezakonje i zato su najbrutalnije metode nasilja bile protiv Crnogoraca, no i najjači otpor je bio u Crnoj Gori. Protiv boljševičke ideologije, kazao je Korošec, a koja je jaka u Crnoj Gori, nacionalistička ideologija kao lijek nije efikasna.

obračuna kao u Crnoj Gori¹⁵. Kada su u pitanju zborovi na otvorenom bilo je pravilo da se oni organizuju na pazarni dan, odnosno onda kada se očekivalo najviše naroda na jednom mjestu. Za sličan vid okupljanja i slanja političkih poruka korišćene su i sahrane¹⁶. Posebno onda, kada je važio običaj da pogrebna povorka prolazi kroz naseljeno mjesto. Tada bi povorku, na predhodno dogovorenim mjestima čekali agitatori sa već pripremljenim govorima. To je bio način na koji je opozicija uspijevala da neutrališe policijske zabrane za održavanje zborova.

Ova forma komunikacije s biračima je korišćena sve do kraja 30-tih godina XX vijeka, posebno u slučajevima u kojima je pokojnik bio žrtva političkog obračuna a ne rijetko i u situacijama kada je neku nesreću trebalo politizovati. Može se reći da je ovaj vid slanja poruka u Crnoj Gori bio sačuvan sve

¹⁵ Š.Rastoder, *Politički život u Crnoj Gori 1929-1941*, Podgorica, 2015.

¹⁶ Vidi više: Š. Rastoder, *Politički život u Crnoj Gori 1929-1941*, str. 356. Tradicionalni narodni skupovi, vjerski i običajni praznici, sahrane i slični vidovi okupljanja naroda često su pretvarani u političke manifestacije. Primjera radi, u Crnoj Gori bio je običaj, da se prilikom sahrane pokojnik i pogrebna povorka kreće kroz naseljeno mjesto. Povorka bi se zaustavljala na više mjesta, gdje bi pokojnikovi poznanici držali govore u slavu pokojnika. Policija jedno vrijeme nije ometala ovaj ceremonijal, smatrajući ga dijelom tradicionalnih narodnih običaja. Međutim, saznavši da se na sahranama često drže govori političke sadržine, policija je na sahrane slala svoje ljude. Tada je dolazilo do sukoba između policije i okupljenog naroda. Karakterističan je primjer jednog takvog sukoba se dogodio u Podgorici aprila 1937. godine. Prilikom pogreba šofera Radovana Petrovića, komuniste, njegovi drugovi iz KPJ su koristeći se običajem rasporedili govornike u razne djelove grada sa pripremljenim govorima. Kada bi povorka došla do određenog mjesta, ona bi stala, govornik bi se peo na improvizovanu binu i počeo da drži govor. Tako je ovom prilikom pred „Grand garažom“ pred zaustavljenom povorkom počeo da govori Pejović Vojin, „šofer i poznati komunista“, kako se navodi u policijskom izvještaju. U svom govoru Pejović je istakao: „Dok pojedini šefovi, koji su došli našim glasom na važne položaje, primaju po 5.000 dinara mjesečne plate, a mi šoferi i radnički stalež lipsavamo od gladi. Ovo su kapitalisti i korupcionaši kojima treba da jednom bude kraj. Takvih ima puno u ovoj korupcionaškoj državi, gdje vlada fašistički režim, kome takođe treba da stanemo na put...“ Među povorkom od 500-600 lica nalazio se „policijski izaslanik“, koji je pokušao da spriječi govornika. Došlo je do sukoba između policije i okupljene mase u kome su dva lica poginula, a tri su teško povrijeđena.¹⁶

do kraja XX vijeka. Da pjesma može biti sredstvo propagande svjedoči i veliki broj sačuvanih pjesama političkog sadržaja koje su rasturane u vidu letka ili su štampane kao posebna izdanja. Iz historijata parlamentarizma u Crnoj Gori dokumentovani su slučajevi plaćanja samozvanim guslarima za sastavljanje pjesama političke sadržine.¹⁷ U tom smislu, najorginalniji je bio primjer jednog poznatog ugostitelja i vlasnika kafane, čiji je zadatak bio da svakom gostu saopšti: "Odoše svi za tim i tim".¹⁸

Inače, primjeri političke korupcije daju veoma mnogo materijala, za razmatranje ovoga fenomena. Dovoljno je u tom smislu zaviriti u papire administrativnih službenika koji su bili u pratnji visokih državnih činovnika (od ministara do predsjednika vlade) tokom njihovih agitacionih putovanja Crnom Gorom na kojima su, po upustvima svojih šefova, bilježili "*želje naroda*". Među njima su se nalazili najrazličitiji

¹⁷ Vidi više: Š. Rastoder, *Politički život u Crnoj Gori 1929-1941*, str. 357-358. Shvativši značaj ove vrste propagande, režim je nastojao da potkupi poznatije sastavljače pjesama sa ciljem da oni sastave pjesme koje afirmativno govore o režimu i njegovim prvim ličnostima. Pojedinci su dobijali pomoć od države za te svrhe. Drugi su dobijali instrukcije od samog Stojadinovića da spjevaju pjesme po njegovim uputima. Izvjesni Ilija A: Bošković, iz Cuca, cetinjski srez, tim povodom piše Stojadinoviću: „... U Beograd sam došao već duže vremena radi odštampanja nacionalnih pjesama, koje sam spjevao, a prema nalogu koji ste mi dali u Nikšiću 11. septembra prošle godine (1938-R.Š.)...“. Interesantno je da se Stojadinović nije odricao „usluga“ narodnih pjesnika ni po svome padu sa mjesta predsjednika vlade. Početkom 1940. godine uputio je 700 dinara narodnom pjesniku Ljubu Zekoviću.

¹⁸ U tom smislu više nego zanimljiv opis nam je ostavio Milan Stojadinović, *Ni rat ni pakt, Jugoslavija između dva rata*, Buenos Aires 1963, str. 267: „..Jednog dana trebalo je da večeramo na Lijevoj Rijeci, kroz koju nijesam nikad prolazio a da ne svratim u kafanu kraj puta, kod mog dobrog prijatelja Filipa Lekića. On je uvek umeo da mi na brzu ruku spremi jedno pile i tvrdo obarena jaja. Njegova ćerka i žena održavale su kafanu veoma čisto i u redu, dok je Filip više vodio politiku i bio moj glavni agitator u tome mestu. Kafedžija kraj glavnog drumu Andrijevića - Podgorica, gdje je saobraćaj veliki, Filip se nalazio na važnom "strategijskom" mestu radi agitacije ne samo među susedima nego i među prolaznicima. Svakome bi on tutnuo u uši: Odoše svi Crnogorci za doktora Stojadinovića. To mi svi kažu što ovuda prolaze... I takva agitacija razume se, imala je dobar uspeh, jer tih što ovuda prolaze, bilo je na desetine svakog dana.“

zahtjevi od zahtjeva za gradnju puta, do stipendija za djecu, zahtjeva za odlikovanjem, premeštajem, dodjeljivanjem oružja i mnogih drugih životnih potreba. Svaki od navedenih zahtjeva pravdan je političkom korišću koju od ispunjenja može imati onaj koji rješava zahtjev. No, svakako najoriginalniji vid korupcije je bio onda kada bi se pred izbore glasaču dao jedan opanak, a nakon izbora drugi u vremenu kada je glasanje bilo javno i kada se sa sigurnošću moglo znati za koga konkretna osoba glasa. Kakva je bila svijest i građanski moral tadašnjih birača uvjerljivo govori podatak da u vremenu javnog glasanja, skoro nikada nije imala većinu na ovom području. Tada se uglavnom glasalo za ličnost (sreskog kandidata) a mnogo ređe za stranku, i ako se podrazumijevalo da se radi o kandidatu neke stranke. Depersonalizacija politike koja počinje s vladavinom komunista, amnestira pojedinca odgovornosti pred biračima i smanjuje njegovu potrebu za stalnom vezom s njima. Modernija sredstva propaganda (uniformisane pristalice, kolone motociklista, radio poruke), pojavljuje se tek uoči izbora 1938. godine, odnosno na posljednjim parlamentarnim izborima u prvoj polovini XX vijeka.

Manjine i izbori

Multikonfensionalna i multinacionalna struktura crnogorskog društva bitno je uslovljavala i politički život u Crnoj Gori. Tradicionalno oko 25% stanovništva je pripadalo ili konfesionalnoj ili nacionalnoj manjini društva. Pojam "manjina" se u prvoj polovini parlamentarizma prepoznavao isključivo kao konfesionalni pojam, a tek u modernije doba i kao nacionalni. Bilo kako bilo u borbi između gole egzistencije i političke ponude, ovaj dio stanovništva je uvijek birao onog od koga mu je zavisila sigurnost, a to je vlast. Pa makar to bilo i u slučajevima, poput onog u Šahovićima¹⁹ 1924. godine kada je

¹⁹ Vidi: Š. Rastoder, Kad su vakat kaljali insani, Šahovići 1924, Podgorica, 2011.

ta vlast bila direktno odgovorna za genocid nad manjinskom zajednicom ili onda kada je ta vlast (kao 1994) znala uhapsiti cjelokupno rukovodstvo manjinske stranke²⁰.

Sušтина odnosa između opozicije i vlasti prepoznavana i po tome što su jedni druge optuživali, da je vlast dobijena i uz pomoć glasova "manjinskih" pripadnika ili obratno ako bi se desilo da te glasove pokupi opozicija. Za koga god bi glasali, manjine su rizikovale da budu "dežurni krivci". Načelno proklamovano opšte pravo na izbore tako je skoro uvijek bilo pod lupom svijesti koja nije prepoznavala to pravo jednako "za

²⁰ Crnogorska policija je početkom 1994. godine pohapsila cjelokupno političko rukovodstvo Stranke demokratske akcije, među kojima su bili i republički poslanici. Viši državni tužilac u Bijelom Polju je 21. jula 1994. godine, podigao optužnicu protiv 21 lica: Šahman Rasima, Fetahović Erdžana, Omerović Omera, Kasumović Mevludina, Vesković Rifata, Hadžić Haruna, Muratović Hakije, Skenderović Isata, Hadžić Umera, Brković Šefketa, Ciguljanin Avda, Burnazović Rizafa, Spahić Sabaheta, Čikić Ibrahima, Omerović Esada, Smakić Huseina, Begović Dževada, Bibuljica Seada, Pućurica Seada, Pućurica Senada i Bošnjak Šefćeta. Navedenim je suđeno zbog krivičnih djela ugrožavanje teritorijalne cjelovitosti iz čl. 116 stav 1 KZSRJ i za nedozvoljeno držanje oružja ili eksplozivnih materija iz člana 204 stav 2 u vezi stava 1 KZ RCG. Presudom Višeg suda u Bijelom Polju (predsjedavao Radosav Konatar) osuđeni su: Šahman Rasim, sekretar SDA za Crnu Goru (4,5 godine zatvora), Fetahović Erdžan (5,5 godina zatvora), Omerović Omer (4 godine zatvora), Kasumović Mevludin, (3,5 godine zatvora), Vesković Rifat (6 godina zatvora), Hadžić Harun (7 godina zatvora), Muratović Hakija (5 godina zatvora), Skenderović Isat (5,5 godina zatvora), Hadžić Umer (4,5 godine zatvora), Brković Šefket (5,5 godina zatvora), Ciguljanin Avdo (3,5 godine zatvora), Burnazović Rizaf (5 godina zatvora), Spahić Sabahet (4,5 godine zatvora), Čikić Ibrahim (2 godine zatvora), Omerović Esad (3 godine zatvora), Smakić Husein (3,5 godine zatvora), Begović Dževad (3,5 godine zatvora), Bibuljica Sead (2,5 godine zatvora), Pućurica Sead (3 godine zatvora), Pućurica Senad (3,5 godine zatvora) i Bošnjak Šefćet (3 godine zatvora). Sud ih je oglosio krivim zato „što su od aprila 1991. do januara 1994. u Rožajama, Beranama, Bijelom Polju, Pljevljima i drugim mjestima, u cilju upotrebe sile protivustavnim putem pripremali otcepljenje dijela teritorije SRJ radi stvaranja takozvane samostalne države Sandžak koju bi činile opštine: Plav, Rožaje, Berane, Bijelo Polje, Pljevlja, Novi Pazar, Sjenica, Tutin, Prijepolje, Nova Varoš i Priboj, čime su izvršili krivično djelo iz člana 116 stav 1 KZ SRJ”. Među uhapšenima je bilo i slijepih ljudi koje je tadašnja vlast optuživala da su „diverzanti”. Njih 22 je osuđeno na ukupno 82,2 godine ili u prosjeku 3,72 g. zatvora, da bi ih predsjednik Momir Bulatović abolirao 29. decembra 1995. godine. Vidi: Leksikon Bošnjaka Crne Gore, Podgorica, 2016.

sve". Obrazac koji je uspostavljen pridobijanjem elite manjinskih zajednica i njihovim pozicioniranjem kao njihovih predstavnika, uvijek je bio u sukobu sa objektivnom analizom položaja pripadnika manjina. No, bez obzira na sve, bile su prepoznatljive opšte smjernice političkih procesa usmjerena kao tome da se manjinske zajednice, ni slučajno ne prepoznaju kao most koji će politički objediniti i sunarodnike izvan Crne Gore (posebno u vremenu postojanja jugoslovenske zajednice) i drugo, manjine su uvijek bile stavljane u poziciju da se lojalnost državi izjednačava sa lojalnošću vlastima.²¹ Ne može se reći da je to bio presudan uslov za pozicioniranje pripadnika manjina ali se jasno stavljalalo do znanja da je njihovo napredovanje isključivo zavisilo od vlasti. U tom kontekstu je moguće navesti mnogo primjera u kojem je pojam mogućnosti slobodnog izbora uvijek sučeljavan sa dnevnim pragmatizmom iza kojeg je stajao neki interes. Da bi se ovo bolje razumjelo potrebno je analizirati i duhovni aspekt ovih pojava.

Religija i izbori

Rekli smo da su se manjinske zajednice, ne samo u Crnoj Gori, nego svugdje u svijetu u početku prepoznavale kao konfesionalne. U Kraljevini Crnoj Gori, preko vjerskih poglavara ovih zajednica, koji su bili dio najviše državne nomenklature je i simbolično taj položaj stvarao utisak međusobnog poštovanja i uvažavanja.²²

Razvojem parlamentarizma i modernizacijom društva začinje se proces njegove sekularizacije, ali se politika teško odriče tradicije, posebno onda kada je može (zlo)upotrijebiti. Odnosno, onda kada autoritet duhovnog vođe može iskoristiti

²¹ Vidi: Š.Rastoder, Političke stranke u Crnoj Gori 1918-1929, Bar, 2000, str. 120-121.

²² Vidi više: Š. Rastoder, Muslimani i katolici u Crnoj Gori u svjetlu odluka Berlinskog konresa, Međunarodno priznanje Crne Gore, Zbornik radova sa naučnog skupa održanog u Nikšiću 11. i 12. maja 1998. godine, Međunarodno priznanje Crne Gore, Podgorica, 1999, str. 275-287.

u političkim obračunima ili stvaranjem političkog benefita. Zato će te teško u 110 godina parlamentarizma naći duhovnog vođu koji, manje ili više nije učestvovao u dnevnim političkim obračunima. Bilo da se radi o crnogorskim mitropolitima,²³ nadbiskupima i biskupima²⁴ do muftija i reisa²⁵.

Objektivno je tim ljudima i bilo nemoguće biti izvan društva u čijem središtu je politika, ali s druge strane je upitna njihova angažovanost u političkim borbama s obzirom da su oni duhovni predstavnici svih a ne samo onih u čiju korist se duhovnik angažuje. Pojedinačna analiza slučaja od Mitrofana Bana, Gavrila Dožića do Amfilohija Radovića ili Nikole Dobrečića, Pavao Butorca do Murteze Karadžuzovića, Murata Vodopića pa do nekih savremenika, daju više nego dovoljno osnova za detaljne analize.

Jedino nas ne mogu ubijediti da je takav angažman saglasan duhovnoj misiji koju su provodili, kao što je teško povjerovati da je izbor bio moguć²⁶.

²³ Š. Rastoder, RELIGION AND POLITICS 1991 – 1999, THE MONTENEGRIN PERSPECTIVE, The Role of Religions in the Wars 1991 – 1999 vs. Religious Toleration, Beograd, 2003. www.cedet.org.yu

²⁴ Vidi više: Š. Rastoder, J. Rastoder, dr N. Dobrečić, arcibiskup barski i primas srpski 1872-1955, život i djelo, Prilog izučavanju istorije barske arcibiskupije, Mediteran, Budva, 1991.

²⁵ U najužem rukovodstvu NRS u Crnoj Gori je bio muftija Murat Vodopić, kao član CO stranke. Murteziru Karađuzoviću, bivšem muftiji crnogorskih muslimana, krajem 1922. godine ponuđeno je da podnese svoje uslove za ulazak u NRS. On je to uradio početkom 1923. godine i postao jedan od uglednijih članova stranke (bio kandidat za poslanika). Vidi: Š. Rastoder, Političke stranke u Crnoj Gori 1918-1929, Bar, 2000, str. 120-121.

²⁶ Milan Stojadinović, Ni rat ni pakt, Jugoslavija između dva rata, Buenos Aires, 1963, str. 263: "...Hodže i muftije agitovali su šapatom od uveta na uvo, srpski mitropolit postavio je pitanje crnogorske časti. Katolički biskup samo što nije izrekao prokletstvo za one koji ne bi glasali za mene".

Prof. dr Mladen VUKČEVIĆ¹

Ivan VUKČEVIĆ²

**IZRADA USTAVA ZA KNJAŽEVINU CRNU GORU
(autorstvo i hod od Nacrta do Ustava)**

Donošenje prvog Ustava za svaku zajednicu predstavlja kapitalnu promjenu u njenom funkcionisanju. Ustav dodatno utemeljuje državu, jača njen demokratski kapacitet, legitimise drugačiji model vladanja, potvrđujući misao da "Države ima onoliko koliko je konstituiše ustav" (Šuković). To, u osnovi, važi i za Crnu Goru koja je svoj prvi Ustav usvojila 1905. godine, odnosno 27 godina poslije njenog međunarodnog priznanja. Donošenjem Ustava Crna Gora je dodatno osnažila svoju državnost i ojačala pozicije i ugled u spoljnopolitičkim odnosima. Ustav za Knjaževinu Crnu Goru iz 1905. godine označio je novu etapu u procesu modernizacije crnogorske države, posebno ako se ima u vidu da je zamijenjen dotadašnji, patrijarhalni model vladavine kakvim ga je nazivao i sam Knjaz.

U našoj istorijskopravnoj i ustavnopravnoj nauci ima više radova u kojima se obrađuju razlozi donošenja Ustava, unutrašnje i spoljnopolitičke okolnosti koje su dovele do tog čina, kao i posljedice koje su nastale usvajanjem najvišeg pravnog akta tadašnje Knjaževine.³ Osim pravnih disciplina, prvi crnogorski ustav bio je predmet izučavanja i drugih nauka (političkih, ekonomskih, socioloških i dr.). To potvrđuje i

¹ autor je profesor na Pravnom fakultetu Univerziteta Mediteran.

² autor je student specijalističkih studija na Pravnom fakultetu Univerziteta Crne Gore.

³ Od radova koji se cjelovito bave prvim crnogorskim ustavom izdvajamo one čiji su autori Ljiljana Jokić (Ustav za Knjaževinu Crnu Goru, Podgorica, 1996) i Mijat Šukovića (Ustav za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. u svom vremenu, Izabrana djela, 3, Podgorica, 2006).

složenu prirodu ustava kao akta, kao dokumenta koji je esencija ukupnih odnosa u konkretnoj političkoj zajednici.

Međutim, postupak izrade prvog crnogorskog ustava tj. njegovo oblikovanje u užem smislu, ostalo je po strani pravničkih analiza. Izostala je naučna, u prvom redu pravnička rekonstrukcija njegovog stvaranja, odnosno prikaz njegovih prvobitnih verzija i njihove dogradnje. Nije osvjetljen ni pojedinačni doprinos ustavopisaca i drugih učesnika prilikom rasprava o njegovom oblikovanju.

Posljedica toga su pojednostavljeni sudovi, koji se mogu sažeti u stavovima da je Knjaz oktroisao ustav čiji je autor Stevan Ćurčić, i da je njegovu verziju usvojio uz manje izmjene.⁴ Odgovori na upit - ko je oktroisao (Knjaz Nikola), a ko pisao prvu verziju ustava (Stevan Ćurčić) su naučno nesporni. Međutim, naučno i stručno je intrigantan bliži društveni i politički kontekst u kome je naš prvi ustav nastajao i način na koji su kreirana pojedina ustavna rješenja u okviru njega.

Budući da se podaci o namjeri i činu pisanja ovog ustava najvećim dijelom nalazi u memoarskoj građi ključnih aktera političkog života u Crnoj Gori, izostajala je obrada dokumenata koji se "u prvoj ruci" odnose na predmetnu temu. Na taj način su imanentna ograničenja memoarskog pristupa i njihova analiza nerijetko vodila u prezentaciju subjektivnih stavova političkih aktera ili u političko objašnjavanje pravnih fenomena. Cijeneći da i crnogorsko iskustvo stvaranja najvišeg pravnog akta države mora sadržati ono što se nalazi "iza normi" (D. Vukčević), pažnju smo usmjerili na traženje

⁴ Takav stav nalazimo u više radova, uključujući i univerzitetske udžbenike. Tako npr. u: Lj. Krkljuš, *Pravna istorija srpskog naroda*, Novi Sad, 2002, str. 371. U pojedinim radovima iznose se i krajnje negativni stavovi o Ćurčićevoj ulozi, po kojima je: "Povjeravanje izrade Ustava političaru iz Srbije imalo izuzetno negativne posljedice. Naime "ustavotvorac" iz Beograda je, ne ulažući čak ni elementarni trud, jednostavno, u najfinijem maniru resavske škole, u crnogorski ustav prenio sve osnovne odrednice Ustava Srbije iz 1869. godine, čime ga je učinio banalnom recepcijom jednog već prevaziđenog pravnog akta bez vrijednosti i čak rudimentarne originalnosti" (S. Marinović, R. Vukotić, M. Dakić, *Crnogorsko sudstvo kroz istoriju*, Cetinje, 1998, str. 439).

dokumenata koji bi sadržali hronologiju izrade našeg prvog ustava. Iz tih razloga cijenili smo da rad, u osnovi, treba da sadrži dva dijela: prvi, koji se odnosi na ulogu Stevana Ćurčića u pisanju Ustava i, drugi, koji je istraživanjem određenih arhivskih fondova u Državnom arhivu Crne Gore i Narodnom muzeju Crne Gore, rezultirao pronalaženjem integralnog teksta Nacrta ustava za Knjaževinu Crnu Goru iz 1905. godine. Vjerujemo da obrada ova dva segmenta može biti doprinos rekonstrukciji izrade ustava i da predstavlja prilog za izučavanje pravne baštine i političkih odnosa u Crnoj Gori toga doba.

1. Životni put Stevana Ćurčića

Kako je navedeno u uvodu, u literaturi nije u dovoljnoj mjeri osvijetljen konkretan doprinos koji su oblikovanju i usvajanju ovog ustava dale pojedine ličnosti (državnici, političari, pravni stručnjaci). Iz tih razloga je potrebno bliže prikazati angažman neposrednog autora ustavnog teksta, Stevana Ćurčića, istaknutog srpskog pravnika i publiciste. Uloga koju je Ćurčić imao u osmišljavanju i izradi ovog ustavnog teksta i okolnosti koje su opredjeljivale njegov stvaralački opus na ovom zadatku zavređuju da budu bliže prikazane.

Stevan Ćurčić je rođen 26. novembra 1850. godine u Kaću, u Bačkoj. Završio je studije prava u Beču, a više od tri decenije obavljao je dužnost sekretara i potpredsjednika srpskog Crvenog krsta. Izdavao je u Beču (1874-1877) književni list "Srbadija", koji je kasnije obnovio u Beogradu. U ovom listu je pisao članke u kojima je veličana Crna Gora, kroz prikaz njenih vojničkih uspjeha, znamenitih ličnosti, narodnih običaja i aktivnosti usmjerenih u pravcu njene modernizacije. Osnivao je i uređivao i listove: "Beogradski dnevnik", "Narodni dnevnik" i "Beogradske novine", a bio je urednik službenog glasila "Srpske novine" (1877-1879).

Početak osamdesetih godina XIX vijeka osnovao je srpsko novinarsko udruženje, i bio je najprije sekretar, a potom više godina njegov predsjednik.⁵ Bio je narodni i kraljev poslanik u Narodnoj skupštini. U državnoj službi zauzimao je položaje načelnika Ministarstva finansija i upravnika državnih dugova.

U Narodnoj enciklopediji se navodi da je "Po pozivu knjaza Nikole I radio je zakone za Crnu Goru, a "najvažnije mu je djelo Ustav Crne Gore od 8. decembra 1905" (podvukli autori). Napisao je brošuru "Podižimo antrpote u Beogradu" (1884) i štampao u zasebnu knjižicu svoje govore povodom generalne debate o konverziji državnih dugova (1895).⁶

I u drugim enciklopedijskim odrednicama nalazimo podatke o životnom putu Stevana Ćurčića. Tako se u Enciklopediji Jugoslavije⁷, pored citiranih biografskih podataka, navodi da je bio glavni savjetnik crnogorskog Knjaza Nikole pri izradi oktroisanog ustava koji je primila Nikoljdanska skupština 1905. po kojem je Crna Gora, kako se navodi, bila ustavna, ali ne i parlamentarna monarhija.

Interesantni su i detalji iz Ćurčićevog privatnog života koji potvrđuju njegov uticaj na kreiranje srpske političke scene i oblikovanje pravnih i političkih akata i u državama u okruženju, među njima i u Crnoj Gori.

Stevan Ćurčić bio je oženjen Stanom, ćerkom Jevrema Grujića, istaknutog srpskog državnika i diplomate.⁸ Ćurčić i

⁵ Prvi predsjednik Srpskog novinarskog društva bio je Laza Kostić (1882-1883) koji je uređivao i Glas Crnogorca. Stevan Ćurčić se u analima pominje kao najaktivniji predsjednik Srpskog novinarskog društva prije I Svjetskog rata (predsjednik od 1900. do 1903. godine, 1909. godine, i počasni predsjednik 1926. godine). Između Ćurčićeva dva mandata predsjednik društva bio je književnik Branislav Nušić.

⁶ S. Stanojević, Narodna enciklopedija, IV knjiga, II izdanje, Beograd, 1928, str. 665.

⁷ Enciklopedija Jugoslavije, 2, izdanje i naklada Leksikografskog zavoda FNRJ, Zagreb, MCMLVI, str. 638.

⁸ Stana i Stevan Ćurčić su imali dvije ćerke, Milicu i Jelenu. Milica je bila udata za bankara Dragutina Protića, a Jelena za diplomatu Milana Milojevića. I njegove unuke (Milica i Milena) udale su se za diplomate

supruga su bili veliki prijatelji sa kraljom Milanom i kraljicom Natalijom Obrenović. Bio je i poznati kolekcionar oružja, a njegova kolekcija je na velikoj izložbi balkanskih zemalja u Londonu (1907) dobila zlatnu medalju i povelju.

Umro je u Beogradu 4. februara 1932. Njegov portret nalazi se u domu Jevrema Grujića u Beogradu koji je spomenik kulture, "najmlađi muzej" u ovom gradu, otvoren u septembru 2015. godine, u Svetosavskoj ulici broj 17.

1.1. Ideja o pisanju Ustava

Ustavotvorna djelatnost u svakoj državi proističe iz cjeline društvenih odnosa i predstavlja njihovu rezultantu. Ustavi su istovremeno akti stabilizacije ili akti korjenitih društvenih promjena, ili sadrže u sebi oba ova svojstva - statičko i dinamičko. Upravo iz tih razloga je najviše pravničko umijeće prepoznati "ustavni trenutak", odnosno vrijeme kada treba donijeti ustav. Od jednakog značaja je i odabrati one pravne stručnjake koji će realnost konkretne društvene zajednice pretočiti u odredbe najvišeg pravnog akta. Za zadatak ustavnog inženjeringa potreban je visok nivo pravničke kulture, širina u razumijevanju društvenih fenomena i politička promišljenost, jer, ustav nije samo pravni, već i politički akt.

U osvitu 20-og vijeka u Evropi su samo Rusija, Turska i Crna Gora bile države koje nijesu imale ustave kao temeljne akte sopstvene organizacije vlasti. Iz tih razloga su njihovi modeli vladanja bili izloženi kritikama, naročito zato što u suštinskom smislu nijesu obezbjeđivali učešće građana u vršenju vlasti. To je i razlog da se u vladajućim krugovima u Crnoj Gori javila ideja o donošenju ustava kao akta koji bi osavremenio i demokratizovao način vladanja. Ujedno, koji bi

Milivoja Naumovića i Vukašina Šećerovića. Interesantno je da porodica Vukašina Šećerovića vodi porijeklo od Jefta Kujundžića, hajduka koji je bio glasnik između P.P. Njegoša i Karađorđa.

bio odgovor na učestale kritike koje su bile usmjerene ka apsolutističkom načinu vladanja Knjaza Nikole.

Kao i sa utvrđivanjem rodnog tla svake ideje, tako je i u ovom slučaju teško sa sigurnošću utvrditi njenog izvornog nosioca. U tom cilju se, iščitavanjem građe, kao istorijski izvor koji nudi konkretnije odgovore na ovo pitanje, izdvajaju memoari vojvode Sima Popovića⁹ u kojima su, u okviru petog poglavlja, pitanjima ustava posvećene tri odrednice (4. Samodržavnost i ustavnost 1851 - 1905; 5. Ustav; 6. Prve dvije godine ustava).

U memoarima se navodi da je knjaz Nikola tokom posjete Baru i Ulcinju nagovijestio vojvodi Popoviću ideju o donošenju Ustava. Rekao je: "Hoću da dam Ustav Crnoj Gori"¹⁰ iz čega možemo zaključiti da je već tada odlučio da to bude oktroisani ustav, odnosno akt njegove volje, a ne ustav koji bi u suštinskom smislu usvojio parlament ("narodni ustav"). S. Popović je smatrao da bi donošenje ustava bio "neprirodan skok iz sadašnjeg stanja ... lične vladavine, pravo i trupačke u ustavnu vladavinu"¹¹ i zato je predlagao da se u donošenje ustava ide postepeno, čemu bi prethodila zakonodavna reforma. Kao argumente protiv donošenja ustava, pored ostalih, Popović ističe da su Gledston i Tenison opjevali i slavili Crnu Goru a da im nije smetalo što ona nema Ustav. Dakle, ovaj Knjažev bliski saradnik je smatrao da ne treba ishitreno pristupati donošenju Ustava. Bio je uvjeren i da je Knjaz

⁹ Simo Popović rođen je 1846. godine u Tovarniku, u Sremu. Skoro četiri decenije bio je na visokim položajima u Crnoj Gori. Gimnaziju je učio u Sremskim Karlovcima, a studirao je na Beogradskom liceju. Na zahtjev knjaza Nikole, Popović je stupio u crnogorsku državnu službu. U početku je bio urednik lista "Crnogorac", a kasnije je uređivao "Glas Crnogorca". U toku rata od 1876.-1878. godine bio je sekretar knjaza Nikole, a nakon Berlinskog kongresa bio je član Međunarodne komisije za razgraničenje Crne Gore i Turske. Kasnije je postavljen za oblasnog upravitelja Bara i Ulcinja i na toj dužnosti je bio do 1895. Poslije toga je imenovan za Ministra prosvjete i crkvenih pitanja i tu dužnost je obavljao do 1903. godine. Bio je i član Državnog savjeta. Nakon penzionisanja je živio u rodnom Tovarniku, zatim u Beogradu, pa opet u Ulcinju gdje je i preminuo 1921. godine.

¹⁰ Vojvoda Simo Popović, Memoari, Cetinje - Podgorica, 1995, str. 460.

¹¹ isto, str. 461

neiskreno donio odluku o "darivanju Ustava", kao i da se na takav korak odlučio da bi sanirao postojeće političko nezadovoljstvo, koje je u najvećoj mjeri bilo inicirano u krugovima inteligencije školovane van Crne Gore. U prilog ovom stavu Popović ističe da je Knjaz ranije u Glasu Crnogorca pisao: "Nema u nas ustava, niti ih bar za sada želimo. Šta je ustav?... Često puta Ustav može biti samo parče hartije podložno da se ... kroji i prekraja i da služi kao zakon, ali prozračni zakon najsramnijeg apsolutizma i poltronstva". Popović dalje navodi njegove riječi iz pomenutog teksta: "Najbolji je ustav pravda i zdrav razum"¹². Međutim, Knjaz se nije osvrtao na ove Popovićeve sugestije i rezerve, koje su imali i drugi njegovi saradnici¹³. U istom pravcu, iznenađenje Knjaževom odlukom da pristupi pisanju Ustava, postojalo je i kod Lazara Tomanovića, tadašnjeg predsjednika Velikog suda i drugih sudija tog suda¹⁴.

Međutim, navodi o motivu crnogorskog suverena da donese ustav su u memoarskoj građi različiti, a nekad i suprotstavljeni. Tako, vojvoda S. Popović vjeruje da Knjaz nije htio istinski donijeti Ustav i da je to učinio po nagovoru "Našljednikovu" a da je na Našljednika uticao Lazar Mijušković, tadašnji ministar finansija. Opet, Mijušković to negira u svojim političkim spisima, navodeći da "potrebe da se dade Ustav nije baš bilo".¹⁵

Ideju da donese Ustav Knjaz je obznanio 18/31. oktobra 1905. u *Proglasu narodu crnogorskome*. Proglas je objavljen na Lučindan i iz tog razloga se u istorijskopravnoj nauci često naziva *Lučindanska proklamacija*. Poslije prvog dijela Proglasa u kome se veliča slava crnogorskog oružja i ostvarenje ideala

¹² Isto, str. 464.

¹³ Lazar Đ. Mijušković, *Uspomene*, (priređio I. Mijušković), Nikšić, 2016, str. 19.

¹⁴ Zaostavština Lazara Tomanovića, Državni muzej Cetinje, arhivsko-bibliotečko odjeljenje, dokument br. 242. Citirano prema: M. Šuković, *Ustav za knjaževinu Crnu Goru od 1905. u svom vremenu*, Podgorica, 2006, str. 81.

¹⁵ Op. cit. str. 16.

slobode kao najviše vrijednosti, Knjaz obrazlaže razloge donošenja Ustava i njegov značaj za društveni i politički razvitak države. Ističe da će se pri donošenju Ustava "poslužiti primjerima prosvijećenih i od nas naprednijih naroda, i što god se tamo bude iskustvom dokazalo da je bolje u njihovom životu, nego li u ovom našem patrijarhalnom režimu, mi ćemo to polagano primjenjivati na naš život". O tome da će Ustav biti oktroisan dodatno svjedoči iskaz da će Knjaz narodu "darovati izvjesna prava za ... sudjelovanje u narodnijem poslovima i upravi". Dalje, riječima da će ustavna dostignuća ostaviti "našijem našljednicima, da ih vazda u duhu vremena i dobro shvaćenoj narodnoj potrebi usavršavaju i raširuju" Knjaz pokazuje da razumije dinamički karakter ustava kao akta, ali i upozorenja o postepenosti pri uvođenju reformi na što su mu ukazivali prvi saradnici.

1.2. Aktivnosti u izradi ustava

Poziv da učestvuje u izradi ustava Knjaz je uputio Stevanu Ćurčiću, a izborom da on bude kreator ustavnog teksta crnogorski suveren je nastavio sa praksom angažovanja istaknutih intelektualaca u izradi temeljnih pravnih akata države Crne Gore. Zajedničko za sve njih je to što su potekli iz država koje su pripadale pravnoj tradiciji i pravnom prostoru koji je bio blizak crnogorskim uslovima. Osim toga, njihovim naučnim i stručnim autoritetom Knjaz je davao potporu i legitimitet svojim reformskim i drugim opredjeljenjima, što je ukupno jačalo njegov položaj u zemlji i inostranstvu.

Na Knjažev upit Ćurčić je odgovorio u kratkom roku. Pojedini autori navode da je tek tada Knjaz donio odluku da se ide ka usvajanju Ustava, a ne u pravcu reforme zakonodavstva.¹⁶ Ova ocjena može se dovesti u pitanje budući da je o namjeri da se u Knjaževini Crnoj Gori donese ustav, i

¹⁶ M. Šuković, Ustav za knjaževinu Crnu Goru od 1905. u svom vremenu, Izabrana djela, 3, Podgorica, 2006, str. 95.

prije naznačenog događaja, opširno i u nastavcima pisala tadašnja štampa u zemljama okruženja.¹⁷

Među člancima koji su objavljeni u časopisima iz okruženja posebno mjesto zauzimaju "Beogradske novine" čiji je urednik bio upravo Ćurčić. Tako je u jednom od članaka, koji je preštampan u "Glasu Crnogorca" kao zvaničnom glasilu (broj 45 od 12. novembra 1905. godine), navedeno da Crna Gora "ulazi u novi, savremeni oblik državne uprave, u ustavnu monarhiju". Dalje se naglašava da "Ustavna zgrada ... mora biti izraz pravih prilika u zemlji. Ona ne smije biti šira, nego što je potrebno, ali ne smije biti ni odveć tjeskobna, da ne bi sputavala sasvim opravdane težnje narodne ka napretku". Da je Ćurčićeva uloga u stvaranju crnogorskog ustava bila šira od samog pisanja teksta, obuhvatajući i popularizaciju uvođenja ustavnosti svjedoče i drugi članci objavljeni u "Beogradskim novinama", a pretpostaviti je da je svoj uticaj koristio da ideju o crnogorskim reformama afirmiše i u drugim časopisima toga doba.¹⁸

Iz prepiske Ćurčića sa Knjazom može se zaključiti da mu je u pisanju Ustava pomagao profesor Mirko Mijušković, koji je tim povodom u više navrata boravio u Beogradu. I Ćurčić ističe ulogu Mirka Mijuškovića u izradi Ustava potvrđujući da on nije bio samo posrednik između njega i Knjaza Nikole, već je bio "potpuno od moje strane posvećen u duhu ovoga Ustava... i u pojedinosti i tumačenja članova ove konstitucije". Potvrdu o naglašenom učešću Mirka Mijuškovića u pisanju nacrtu Ustava nalazimo i u spisima Lazara Mijuškovića koji piše da je:

"Gospodar dao izraditi jedan preliminarni nacrt Ustava od Stevana Ćurčića i Mirka Mijuškovića koji se docnije diskutirao pred Gospodarom i svijema ondašnjim

¹⁷ Opširnije u: N. Bogojević, Ustav Crne Gore iz 1905. u domaćoj periodici. Zbornik radova CANU, Naučni skupovi knj.78, Odjeljenje društvenih nauka knj. 30.

¹⁸ Opširnije u: B. Vojičić, Sloboda štampe u Crnoj Gori 1905-1914, Medijska kultura 10/2016, Nikšić - Novi Sad - Dubrovnik - Mostar, 2016, str. 37-63.

velikodostojnicima, dok je skovan onakav kakav je sad"¹⁹. Ljudsku i profesionalnu bliskost Ćurčića i Mijuškovića potvrđuje činjenica da je na Ćurčićevoj sahrani o njegovom doprinosu modernizaciji crnogorskog pravnog sistema govorio upravo Mirko Mijušković.²⁰

Knjaz nije bespogovorno slijedio Ćurčićeva rješenja, već je uvažavajući njegov doprinos organizovao i onovremenu ustavnu raspravu o Nacrtu. Učesnici u raspravi o Nacrtu koristili su metodologiju iščitavanja "član po član". To su, pored Knjaza, činili u sastavu: predsjednik i članovi Državnog savjeta; predsjednik i članovi Ministarskog savjeta; crkveni velikodostojnici; dio drugih državnih zvaničnika i intelektualaca (Luko Zore, Labud Gojnić i dr.)²¹. Podaci o učešću državnih zvaničnika i istaknutih intelektualaca nalaze se u memoarskoj građi (S. Popović), političkim spisima nekih od učesnika (L. Tomanović, L. Mijušković), kao i u njihovim iskazima koji su notirani u Stenografskim bilješkama o radu Crnogorske narodne skupštine (L. Gojnić).

2. Osnovne naznake o Nacrtu ustava za Knjaževinu Crnu Goru

U kratkom roku Ćurčić je sačinio prvu verziju ustava i 27. oktobra 1905. godine je uputio Knjazu, zajedno sa propratnim pismom.

U pismu objašnjava svoj pristup pisanju ustava, koji je trebao da označi postupnost u uvođenju ustavnih institucija, kako bi se izbjegao "nagao skok iz apsolutizma u

¹⁹ Lazar Đ. Mijušković, Uspomene, (priređio I. Mijušković), Nikšić, 2016, str. 20.

²⁰ Govor održan u Beogradu 7. 02. 1932. godine.

²¹ Posebnog dokumenta o ovim raspravama nema, već postoje pojedinačni i ponekad protivrječni zapisi o obimu intervencija na prvobitni tekst Ustava. To je nažalost kao loša praksa nastavljeno i u bilježenju rada ustavnih odbora i sličnih radnih tijela sve do danas. Tako recimo, ne postoji ni dokument koji hronološki i sadržinski objedinjava rad na izradi važećeg Ustava Crne Gore, koji je proglašen 22. oktobra 2007. godine.

najnapredniju ustavnost - kao što postoji u Engleskoj, Belgiji, Francuskoj pa kod nas donekle u Srbiji". Takođe, Ćurčić govori o ulozi koja mu je povjerena kao velikom priznanju da piše pravni akt koji će Crnu Goru uvesti u "novu eru političkog života". Osnovna obilježja teksta predloženog ustava po njemu su: 1) Ustav po formi ima liberalni karakter, i 2) Ustav je po sadržini umjereno konzervativni. Ove dvije komponente on je nastojao uskladiti uvažavajući društveni i politički kontekst u kome se nalazila Crna Gora, kao i opredjeljenje da je ljudska prava i slobode potrebno uvoditi u pravni poredak, u normativnoj i stvarnoj ravni. Objašnjava i razloge koji su ga opredijelili da u ustav ugradi ili ne ugradi pojedina rješenja (postojanje jednodomnog parlamenta) argumentujući to uporednom ustavnom praksom (Rumunija, Srbija). Navodi i razloge zbog kojih bi pojedina rješenja (izbor "poslanika po položaju" - mitropolita Crne Gore, arcibiskupa barskog i primasa srpskog i muftije za Crnu Goru) bila dobro primljena u međunarodnoj javnosti, a naročito u Petrogradu, Rimu i Carigradu.²²

Kao i propratno pismo i Ćurčićeva verzija ustava pisana je rukom, ćiriličnim pismom. Međutim, ustavni tekst nije čitljiv u mjeri koja omogućava njegovu cjelovitu analizu. M. Šuković zaključuje da je Ćurčićev tekst "oštećen toliko da su rijetke odredbe čiji se djelovi mogu pročitati", odnosno da se "nijedna ne može pročitati u cjelini", pa smatra da "da nije moguće upoređivanje sadržine većine odredaba u *Projektu* i usvojenom tekstu". Iz tog razloga je i njegova uporedna obrada ova dva teksta svedena na elementarne konstatacije (broj članova u odnosu na kasnije usvojeni tekst; razlike u sistematici ova dva teksta; razlike u broju članova po pojedinim djelovima ustava).²³

²² Državni muzej Cetinje, Arhivsko-bibliotečko odjeljenje, Fond Nikola I, dokument broj 97.

²³ M. Šuković, Ustav za Knjaževinu Crnu Goru u svom vremenu, Izabrana djela, knj. 3, str. 133.

Imajući u vidu takva spoznajna ograničenja, pronalaženje integralnog, štampanog teksta Nacrta ustava u Državnom arhivu Crne Gore (MUD, f. Raspisi i dr. 1874-1915) za autore ovog rada predstavljalo je naučni izazov koji može biti pretočen u nova saznanja o istorijskom hodu naše ustavnosti. Činjenica da se dokument nalazi u tematski raznorodnom fondu koji se odnosi na, arhivistički posmatrano, dug period, dijelom objašnjava zbog čega je dugo vremena izmicao oku istraživača. Poslije pronalaženja integralnog teksta i suda o njegovoj vjerodostojnosti koji je izrekao arhivista Srđan Pejović pristupili smo izboru metodološke forme u kojoj je prikladno objaviti ne samo ovaj pravni dokument, već i analizirati njegov značaj, domete i ograničenja.

Vjerujemo da obrada Nacrta može biti cjelovita jedino ako se dovede u ravan analize sa "finalnim proizvodom", u ovom slučaju sa konačnim tekstom ustava koji je na Nikoljdan 1905. godine usvojen u crnogorskoj skupštini, odnosno ako se porede razlike između ova dva teksta koje odslikavaju drugačija promišljanja o počecima naše pisane ustavnosti. Analiza pojedinih rješenja koja su usvojena ili izostala u tekstu ustava daje se samo u mjeri pojašnjenja razlika, ali ne na način da se ovaj rad dijelom preobradi u komentar ustava iz 1905. godine, što može i treba da bude predmet posebnog rada.

U radu se nijesmo bavili manjim, pravnotehničkim doradama Nacrta, kao i onima koje se mogu podvesti pod lektorisanje. Tako su npr. u Nacrtu nazivi državnih organa pisani malim, a u Ustavu velikim slovima ("narodna skupština" u Nacrtu i "Narodna skupština" u Ustavu i sl.).

3. Uporedni prikaz tekstova Nacrta i Ustava

Nacrt ustava za Knjaževinu Crnu Goru koji je predmet ovog rada je prekucana verzija Ćurčićevog rukopisa i njeno pronalaženje omogućilo je sa se izvrši cjelovita uporedna

analiza Nacrta i Ustava. Tekst (prekucanog) Nacrta je ukoričen, ima 37 stranica, na prvoj stranici rukopisom je naslovljen na L. Mijuškovića, a tako su notirane i primjedbe na pojedine članove. Pretpostaviti je da su primjedbe na tekst Nacrta Mijuškovićeve ili su dijelom plod zajedničkih razmatranja sa Knjazom i visokim zvaničnicima okupljenim u okviru svojevrsnog Ustavnog odbora.

Osim teksta Nacrta u istom arhivskom fondu nalazi se i njegov prevod na francuski jezik, sačinjen u rukopisu, koji je vjerovatno bio namijenjen diplomatskoj korespondenciji. Sačuvan je samo dio ovog prevoda, odnosno 17 stranica na kojima su sadržane odredbe 119 članova Nacrta.

3.1. Razlike u sistematici između Nacrta i Ustava

Oba teksta ne sadrže preambulu kao posebno izdvojenu cjelinu od normativnog dijela. Međutim, da je predlagano da ustav sadrži i kraću preambulu vidimo iz ručno dopisane intervencije na Nacrtu ustava. Saglasno praksi po kojoj ustavi koji uređuju monarhistički oblik vladavine imaju preambulu koja akceptira osnov i donosioca, u Nacrtu je, prije naziva ustava dopisano sljedeće: "Nikola I, po milosti Božjoj i volji narodnoj Knjaz i Gospodar Crne Gore dajemo i objavljujemo ovaj" i potom slijedi naziv (Ustav za Knjaževinu Crnu Goru). Iz navedenog predloga ustavne dogradnje vidimo namjeru da se eksplicitno označi tvorac ustava (Nikola I), kao i osnov vladavine i legitimitet iz koga se crpi čin ustavotvorstva ("po milosti Božjoj i volji narodnoj").

Razlike u normativnim djelovima ova dva teksta ogledaju se u ukupnom broju članova i njihovoj brojčanoj raspoređenosti u pojedinim djelovima ustava.

U odnosu na Nacrt koji sadrži 202 člana, Ustav ima 222 člana, a broj djelova kao njegovih najvećih cjelina u sistematici oba teksta je isti (15).

U pogledu obima pojedinih djelova Ustava u odnosu na Nacrt, najveće promjene učinjene su u dijelu I (Oblik vladavine, Knjaz Gospodar, Državna oblast i Državna vjera) gdje je broj članova povećan sa 24 na 40, u dijelu XIV (Ustavna prava crnogorskih državljana) u kome je broj članova povećan sa 9 na 22 člana, i u dijelu XV (Ustav državni) u kome je broj članova povećan sa jednog na pet. U nekim djelovima broj članova Ustava smanjen je u odnosu na Nacrt (dio II), dok je u preostalim djelovima broj članova u Nacrtu i Ustavu identičan (djelovi IV, V, VI, VI, VII, IX, X, XI, XII, XIII).

Saglasno obimu i značaju razlika između Nacrta i Ustava, u radu će u većoj mjeri biti analizirani oni djelovi Ustava u kojima je došlo do većih promjena. Takođe, u dijelu prvom, biće prikazani svi članovi budući da su oni, kao i u drugim ustavima (osnovne, opšte odredbe) osnova i smjer za tumačenje ustava i razumijevanje ostalih ustavnih odredbi.

3.2. Uporedni prikaz pojedinih odredbi Nacrta i Ustava

3.2.1. Dio prvi Ustava (Oblik vladavine, Knjaz Gospodar, Državna Oblast i Državna Vjera)

Član 1 Ustava koji se odnosi na oblik vladavine identičan je sa usvojenom odredbom (Knjaževina Crna Gora – našljedna je ustavna monarhija sa narodnijem predstavništvom“). U članu 2 koji se odnosi na državnog poglavara, poslije određenja da je Knjaževa ličnost neprikoslovena i neodgovorna, na kraju odredbe iz Nacrta dodato je: “on ne može biti tužen“. Ova intervencija nalazi se ručno napisana u Mijuškovićevom primjerku, s tim što umjesto „on“ (ne može biti tužen), stoji „Knjaz Gospodar“ (ne može biti tužen). Očigledno je u redakciji izbjegnuto ponavljanje riječi „Knjaz Gospodar“, budući da sa njima počinje ovaj član.

Član 3 je identičan u Nacrtu i usvojenom tekstu ali je primjetno da je u konačnoj redakciji propušteno da se izbjegne

suštinsko ponavljanje ove odredbe u članu 71 Ustava. Naime, odredba čl. 3 glasi: "Knjaz Gospodar vrši zakonodavnu vlast sa Narodnom Skupštinom", a odredba člana 71 glasi: "Zakonodavnu vlast vrši Narodna Skupština sa Knjazom Gospodarom". Ovo, "dvostruko ovjeravanje parlamentarizma" treba razumjeti kao političku potrebu koja je rezultirala pravnotehničkom nedosljednošću.

Član 4 Nacrta (i usvojenog teksta) utvrđuje Knjaževo pravo da proglašava zakone što je tradicionalno ovlašćenja šefa države. U modernim ustavima se ova odredba po pravilu, svrstava u poglavlja koja uređuju načelo ustavnosti i zakonitosti, ili, u okviru poglavlja o organizaciji vlasti, preciznije posebnom njihovom dijelu koji se odnosi na šefa države.

Istovjetni su i članovi 5 i 6 Nacrta i Ustava koji propisuju da je Knjaz Gospodar „vrhovni zapovjednik sve zemaljske sile“ i „zaštitnik svih priznatih vjeroispovijesti u Crnoj Gori“.

U članu 7 Nacrta formulacija da Knjaz Gospodar, pored ostalih ovlašćenja „zaključuje ugovore mira i saveza i saopštava ih Narodnoj Skupštini kad (podvukli autori) interesi zemlje to dopuštaju“ dopunjeno je prije riječi „kad“ riječju "u koliko i". To odgovara intervenciji na Mijuškovićevom primjerku.

U drugom stavu istog člana Nacrta, koji se odnosi na ograničenje "javnih i privatnih prava crnogorskih građana", riječ „građana“ je u Ustavu zamijenjena riječju „državljana“. Time je dat primat izvornoj, javnopravnoj vezi pojedinca i države i potvrđeno da državljanima pripada širi obim prava od onih koji to nijesu. Ova promjena dosljedno je izvedena i u ostalim članovima Ustava.

Članovi 8, 9, i 10 su identični u Nacrtu i Ustavu, a odnose se na ovlašćenja Knjaza da: postavlja sve državne činovnike; da u njegovo ime i pod njegovim nadzorom vrše "svu vlast sva nadležstva u zemlji"; da daje vojne činove i, da ima pravo kovanja novca. Odredba o pravu kovanja novca je

srednjevjekovnog karaktera i nije prisutna u evropskoj pisanoj ustavnosti toga doba.

U članu 11 Nacrta utvrđeno je da "Knjaz Gospodar daje ustanovljene ordene i druga odličija", a u Ustavu je formulacija promijenjena i glasi : "Knjaz Gospodar daje ordene, titule (podvukli autori) i druga odličija".

Odredba člana 12 (pravo Knjaza Gospodara da daje amnestiju) identična je u Nacrtu i Ustavu.

Član 13 Nacrta koji utvrđuje da Knjaz Gospodar ima "pravo pomilovanja u krivičnijem djelima" u Ustavu je dopunjena novim stavom kojim se propisuje da "Prekidanja istrage i suđenja, u toku (abolicije) kod nepolitičkih krivaca ne može biti".

Od člana 14 Ustava koji se odnosi na status Knjaza Gospodara počinju značajne promjene u odnosu na Nacrt, kako u obimu, tako i u sadržini ustavnih odredbi. U pomenutom članu je sadržana (nova) odredba po kojoj: "Knjaz Gospodar i njegov Dom moraju biti istočno pravoslavne vjere". I član 15 ustava sadrži (novu) odredbu u odnosu na Nacrt, u kojoj je utvrđeno da: "Našljednik Prijestola i ostali članovi Vladalačkog doma ne mogu stupiti u brak bez dopuštenja Knjaza Gospodara".

Član 16 Ustava (zamjenjivanje Knjaza Gospodara u slučaju boravka van zemlje) identičan je sa članom 14 Nacrta. Član 17 Ustava (pravo Knjaza Gospodara da saziva, otvara, zaključuje i odlaža sjednice Narodne Skupštine i pravo da raspušta Narodnu Skupštinu) identičan je sa članom 15 Nacrta.

Član 18 Ustava je značajno izmijenjen u odnosu na odgovarajući, čl. 16 Nacrta. Umjesto formulacije iz Nacrta da "U Crnoj Gori vlada Knjaz Nikola Prvi iz narodne dinastije Petrović - Njegoša" u Ustavu su izostavljene riječi "iz narodne dinastije" i izvršena odgovarajuća pravnotehnička dorada. Osim toga, metodom nabiranja navedeno je ko sve čini Vladalački dom ("Vladalac, Vladarka, Prestolonašljenik,

Prestolonašljednica"), i ko su članovi Vladalačkog doma ("otac i ded Vladaočev; preci Vladaoci i u pravoj liniji, zatijem, sinovi, braća, snahe, kćeri, sestre, sinovci, unuci i unuke"). U posljednjem stavu ovog člana data je eksplicitna zabrana proširivanja pripadnosti Vladalačkom domu ("Nikakva druga svojta ni po krvi, ni po tazbini, ne smatra se kao član Vladalačkog Doma, te ne može imati nikakvih prerogativa, ni prava mimo ostale crnogorske državljane". Sadržina ovog člana označila je krupnu preraspodjelu moći između dinastije Petrović i ostalih organa državne vlasti. To je potencijalno moglo rezultirati i nezadovoljstvima, do mjere da je "blagodareći ustavnosti" svako imao priliku da se svom protivniku "na ma kakav način osveti".²⁴

U članu 19 Ustava ponovljena je odredba iz Nacrta da Knjaza "našljeđuje muško potomstvo po redu prvorođenja", ali je dodato da se to čini na način koji "naročiti statut familijarni o našljeđu Prijestola propisuje".

Član 20 Ustava koji utvrđuje starosnu dob za sticanje punoljetstva (18 godina) istovjetan je sa odgovarajućim članom Nacrta.

Član 21 Ustava je znatno detaljnije u odnosu na Nacrt uredio postupak "prijema vlade", odnosno stupanje na dužnost od strane Našljednika, poslije smrti Knjaza Gospodara. U tom cilju utvrđen je rok sazivanja Narodne skupštine (30 dana) od smrti Knjaza Gospodara i polaganje zakletve od strane novog državnog poglavara. Obje novine koje se odnose na stupanje na dužnost državnog poglavara (sazivanje skupštine i polaganje zakletve) notirane su kao sugestije i u Mijuškovićevom primjerku.

Nacrt nije sadržao tekst zakletve državnog poglavara, dok je u Ustavu (čl. 22) on utvrđen i sačinjava jedinstvo vjerskih određenja (zakljinjanje svemogućim Bogom, prizivanje svetog Evanđelja i časnog krsta) i uvažavanja ustava kao

²⁴ Lazar Đ. Mijušković, Uspomene, (priređio I. Mijušković), Nikšić, 2016, str. 21.

temelnog akta državnog ustrojstva ("da ću zemaljski ustav čuvati, da ću po njemu i zakonima vladati").

Članovi od 23 do 35 Ustava su u cjelosti novi u odnosu na Nacrt i u njima su precizirane pravne situacije koje se odnose na postupak nasljeđivanja prijestola. Utvrđeno je da: Knjaževsku ustavnu vlast u slučaju da Našljednik nije punoljetan vrši Knjaževsko namjesništvo; namjesnike imenuje Knjaz Gospodar testamentom, a bira ih Narodna Skupština; postoji posebna forma testamenta (način sačinjavanja, potpisivanja i pečačenja) i postupak u slučaju da testamentom nijesu naznačeni namjesnici; postojanje uslova za izbor namjesnika, način njihovog izbora, nadoknada za rad i polaganje zakletve.

U članu 31 utvrđena je zabrana revizije ustava, za određeni vremenski period, odnosno za vrijeme maloljetstva Knjaza Gospodara, što je uobičajeno rješenje u ustavima država koje imaju monarhijski oblik vladavine. Pravnotehnički bi bilo primjerenije da je ova odredba sadržana u dijelu XV ustava ("Ustav državni") kojim je uređeno vršenje revizione vlasti.

U članu 35 Ustava propisano je da se civilna lista Knjaza Gospodara utvrđuje zakonom, i da se ona ne može proširiti bez pristanka Narodne Skupštine niti smanjiti bez Knjaza Gospodara.

Novi član ustava (čl. 38) u odnosu na Nacrt utvrđuje oblik grba Knjaževine Crne Gore ("Dvoglavi bijeli orao sa carskom krunom nad orlovskim glavama, sa carskim skiptrom u desnoj, a sa šarom u lijevoj kandži. Na prsima mu je lav na crvenome štitu"). U Nacrtu je u članu 22 sadržan samo početak odredbe koji glasi "Grb je Knjaževine Crne Gore : ". Na taj način je Čurčić kao autor ostavio prostor da političke strukture, oličene prvenstveno u monarhu, utvrde ovu državnu insigniju. Znamenja države nijesu mijenjana u članu 39 Ustava koji sadrži odredbu kao u Nacrtu ("Narodne boje su crvena, plavetna i bijela").

U članu 40 Ustava definisana je državna vjera, a ta odredba je izmijenjena i dopunjena u odnosu na Nacrt. Iz Nacrta je zadržano određenje da je "državna vjera u Crnoj Gori istočno-pravoslavna", kao i da su od države priznate sve ostale vjeroispovijesti, s tim što je dodato da su one "slobodne". Najznačajnija dogradnja člana 40 Ustava sadržana je u njegovom stavu 2, koji je u cjelosti ugrađen u tekst ustavne odredbe i odnosi se na autokefalnost crnogorske crkve ("Crnogorska crkva je autokefalna, ona ne zavisi ni od koje strane Crkve, ali održava jedinstvo u dogmama s istočno-pravoslavnom Vaseljenskom Crkvom"). I iz ove promjene u odnosu na Nacrt je primjetna Ćurčićeva uzdržanost u ustavnom definisanju identitetskih pitanja u Ustavu, odnosno procjena da oblikovanje primarno političkih određenja treba prepustiti političkoj eliti. Osim toga, učesnici ustavnih rasprava, a posebno Knjaz, su svoj stav o autokefalnosti formulisali u duhu određenja (do)tadašnjeg "unutrašnjeg državnog prava" koje je eksplicitno predloženo (i) u odgovorima na upite iz Bogišićeve ankete.²⁵

3.2.2. Razlika između Nacrta i Ustava u djelovima II - XV

U drugom dijelu Ustava, odredbe o narodnom predstavništvu (Narodnoj Skupštini) promijenjene su u odnosu na Nacrt u dijelu organizacije i načina rada.

Tako je u članu 42 Ustava preciziran početak godišnjeg saziva Skupštine („Svake godine o Lučinu dne 18. oktobra“). U Nacrtu nije bio utvrđen datum sazivanja već je bilo propisano da Knjaz Gospodar „određuje vrijeme i godinu, kada će i mjesto, gdje će se ona sastati“.

Bitna promjena u sastavu Narodne Skupštine učinjena je u članu 45 Ustava koji uređuje izbor tzv. virilnih poslanika. U Nacrtu je (čl. 29) bilo predviđeno da su poslanici „po

²⁵ V. Bogišić, Pravni običaji u Crnoj Gori, Hercegovini i Albaniji (Anketa iz 1873. g.), priredio Tomica Nikčević, Podgorica, 1984, str. 238-240.

položaju“ – mitropolit crnogorski; arcibiskup barski i primas srpski i muftija“. U Ustavu je (čl. 45) znatno proširen krug ovih poslanika i njihov broj je sa tri povećan na 14. Naime „po položaju“ su, osim vjerskih velikodostojnika, birani još i: predsjednik i članovi Državnog savjeta (6), kao i predsjednik Velikog Suda, predsjednik Glavne Državne Kontrole i tri brigadira koje Knjaz imenuje. Evidentno je da je proširenjem kruga poslanika „po položaju“ dodatno učvršćena pozicija šefa države, budući da je on birao članove Državnog savjeta (čl. 118 Ustava), zatim sve sudije (čl. 145 Ustava), kao i da je Državni savjet predlagao a Skupština birala predsjednika Glavne Državne kontrole (čl. 171 Ustava). Dodaju li se tome i tri brigadira koja su *ex constitutione* bili poslanici „po položaju“ zaokružuje se ocjena o Knjaževom naglašenom uticaju na struktuiranje, a posljedično i na rad Narodne skupštine. Međutim, bilo bi pojednostavljeno promjenu ovog člana Ustava tumačiti isključivo namjerom Knjaza da „kontrolirše Skupštinu“. Razloge za ovakvo rješenje treba tražiti i u procjeni tadašnje političke elite da sa oprezom treba uvoditi odlučivanje „naroda“, odnosno u potrebi da u radu Skupštine participira veći broj obrazovanih ljudi, osposobljenih za obavljanje državnih poslova. Potreba da se sa obrazovanim poslanicima kadrovski osnaži sastav Skupštine ističe se kao razlog za uvođenje virilnih poslanika i u drugim ustavima toga doba,²⁶ što je bilo poznato i Ćurčiću koji je u jednom periodu i sam bio "kraljev poslanik" tj. poslanik "po položaju".

Promjena u odnosu na Nacrt (čl. 36) sadržana je i u članu 53 Ustava u kome je utvrđeno pasivno biračko pravo (pravo da se bude biran) za narodne poslanike. Za razliku od

²⁶ Ovakvo obrazloženje nalazimo u analizi pojedinih srpskih ustava u tom periodu. Detaljnije u: S. Jovanović, Vlada Milana Obrenovića, knj. I, Beograd, 1990, str. 82. U prilog ovom opredjeljenju je i odredba člana 45 Ustava za Knjažestvo Srbiju iz 1869. godine kojim je bilo propisano da se poslanici "po položaju" biraju "iz reda ljudi koji se odlikuju naukom ili iskustvom u narodnim poslovima".

aktivnog biračkog prava²⁷ (da bira) koje je imao svaki punoljetni crnogorski državljanin, bez obzira na to koliko plaća dacije, za sticanje pasivnog biračkog prava, bila je uz imovinski cenzus (plaćanje određenog iznosa poreza ili dacije) propisana i starosna dob (najmanje 30 godina života). U odnosu na Nacrt, u Ustavu su zadržana oba ova uslova, ali je realno smanjen imovinski cenzus. Jer, u Nacrtu je bilo predviđeno da kandidat, a potom i poslanik, može biti crnogorski državljanin koji plaća „najmanje 15 kruna godišnje dacije“, dok je to u Ustavu zamijenjeno sa „najmanje 15 kruna godišnjeg poreza i dacije, ili zajedno poreza i dacije“.²⁸ Na ovaj način došlo je do proširenja pasivnog biračkog prava, što je, osim jačanja načela jednakosti biračkog prava, bilo važno i iz drugih razloga, posebno imajući u vidu socio-ekonomske prilike u Crnoj Gori toga doba.

U vezi sa ovim treba napomenuti da su poslanici imali slobodni, a ne imperativni mandat, što je izričito bilo utvrđeno odredbom čl. 60 koji odgovara duhu rješenja koja odlikuju modernu ustavnost. („Svaki narodni poslanik predstavlja cio narod, a ne samo onaj koji su ga izabrali. Prema tome, birači ne mogu dati poslaniku nikakva obavezna upustva, jer on samo po svom ubjeđenju i savjesti glasa i o narodnijem i državnijem poslovima“). Osim toga, osvrt treba upotpuniti napomenom da je Ustavom bilo propisano (čl. 47) postojanje uninominalnih izbornih jedinica (u kojima se bira jedan poslanik). Takođe, i da je važio većinski izborni sistem, preciznije njegova majoritetna varijanta, sa drugim glasanjem (*Second ballot*), propisana u članovima 56 i 57 Ustava.²⁹

U članu 63. Ustava koji propisuje tekst zakletve koji polažu narodni poslanici postoji izmjena u odnosu na Nacrt. U Nacrtu

²⁷ U Ustavu za Knjažestvo Srbiju iz 1869. godine (čl. 46) postojao je imovinski cenzus za sticanje aktivnog biračkog prava, sadržan u obavezi da se plaća "građanski danak na imanje, rad ili prihod".

²⁸ Notirano i u Mijuškovićevom primjerku.

²⁹ O mjestu izbornog sistema utvrđenog u ovom ustavu u klasifikaciji izbornih sistema, detaljnije u: V. Pavićević, *Metodi izbora za centralne predstavničke organe vlasti*, Pravni zbornik, 1/1994, str. 129-130.

tekst zakletve glasi: „Zaklinjem se jedinijem Bogom da ću Ustav vjerno čuvati i da ću pri mome radu u Narodnoj Skupštini jedino imati pred očima opšte dobro Knjaza Gospodara i naroda. Kako ovo ispunio, onako mi Bog pomogao i ovoga i onoga svijeta“. U Ustavu je tekst dopunjen na način da su prije riječi „da ću Ustav vjerno čuvati“ dodate riječi „da ću Knjazu Gospodaru vjeran biti“. Ovom odredbom je odanost Knjazu dodatno apostrofirana i utvrđena prije određenja o poštovanju Ustava. Ovakva formulacija ostavlja široko polje tumačenja, u prvom redu znači li ona i „vjernost“ prilikom poslaničkog izjašnjavanja i uopšte rada u Skupštini, kada se kao ko-zakonodavac (čl. 3 i čl. 71 Ustava) javlja Knjaz Gospodar.

U članu 64 Ustava je kao i u odgovarajućem članu Nacrta (čl. 48) utvrđeno da Skupština bira predsjednika, potpredsjednika i dva sekretara. Međutim, za razliku od Nacrta u Ustavu je dodato da Skupština ove zvaničnike bira „kad god se sazove i da to čini tajnijem glasanjem“, što normativno predstavlja demokratski iskorak.

Član 70 Ustava koji uređuje način glasanja dopunjen je u odnosu na Nacrt (čl. 55) izuzecima od pravila da se glasa „glasno“ (poimenice) i sijedanjem i ustajanjem“. U ovom članu Ustava je navedeno da se izuzetno glasa tajno - po članu 29 Ustava (izbor Namjesnika) i kako je navedeno, po članu 64 Ustava (izbor predsjednika, potpredsjednika i dva sekretara skupštine). Na taj način je uvedena tajnost glasanja po pojedinim kapitalnim (izbornim) pitanjima kao važna parlamentarna tekovina.

U članu 73, u odnosu na Nacrt (čl. 58) proširen je „krug vlasti“ Narodne Skupštine sa pravom da bez njenog pristanka zakon ne može biti „obavezno protumačen“.³⁰

U članu 75 Ustava koji uređuje postupanje najviših organa u slučaju ugrožavanja bezbjednosti zemlje u odnosu na

³⁰ U Nacrtu (čl. 58) bez pristanka Narodne skupštine zakon nije mogao biti „izdat, izmijenjen ili ukinut“, ali ne i "obavezno protumačen".

Nacrt (čl. 60) izvršene su dvije izmjene. Prva, po kojoj se riječi "velika opasnost" zamjenjuju riječju "opasnost"³¹, i druga, da se mjere i akti ("vanredno izdati zakoni") koje preduzima Knjaz u vrijeme vanrednih okolnosti trebaju "saopštiti", a ne i "podnijeti na odobrenje" kako je bilo predviđeno u Nacrtu. Ovakva dogradnja odredbe o vanrednom stanju ide u prilog jačanju uloge Knjaza i slabljenju nadležnosti parlamenta. Jer, parlament samo konstatuje postupanje šefa države u vanrednim okolnostima, prima ga "k znanju", a suštinski ga ne osnažuje, odnosno ne vrednuje u vidu naknadne potvrde.³²

Saglasno navedenoj promjeni u prvom dijelu Ustava, u članu 76 riječ "građani" zamijenjena je riječju "državljeni", u određenju koje se odnosi na njihove obaveze.

Član 78 Ustava sadrži izmjenu u odnosu na Nacrt (čl. 63) i po usvojenom rješenju Vlada je, umjesto Knjaza (rješenje iz Nacrta), ovlašćena da bude formalni predlagač zakona. Takvo rješenje joj daje jednu od odlika koja je u modernoj ustavnosti kvalifikuje kao "parlamentarnu vladu", međutim, druge odrednice njenog položaja ne potvrđuju takav status. U ovom članu Ustava dodat je i novi stav koji glasi: "Prijedlog da se kome odredi kakav poklon, nagrada ili potpora samo vlada može učiniti Narodnoj Skupštini", što je u duhu tradicionalnih ovlašćenja po kojima vlada vodi ekonomsku politiku, uključujući ovakve i slične segmente javnih finansija.

U članu 80 izvršena je izmjena kojom je dosljednije izveden koncept (vladinih) povjerenika koji mogu učestvovati u radu Skupštine. U Nacrtu (čl. 65) je bilo predviđeno da povjerenike određuje Knjaz i u tom tekstu ova lica su nazivana "povjerljiva" ili "povjerioci" (?).

Odredbom člana 93 Ustava utvrđen je najviši iznos zaduženja ili izdataka za podmirenje "kakve vanredne i prijeke potrebe državne" koji država može učiniti (200.000 i 500.000

³¹ Notirano i u Mijuškovićevom primjerku.

³² O implikacijama (ne)primjenjivanja ove i "srodnih" ustavnih odredbi, detaljnije u: M. Vukčević, Mojkovačka bitka- vojnički bljesak u procesu nestajanja jedne države, Vaspitanje i obrazovanje, br. 1/2016, str. 13-23.

kruna). Ovi iznosi nijesu utvrđivani u Nacrtu. Kao i kod identitetskih određenja, autor Nacrta je ostavio političkom vrhu da konkretizuje rješenja, cijeneći da to izlazi iz okvira pravnih kvalifikacija, već da ima neku drugu vanpravnu, u konkretnom slučaju ekonomsko - finansijsku dimenziju. U odnosu na Nacrt u Ustavu ne postoji obaveza Vlade da prilikom preduzimanja ovih mjera traži naknadno odobrenje Skupštine.

Član 95 Ustava je novina i nije postojao u Nacrtu, a njime se jača kontrolna uloga Skupštine propisivanjem da "Skupština ima pravo ankete kao i istrage u izbornijem i čisto administrativnijem pitanjima".

Imunitetska prava poslanika utvrđena u članu 97 Ustava šira su u odnosu na Nacrt (čl. 81). U stavu 3 člana 97 utvrđeno je da je za vođenje postupka prema poslanicima neophodno odobrenje Skupštine. Takvim propisivanjem, svojstvenim modernim ustavnim sistemima ojačane su garancije nezavisnog i samostalnog položaja poslanika, a sledstveno tome, dodatno je zaštićena sloboda izražavanja. U ovom smjeru je i preciziranje u članu 100 Ustava koje se odnosi na pritvaranje poslanika za vrijeme sesije, ako se "na samom djelu zločinstva uhvati".

U članu 109 Ustava sadržana je nova odredba u odnosu na Nacrt i po njoj ministar može biti samo crnogorski državljanin. Ovaj uslov nije postojao u predustavnom periodu, najvećim dijelom iz razloga što nije bilo dovoljno školovanih kadrova pa su zvaničnici u značajnoj mjeri bili i "učeni izvanjci" (L. Bakotić, L. Vojnović, V. Bogišić i dr.).

U članu 110 Ustava koji uređuje prava ministara po prestanku funkcije, osim prava povratka na pređašnju dužnost, pod određenim uslovima dodato je i pravo na penzionisanje. Član 112 Ustava je u odnosu na Nacrt dopunjen odredbom da ministra, osim Skupštine, pod odgovarajućim uslovima može optužiti i Knjaz Gospodar. Saglasno ovoj odredbi, u članu 113 je na pet godina oročeno

vrijeme u kome Knjaz Gospodar i Skupština mogu optužiti ministra. Sadržaj ministarske odgovornosti je i predmet člana 116 Ustava (izmijenjenog u odnosu na Nacrt) kojim je propisano da Knjaz Gospodar može pomilovati osuđenog ministra uz saglasnost Narodne Skupštine i dodato da to može učiniti, pod istim uslovima, i u slučaju "prekida povedene istrage".

Iz odredbe člana 119 Ustava (uslovi za obavljanje funkcije člana Državnog savjeta) uočava se usmjerenost ka daljoj profesionalizaciji državnog aparata. Naime, u odnosu na Nacrt (čl. 102) učinjena je promjena u pogledu dva uslova koji se odnose na sticanje zvanja člana Državnog savjeta. Kao uslov je dodat "svršen redovno kakav fakultet na strani ili kakva viša stručna škola, koja stoji u rangju fakulteta", a brisan je uslov da se za obavljanje ove funkcije mora posjedovati "nepokretno imanje u Crnoj Gori".

U članu 120 Ustava ("dužnosti Državnog Savjeta") tekst je dopunjen na način da je nadležnost ovog državnog organa proširena. U okviru nadležnosti da rješava sukobe zakona, pored rješavanja "sukoba između administrativnijeh vlasti" dodato je da Državni Savjet rješava i sporove između "sudskih i administrativnijeh vlasti".³³ Osim toga, izvršena je i izmjena u pogledu utvrđivanja disciplinske odgovornosti državnih službenika, na način da predlog za pokretanje ovog postupka ne mogu podnijeti samo ministri, što je rješenje iz Nacrta. U tački 15 istog člana dodata je i nova nadležnost Državnog Savjeta: "Da rješava o žalbama protiv osudnijeh rješenja Glavne Državne Kontrole". Na kraju ovog člana data je i generalna klauzula po kojoj ovaj organ "vrši one poslove, koje bi odredili razni zemaljski zakoni".

U članu 126 utvrđeno je da će vojnicima, podoficirima i oficirima dok su u stajaćoj vojsci suditi vojni sudovi, a dodato je da će se to činiti dok su "pod barjakom", o čemu postoji sugestija koju nalazimo u Mijuškovićevom primjerku.

³³ Notirano i u Mijuškovićevom primjerku.

Član 133 dopunjen je određenjem da se sveštena lica i crkvene ustanove "u pogledu unutrašnjeg uređenja i uprave, upravljaju prema statutima, koje potvrđuje knjaževska vlada". Na kraju ovog dijela Ustava dodat je novi član (141) kojim je utvrđeno da: "Sveštenici istočno-pravoslavne crkve imaju naročiti sveštencički fond osnovan njihovijem ulozima od plata, i iz njega dobijaju pensiju prema postojećim statutima".

U osmom dijelu ("Sudska vlast") učinjene su izmjene u odnosu na Nacrt kojima su dodatno utvrđene garancije koje se odnose na vršenje ove grane vlasti. U stavu 1 člana 142 utvrđeno je načelo nezavisnosti ("Sudstvo u Crnoj Gori je nezavisno") i ono prethodi stavu da se "pravda izriče u ime Knjaza Gospodara". U istom cilju je dodat i stav 2 člana 145 kojim je utvrđena stalnost i nepremjestivost u obavljanju sudijske funkcije ("Oni ne mogu biti premješteni, otpušteni ili pensionisani osim po zakonu o sudijama").

U članu 154 su u odnosu na Nacrt (čl. 136) propisani dodatni uslovi za obavljanje sudijske funkcije (završen pravni fakultet i odgovarajuće radno iskustvo).

U desetom dijelu, u članu 164 izvršena je izmjena kojom je, pored odredbe da se državno imanje može odlukom Skupštine "založiti" ili "opteretiti", dodato da se ono na isti način može i "otuđiti".³⁴

U članu 166 je relativizovan svojinski monopol države, koji je u Nacrtu postojao u odnosu na rudna bogatstva ("Rude su državna svojina, a u kojoj mjeri to će zakon opredijeliti"). U narednom članu odrednica iz Nacrta - "rudarske povlastice", je preimenovana i dato joj je šire značenje - "povlastica (koncesija)".

U dijelu jedanaestom, članovima 171 i 172 dopunjena je odredba iz Nacrta i utvrđen način izbora predsjednika i članova Glavne Državne Kontrole, kao i uslovi potrebni za njihov izbor (starosna dob od 30 godina i završen pravni fakultet ili viša stručna škola). U posljednjem članu ovog dijela

³⁴ Notirano i u Mijuškovićevom primjerku.

Ustava propisano je da će se posebnim zakonom, osim uređenja "kruga rada" Glavne Državne kontrole, propisati i "način postavljanja njezinog osoblja".

U članu 179 Ustava je u odnosu na Nacrt (čl.161) dodato da biračko pravo "na opštinskijem izborima" ima svaki punoljetni crnogorski državljani (umjesto „građanin“) ako „uz druge zakonske uslove plaća daciju“ nakon čega su dodate riječi „ili porez“. ³⁵

Član 195 Ustava dopunjen je stavom 4 koji sadrži dodatne garancije socijalne sigurnosti za članove porodica preminulih činovnika.

U članu 203 dodat je stav 3 kojim su prošireni izuzeci od zabrane izricanja smrtne kazne za političke krivce.

Član 208 Ustava koji propisuje pravo na vjeroispovijest, zajedno sa slobodom savjesti, dopunjen je sa dva određenja u odnosu na Nacrt. Prvo, utvrđeno je da su „sve priznate vjere“ slobodne, umjesto „sve tri vjere“, i drugo, nakon određenja da su „priznate vjere slobodne i zaštićene zakonom“ dodato je „ukoliko vršenje njihovih obreda ne vrijeđa javni red i moral“. Evidentno je da prva dopuna širi prostor prava vjeroispovijesti, a druga ga sužava ostavljajući državnim organima da cijene slučajeve povrede „javnog reda i morala“ prilikom vršenja vjerskih obreda.

U članu 210 utvrđena je zabrane cenzure, ali je u odnosu na Nacrt dodat izuzetak po kome se zabrana može ustanoviti „po zakonu o štampi“.

U članu 212 uređeno je pravo okupljanja državljana (u Nacrtu – građana) „u zborove“ što je, tumači li se Ustav sistematski, u mogućoj koliziji sa čl. 41 Ustava po kome Narodna Skupština zamjenjuje „sve dosadašnje narodne zborove, sastanke i vijeća u Crnoj Gori“. Drugim riječima, teško je učiniti jasnim distinkciju između „starih“ i „novih“ zborova, jer, raniji zborovi nijesu imali za predmet samo zakonodavnu djelatnost. U tom pravcu je i primjedba na

³⁵ Notirano i u Mijuškovićevom primjerku

nepotrebnost postojanja člana 41 koju su istakli i pojedini istaknuti pravnici toga doba.³⁶

U četrnaestom dijelu Ustava, posvećenom ljudskim pravima, na kraju su dodata i dva nova člana. U članu 216 garantuju se lična i imovinska prava stranaca, u mjeri u kojoj nijesu suprotna odredbama međunarodnih ugovora, a član 217 sadrži zabranu ekstradicije „čisto političkih krivaca“.

U odnosu na Nacrt, novina u ustavnom tekstu su i odredbe u „prelaznim naređenjima“ (članovi 221 i 222). Član 221 sadržinski ima odlike ustavnog zakona za sprovođenje Ustava kojim se propisuje prelazak sa starog na novo ustavno uređenje države. U njemu su navedeni zakoni koje treba donijeti u funkciji primjene ustavnih normi, a definisan je i nastavak rada dotadašnjih organa vlasti i njihovog konsultisanja u skladu sa relevantnim ustavnim odredbama.

U posljednjem, članu 222 Ustava, utvrđeno je stupanje na snagu Ustava i njegovo obnarodovanje, uz zapovijest ministrima da po njemu postupaju i obavezu „svima i svakome da mu se pokoravaju“.

Zaključna ocjena

Donošenje prvog crnogorskog Ustava označilo je kvalitativno novu fazu u razvoju njenog pravnog sistema i iskorak u njenom političkom životu. Ustavna rješenja su trasirala smjer demokratizacije društva, uprkos dominantnoj ulozi državnog poglavara, u ustavnoj i faktičkoj ravni.

Proces izrade Ustava, odabir i rad „prvog ustavopisca (S. Ćurčić), kao i rasprave koje su prethodile usvajanju Ustava daju drugačije svjetlo u odnosu na dosadašnje, ponekad i pojednostavljene sudove u istorijskopravnoj nauci. Ustav nije

³⁶ U tom smislu je stav S. Drljevića koji ranije narodne zborove vidi kao "najpotpunji izraz narodne suverenosti" i njenu "najveličanstveniju manifestaciju", i s tim u vezi postavlja pitanje - Pa šta onda znači član 41 Ustava? Opširnije u: S. Drljević, *Politička misao*, Podgorica, 2007, str. 110-112.

kako je najčešće kvalifikovan – djelo publiciste Ćurčića, donijet ubrzano, bez prethodne rasprave, niti predstavlja kopiju drugih ustava, uprkos jednom broju istovjetnih odredbi, što se srijeće i u savremenoj uporednoj ustavnosti.

Prikaz životnog i profesionalnog puta Stevana Ćurčića pokazuju da je on bio više od „publiciste konzervativnih uvjerenja“, odnosno da je bio renomirani pravnik, državni zvaničnik i istaknuti srpski intelektualac. To je rezultiralo i činjenicom da pisanje Nacrta nije značilo nekritičko prihvatanje drugih ustavnih rješenja, već pokušaj da se ona saobraze društvenim prilikama Crne Gore na početku XX vijeka. Potvrđuju to navodi iz njegovog pisma (obrazloženja) koje je zajedno sa Nacrtom uputio Knjazu, a posebno naznake da se fazi ustavnog uređenja u razvoju države mora pristupati odgovorno i promišljeno. Svijest da se ustavnim oblikovanju treba pristupiti odmjereno u kreiranju novih instituta i rješenja bila je i prisutna i kod Knjaza i drugih zvaničnika, što potvrđuju istorijski izvori navedeni u radu.

U dijelu koji se odnosi na ustavne rasprave u postupku donošenja Ustava i poređenje Nacrta i usvojenog teksta Ustava, takođe se može izvući zaključak o postojanju svijesti da se nekritički i ishitreno ne trebaju projektovati ustavna rješenja. Upravo iz tog razloga je težišni dio rada posvećen razlikama između ova dva dokumenta, i zato su one date načelno i pojedinačno. Počev od kvantitativnih pokazatelja (broj članova ovih dokumenata, broj novih odredbi i broj onih koje su brisane ili izmijenjene), do kvalitativnih odrednica, odnosno promjena u sadržini rješenja, kao zaključak se nameće - usvojeni tekst je u značajnoj mjeri promijenjen u odnosu na Nacrt. Na taj način (formalni) ustavotvorac i (suštinski) ustavotvorci obogatili su sadržaj ustava, unaprijedili njegovu pravno-tehničku dimenziju i poboljšali njegovu stilistiku učinivši ga razumljivijim građanima Crne Gore kao adresatima njegovih odredbi. Osim navedenog, to je imalo naglašen značaj za primjenu ustava i bilo je podsticaj

ustavnim raspravama koje su bogatile politički život i demokratske procese u Crnoj Gori.

Pronalaženjem i analizom Nacrta otvoreno je novo polje pravno-političke analize i postupanja političkih aktera u procesu donošenja prvog ustava crnogorske države. Promjene u izradi Ustava označile su namjere da se dodatno osigura hod ka modernizaciji društva, ali i stremljenja da se u tom procesu osnaže pozicije različitih državnih organa i političkih aktera.

Jer, ako je Ustav esencija pravno-političkih odnosa u jednoj državi, onda je na crnogorskom primjeru njegova izrada bila epilog različitih modela vladanja, od tradicionalnog („patrijarhalnog“) do vladavine koja je izraz narodne volje. Na taj način i naše ustavno iskustvo potvrđuje da "ustav sam za sebe ima određenu vrijednost, pa i onda kada se donosi od strane pojedinca", odnosno da je "borba za ustav, borba za promjenu, borba za demokratiju i slobodu" (S. Lukić).

Iz svega navedenog može se zaključiti da pronalaženje i čitanje novih izvora za našu pravnu istoriju treba da bude kontinuirani proces. Da bude prostor za ukrštanje činjenica i stavova, pogleda i ideja koje iz njih proističu. I ne samo kao omaž pravnim djelatnicima i aktima koje su oni stvarali, već kao djelotvorni uput u stvaranju budućeg prava. I najvažnije, radovi ove vrste mogu učvrstiti uvjerenje da treba sagledati potrebu da se pristupi pisanju djela koja bi upotpunila saznanja o našoj pravnoj istoriji i razvoju ustavnosti. Jedno od takvih bi svakako predstavljalo sačinjavanje „Istorije crnogorske ustavnosti“, kako bi se na jednom mjestu sabrala i kritički vrednovala saznanja o formalnim i materijalnim izvorima naše ustavne baštine.

Dr Radomir PRELEVIĆ¹

PRAVNI POLOŽAJ POSLANIKA U KNJAŽEVINI/KRALJEVINI CRNOJ GORI

Početak dvadesetog vijeka u Crnoj Gori parlamentarizam postaje stvarnost. Tom segmentu državne vlasti posvećena je značajna pažnja u pravnim izvorima, kako u Ustavu iz 1905. godine, tako i u zakonima. Od ukupno dvjesto dvadeset dva člana Ustava, čak šezdeset dva člana, tj. više od jedne četvrtine, odnosi se na pravila o Narodnom predstavništvu i njegovim nadležnostima. Zatim je uslijedila zakonodavna djelatnost koja je rezultirala donošenjem odgovarajućih propisa, kao što su Zakon o izborima narodnih poslanika od 31. decembra 1905. godine i njegova inovirana verzija od 5. januara 1907. godine, koja je pretrpjela izmjene i dopune 9. februara 1910. godine i Zakon o privremenom poslovnom redu u Narodnoj skupštini od 30. septembra 1906. godine. Ovdje spadaju i Gospodarevi ukazi o raspuštanju Narodne skupštine, i to, prvi, od 26. juna 1907. godine, i drugi, od 22. oktobra 1913. godine. Na ovo se nadovezuju raspisi Ministarstva unutrašnjih poslova u vezi sa primjenom izbornih zakona, zapisi o biračkim spiskovima i slično.

Navedeni pravni izvori omogućavaju da se sa visokim stepenom pouzdanosti ostvari uvid i stekne predstava o pravnom položaju ondašnjih narodnih poslanika.

Napominjemo da u ovom radu nije riječ o poslanicima tzv. Nikoljdanske Skupštine iz 1905. godine pred kojom je Knjaz Nikola pročitao Prijestonu besjedu o proglašenju Ustava za Knjaževinu Crnu Goru, s obzirom da je toga dana ta

¹ autor je advokat i predsjednik Senata Udruženja pravnika Crne Gore

Skupština „za ovu priliku sabrana“ ispunila svoju svrhu i okončala rad.

Narodna skupština

Kako je pravni položaj narodnih poslanika u velikoj mjeri determinisan pravnim položajem parlamenta, to će ovdje prvo biti riječi o sledeće tri specifičnosti crnogorske Narodne skupštine:

i. Narodna skupština je u velikoj mjeri bila podređena Knjazu/Kralju Gospodararu. O tome jasno govore sledeće ustavne odredbe:

- „Zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština sa Knjazom Gospodarom.“ (član 71)
- „Knjaz Gospodar saziva Narodnu skupštinu redovno svake godine o Lučinu-dne (18. oktobra) i određuje mjesto gdje će se sastati. On je može sazvati i u vanredan saziv, ako bi to zahtijevali važni i hitni poslovi državni.“ (član 42)
- „Knjaz Gospodar otvara i zaključuje Narodnu skupštinu.“ (član 65)

ii. Narodna skupština nije imala zakonodavnu inicijativu, već je tu inicijativu imala isključivo vlada. To je propisano odredbom člana 78 Ustava: „Prijedlog da se kakav zakon izda ili postojeći izmijeni, dopuni ili protumači, može vlada učiniti Narodnoj skupštini, a tako isto i skupština vladi, ali formalni projekti proizilaze samo od vlade. Prijedlog da se kome odredi kakav poklon, nagrada ili potpora samo vlada može učiniti Narodnoj skupštini.“

iii. Narodna skupština nije imala stalne organe koji bi ju zastupali i predstavljali. Postojali su samo privremeni organi koji su vršili svoju dužnost za pojedino skupštinsko zasijedanje čijim završetkom rada je prestajala i njihova funkcija. To je propisano članom 64 Ustava: „Narodna skupština, kad god se sazove, bira iz svoje sredine tajnijem glasanjem predsjednika,

potpredsjednika i dva sekretara.“ Ova pravila samo u nešto proširenom obliku preuzima i član 13 Zakona o privremenom poslovnom redu u Narodnoj skupštini.

Međutim, treba istaći visok stepen fizičke autonomije Skupštine koji je garantovan odredbama člana 142 i 143 Zakona o privremenom poslovnom radu, prema kojima „nikakva oružana sila ne može se postaviti u zgradi Narodne skupštine, niti u njezinom dvorištu“, čime je dostojanstvo Parlamenta bilo vrlo zaštićeno.

Vidljivo je, dakle, kod ovakvih pravila o Narodnoj skupštini kao jednom od dva stuba zakonodavne vlasti, da ni poslanici nijesu mogli imati prava koja nije imala ni Skupština. To se naročito odnosi na pravo poslanika na inicijativu za sazivanje Skupštine, kao i pravo poslanika da predlaže donošenje novih zakona, odnosno izmjenu i dopunu postojećih. Ovim je pravni položaj poslanika bio značajno okrnjen.

Izbor poslanika

Narodna skupština sastojala se od sedamdeset četiri poslanika, od kojih su njih šezdeset mandat dobijali na izborima, a preostalih četrnaest bili su poslanici po položaju.

U Crnoj Gori je po jednog poslanika u Narodnu skupštinu birala „svaka kapetanija i sve oblasne varoši, kao i varoš Ulcinj“². Tada su postojale pedeset četiri kapetanije i šest oblasnih varoši: Cetinje, Podgorica, Nikšić, Kolašin, Bar i Ulcinj, tako da su izbori sprovedeni za izbor ukupno šezdeset narodnih poslanika. Interesantno je da iz ustavnog i zakonskog teksta o izborima proizilazi da aktivno biračko pravo ima „svaki crnogorski državljanin koji je punoljetan bez obzira na to koliko plaća dacije“³ uz precizno navedene

² Ustav za Knjaževinu Crnu Goru (dalje: Ustav), član 47; Zakon o izborima narodnih poslanika (dalje: Zakon), član 5.

³ Ustav, član 48.

izuzetke, pa bi se na prvi pogled moglo zaključiti da se radi o tzv. opštem pravu glasa. Međutim, nije tako, jer biračko pravo, kako aktivno, tako i pasivno, imali su samo muškarci! Žene u Knjaževini Crnoj Gori nijesu imale pravo glasa.⁴ Pravo glasa žene su u Crnoj Gori ostvarile tek 1946. godine.⁵

Pored ovih šezdeset poslanika „narodom slobodno odabranijeh“, Narodnu skupštinu činili su i četrnaest virilnih poslanika, koji dolaze po položaju, a to su: „Mitropolit crnogorski, Arcibiskup barski i Primas srpski, Muftija crnogorski, predsjednik i članovi Državnog savjeta,⁶ predsjednik Velikog suda, predsjednik Glavne državne kontrole i tri brigadira koje Knjaz Gospodar imenuje“⁷. Izabrani i virilni poslanici imali su ista prava i obaveze u Narodnoj skupštini.

⁴ Novi Zeland je prva važnija samostalna država koja je dala puno pravo glasa ženama 1893, a zatim slijede Australija 1902, Finska 1906, kao i još neke manje zemlje. A u Crnoj Gori bilježi se još 1882. godine jedan pokušaj da žene dobiju puno pravo glasa: „Vojvoda pop Risto Bošković godine 1880. ušao je u pokret za ograničenje samovolje Knjaza Nikole... Pokret se ispoljio u osnivanju društva „Mlada Crna Gora“ i on je među prvima potpisao statut društva... Na osnivačkoj sjednici društva, koja je tajno održana u stanu vojvode Marka u Podgorici 2. marta 1882. godine, Marko Miljanov izabran je za predsjednika, a vojvoda Risto za potpredsjednika. Tada je izabran odbor za izradu prednacrtu Ustava... Kada je bila riječ o pravu glasa, vojvoda Risto govorio je dugo. On se založio da se i ženama prizna pravo glasa... što su prisutni prihvatili sa odobravanjem, i da je tada predloženi nacrt Ustava prihvaćen od Knjaza, to bi bilo prvo pravo glasa žena u cijelom svijetu“ (Biografija vojvode popa Rista Boškovića u njegovoj knjizi „Istorijske priče iz povjesnice Bjelopavlića, priredio B. P. Mandić, Nikšić, 1902, str. 102-103). Ovaj pokušaj donošenja Ustava pominje i Vojvoda Simo Popović u „Memoari“, Cetinje-Podgorica, 1995, str. 467-469.

⁵ Ustav FNR Jugoslavije od 31. januara 1946, član 24: „Žene su ravnoravne sa muškarcima u svim područjima državnog, privrednog i društveno političkog života“.

⁶ Državni sovjet imao je šest članova uključujući i predsjednika.

⁷ Ustav, član 45; List Narodna Misao iz Nikšića, u broju 7 od 15. oktobra 1906. godine, objavio je jedan kritički intoniran tekst pod naslovom „Virilci-feudalizam“, u kome, pored ostalog, piše: „Ovi časnici potiču od onih vremena koja su poznata pod imenom feudalizam. Tada su nekoji dobijali časti i imanja da svome darodavcu budu vjerni i pokorni, odnosno da onako igraju kako im on bude diktirao..Ako za nas sve imaju vrijednosti jednako javna prava..onda po načelu pravičnosti ne mogu postojati kod nas virilci; nego samo oni narodni poslanici koje po opštem pravu glasa bira

Izbornopravo poznavalo je ograničenja, privremena i trajna. Tako, privremeno su gubili biračko pravo oni crnogorski državljani koji su osuđeni na tamnicu dok se ne povrate u građanska prava ili su osuđeni za presteupe na gubitak građanske časti za vrijeme dok traje ta kazna, zatim oni koji su pod stjecištem, ili pod starateljstvom, kao i oni koji su bez dopuštenja crnogorske vlade stupili u službu strane države.⁸

Trajno ograničenje biračkog prava postojalo je za pripadnike vojske Crne Gore – oficiri, podoficiri i vojnici. Dakle, oni uopšte nijesu mogli da biraju niti da budu birani za narodne poslanike.

Treća vrsta trajnog ograničenja biračkog prava koje uvodi Ustav jeste ograničenje pasivnog biračkog prava za pripadnike policije: „Činovnici upravnijeh (policiskijeh) vlasti ne mogu biti birani za narodne poslanike“⁹.

Pasivno biračko pravo je moglo uživati samo lice koje kumulativno ispunjava sledeće uslove:

- da ima trideset godina starosti,
- da stalno živi u Crnoj Gori, osim onih koji žive u inostranstvu po državnom poslu,
- da uživa sva građanska prava, i
- da plaća godišnje dacije i poreza u iznosu od najmanje 15 kruna.¹⁰

Proces izbora poslanika završavao se ovjeravanjem njihovih punomoćja od strane Narodne skupštine¹¹ i polaganjem zakletve koju su prilikom stupanja u dužnost polagali, a koja glasi: „Zaklinjem se Jedinijem Bogom da ću Knjazu Gospodaru vjeran biti, da ću Ustav vjerno čuvati i da

jedino narod“ (citirano prema Ilinčić dr Vukić, prvi opozicioni list u Crnoj Gori – Narodna Misao, odabrani članci, Nikšić, 2016, str. 53)

⁸ Ibid, član 49.

⁹ Ibid, član 54.

¹⁰ Ibid, član 50.

¹¹ Ibid, član 62.

ću pri mome radu u Narodnoj skupštini jedino imati pred očima opšte dobro Knjaza Gospodara i Otadžbine“.¹²

Obavezu polaganja zakletve imali su svi narodni poslanici jednako, dakle, i oni koji su to svojstvo stekli na izborima, kao i virilni koji su svojstvo poslanika stekli po položaju u službi.

Pravni položaj poslanika

Kad je riječ o pravnom položaju nekog subjekta prava, onda se misli na skup pravnih normi koje određuju njegov status i koje mu omogućavaju nesmetano vršenje njegovih prava i dužnosti koje ima da ispuni. To znači da je pojam „pravni položaj“ znatno širi od pojma „prava i dužnosti“ i da ga obuhvata, ali i da se isti ne može objasniti bez poznavanja „prava i dužnosti“, u ovom slučaju narodnih poslanika.

Osnovno pravo poslanika bilo je da glasa u Skupštini. Glasanje se vršilo na dva načina: glasno nakon prozivke od strane jednog sekretara skupštine ili sijedanjem i ustajanjem. Glasno glasanje bilo je obavezno samo kad se odlučuje o cjelokupnom zakonu i o budžetu. Glasanje sijedanjem i ustajanjem vršeno je tako što predsjednik skupštine poziva da ustanu svi oni koji su protivu predloga.¹³ Kad je bio prisutan, poslanik je bio dužan da „da svoj glas pri glasanju“, osim ako se njega lično ticala stvar o kojoj se glasa kad poslanik uopšte nije imao pravo da glasa.¹⁴

Pravo glasa u Skupštini ne može se zamisliti bez prava govora - otuda i naziv parlament. Zakon o poslovnom redu garantovao je poslaniku pravo govora u Skupštini pošto „zatraži i dobije riječ od predsjednika Skupštine“¹⁵. O istom

¹² Ibid, član 63.

¹³ Ibid, član 70, Zakon o privremenom poslovnom redu u Narodnoj skupštini (dalje: Zakon o poslovnom redu), član 109-111.

¹⁴ Zakon o poslovnom redu, član 112.

¹⁵ Ibid, član 47; Knjaz Nikola jednom prilikom izražava mišljenje da prekomjerne diskusije poslanika smanjuju efikasnost Skupštine: „Od

predmetu poslanik je mogao govoriti najviše dva puta, ali mu je predsjednik, pošto pribavi ovlaštenje od Skupštine, mogao izuzetno dati riječ da i treći put govori.¹⁶ Međutim, poslaniku se morala odmah dati riječ ako je zatraži radi „lične odbrane, ili da ispravi svoj navod koji je pogrešno izložen, ili ukratko objasni svoj govor koji je dao povoda kakvom nesporazumu“.¹⁷

Poslanikovo pravo na govor u Skupštini trpjelo je nekoliko blažih i strožijih ograničenja, počev od „uplijetanja drugih pitanja u svoj govor“¹⁸ dok je u toku rasprava o određenom pitanju koje je na dnevnom redu, preko „napadanja na Narodnu skupštinu ili pojedine poslanike, ili što bi red kvarilo“¹⁹, pa do „pokušaja napada ili vrijeđanja ličnosti Knjaza Gospodara ili članove Vladalačkog Doma“²⁰. Disciplinske kazne u ovakvim slučajevima bile su: opomena na red, opomena na red koji se upisuje u protokol, oduzimanje riječi, prekidanje sjednice za određeno vrijeme, a u drastičnom slučaju i zaključenje sjednice, privremeno udaljenje dotičnog poslanika iz skupštinskih sjednica koje ne može biti duže od deset sjednica,²¹ a mogao je poslanik biti i „optužen redovnim sudovima, ali se za to traži odobrenje skupštinsko..ako bi izrazi poslanika, koje u Skupštini izgovore, sadržavali u sebi takve uvrede ma kome bilo, koje se po krivičnome zakoniku smatraju kao zločin ili prijestup“.²²

najžarkijeg rodoljuba naš mladi poslanik ne može se uzdržati, pa makar na štetu bilo opštu, da ne progovori bilo što bilo, tek da se ne reče da ne umije, da mu ne basta i da nije visoko mudar. Ali, srce je srce a narodno povjerenje, njemu treba služiti, njega treba na um imati, a ne samo ono što će gromopucateljnoga mu zabilježiti jedan stenograf i o tome se pričati u krčmama i kafanama“ (pismo Knjaza Nikole predsjedniku Skupštine vojvodi Šaku Petroviću, od 29. novembra 1906; citirano prema: Nikola I Petrović Njegoš, Politički spisi; Cetinje-Titograd, 1989, str. 358)

¹⁶ Ibid, član 50.

¹⁷ Ibid, član 54.

¹⁸ Ibid, član 56.

¹⁹ Ibid, član 58.

²⁰ Ibid, član 59.

²¹ Ibid, član 121-127.

²² Ibid, član 59; Ustav, član 97.

Kad su održavane tajne sjednice Skupštine, onda je poslanik imao obavezu čuvanja tajne pod prijetnjom trajnog isključenja iz Skupštine kao i određene krivične sankcije. O tome Zakon o privremenom poslovnom radu propisuje: „Predmeti o kojima se bude savjetovalo u tajnim sjednicama pretresaće se ako bude potrebno i u odborima tajno, i o njima se ne smije nikome ništa kazati osim poslanicima i ministrima, ili onima koji bi od Vlade bili ovlašćeni. Ako bi koji poslanik prokazao tajnu, Skupština će ga isključiti sasvim iz svoje sredine, i biće kažnjen po članu 117 Krivičnog zakonika“.²³ Dakle, u ovoj odredbi sriječemo se i sa slučajem u kome poslaniku može prestati mandat po osnovu utvrđene krivice za odavanje skupštinske tajne.

Slobodu djelovanja poslanika u Skupštini garantovala je ustavna odredba o njihovoj nezavisnosti od birača: „Svaki narodni poslanik predstavlja cio narod, a ne samo one koji su ga izabrali. Prema tome birači ne mogu dati poslaniku nikakva obavezna uputstva, jer on samo po svom ubjeđenju i savjesti glasa i rješava o narodnijem i državnijem poslovima“²⁴. I ako virilni poslanici nijesu to svojstvo stekli u izbornom procesu, ova odredba i za njih propisuje da „predstavljaju cio narod“, pa proizilazi da ni institucija u čije su ime stekli svojstvo poslanika nije mogla da ih obaveže u pogledu diskusije i glasanja. Funkcionalni imunitet poslanika uređen je na sljedeći način: „Narodni je poslanik neodgovoran za svoj rad u Narodnoj skupštini. Njega niko i nikad ne može uzeti na odgovor za glas koji je kao narodni poslanik dao u Skupštini“.²⁵ Poslanički imunitet imao je za cilj kako da zaštiti ličnost i slobodu poslanika u odnosu na mogućnost krivično-pravnog progona, tako i da omogući nesmetan rad Skupštine.

²³ Zakon o poslovnom redu, član 42; Krivični zakon za Knjaževinu Crnu Goru od 23. februara 1906. godine, u članu 117 propisivao je: „Činovnik koji lakoumno otkrije zvaničnu tajnu..da se kazni zatvorom od dva mjeseca do jedne godine; a ako zlonamjerno to učini, da se kazni po veličini pakosti i štete zatvorom od dvije do pet godina“.

²⁴ Ustav, član 60.

²⁵ Ustav, član 97 stav 1.

Tako, narodni poslanik nije mogao biti pritvoren niti predat sudu za vrijeme rada Skupštine, kao ni pet dana prije otvaranja Skupštinskog zasijedanja. Izuzetak je bio slučaj kad se poslanik „uhvati na samom djelu zločinstva“.²⁶

Narodni poslanici dobijali su putne troškove i dnevnice za učešće u radu Skupštine, osim onih koji su živjeli u mjestu gdje se Skupština održavala,²⁷ kao i onih koji su izostali sa sjednica ili su dobili odobrenje za odsustvo. Inače, svi poslanici su morali živjeti u Crnoj Gori.²⁸

Razmatranje pravnih normi o pravnom položaju poslanika u periodu uspostavljanja parlamentarizma u Crnoj Gori, učinjeno u ovom radu, omogućava da se zaključi sljedeće:

1. Ustav za Knjaževinu Crnu Goru, kao i zakoni koji se odnose na izbor poslanika i poslovni red u Skupštini, posvećuju značajnu pažnju pravnom položaju poslanika;
2. Nadležnost Knjaza/Kralja Gospodara i njegov uticaj na parlamentarni život je u znatnoj mjeri predstavljala ograničenje kako za parlament, tako i za poslanike. Slična ograničenja uzrokovalo je i nepostojanje zakonodavne inicijative Parlamenta i poslanika;
3. Položaj poslanika bio je pravno uređen u dovoljnoj mjeri da poslanik može nesmetano i dostojanstveno vršiti funkciju koja mu je Ustavom i zakonom bila određena. To se naročito odnosi na pravo na dobijanje riječi, slobodu govora u Skupštini i na poslanički imunitet.

²⁶ Ibid, član 98-100.

²⁷ Ibid, član 102.

²⁸ Ibid, član 55.

Novak ADŽIĆ¹

**CRNOGORSKA STRANKA NA PARLAMENTARNIM
IZBORIMA U KRALJEVINI SRBA, HRVATA I SLOVENACA
1927. GODINE**

Politička doktrina crnogorskih zelenaša (federalista) i Crnogorske stranke (zvanično konstituisane 1925. godine, iako je *de facto* postojala i djelovala kao politička grupacija od 1919. godine), temeljila se, u magistralskim tokovima, na političkoj i ideološkoj misli, koju je, od kraja 1918. godine, u egzilu, kreirao i reprezentovao kralj Nikola I Petrović-Njegoš. Kralj Nikola je, zapravo, bio apostol ili ideološki guru crnogorskih zelenaša. Pored toga, Crnogorska stranka snažno se oslanjala na ukupno istorijsko nasljeđe i tradiciju Crnogorske Knjaževine i Kraljevine, zbog čega je predstavljala konzervativni politički subjekt, a od svojih protivnika često je kvalifikovana i kao reakcionarna snaga (koja traži „povratak na staro“). U političkoj i ideološkoj misli korifeja crnogorskih federalista (u prvom redu dr Sekule Drljevića, Mihaila Ivanovića i drugih) primjetan je kontinuitet u profilisanju i afirmisanju crnogorske državotvorne misli sa političkim koncepcijama Kralja Nikole iz njegovog egzilantskog vremena (1916-1921). Crnogorska stranka baštinila je, sa izvjesnim korekcijama, u pogledu oblika državnog uređenja, oblika vladavine i političkog sistema, značajan dio ideja i programa kralja Nikole, koji je preferirao od kraja 1918. godine stvaranje južnoslovenske (kon)federacije, u kojoj bi bila očuvana i potvrđena crnogorska državnost i

¹ autor je doktorant istorijskih nauka, profesor (po ugovoru) na odsjeku za istoriju Filozofskog fakulteta Univerziteta Crne Gore u Nikšiću i direktor Zavoda za intelektualnu svojinu Crne Gore. Navedeni tekst je izvod iz rukopisa doktorske disertacije autora pod naslovom „Crnogorska stranka 1925-1945“.

samobitnost². Za vođstvo Crnogorske stranke, tokom njenog ukupnog postojanja, karakteristično je da su ga, najvećim dijelom, činili bivši ministri i drugi visoki državni funkcioneri,

² Kralj Nikola je izvještaču Asošijeted Presa 24. decembra 1919. godine eksplicitno saopštio da Crna Gora treba da bude sastavni dio jugoslovenske (kon)federacije. Tu Nikolinu elaboraciju objavio je i uticajni američki list „New York Times“ u članku pod naslovom „KRALJ NIKOLA ĆE SE SRESTI SA VILSONOM“. Naravno, do susreta kralja Nikole i Vilsona, ipak, uprkos nastojanjima Crnogorskog Dvora, nije došlo, ali se između predsjednika SAD i crnogorskog kralja tokom 1919. godine obavljala izvjesna prepiska. „New York Times“ o tome krajem 1919. godine piše: „

„Kralj Nikola će se sresti sa Vilsonom

Želi da Crna Gora bude uključena u Jugoslovensku federaciju.

NADA SE SVJETSKOJ LIGI

Vjeruje da će samoopredjeljenje donijeti mir i blagostanje za sve.

Pariz, 24. decembar (Asošijeted pres -Associated Press)-Kralj Nikola Crne Gore namjerava da posjeti Predsjednika Vilsona što je prije moguće. Kralj je patio od napada gripa, pa je juče, prvi put od kada je obolio, mogao da prošetati duž Bulonjske šume. Govoreći za Asošijeted pres, rekao je: „Težnje Crne Gore su u saglasnosti sa onim koje imaju i drugi narodi iste rase-koje će postati dio Jugoslovenske konfederacije, ali i da sačuva svoju autonomiju, nezavisnost i običaje.

„Crna Gora želi da joj Evropa omogući da ima svoj intelektualni život, istovremeno održavajući srdačan i bratski odnos sa susjednim narodima. Crna Gora se može nazvati starješinom Jugoslovenskih naroda. Bila je prva koja je osigurala svoju nezavisnost, boreći se pet vjekova protiv muslimanskog ugnjetavanja za svoju i slobodu svojih susjeda.

„Crna Gora nije nikada prestala da proliva svoju krv i na početku velikog rata pokazala je svoju solidarnost sa Srbijom. Godine 1914 cjelokupna crnogorska populacija je prihvatila oružje. Obezbijedila je 45.000 vojnika, koja u odnosu na broj stanovnika, predstavlja najveći broj ljudi koje je jedna nacija uputila u toku borbe. Svaki crnogorski građanin od 18 do 63 godine života je vojnik.

„Crna Gora je skoro iscrpljena žrtvovanjem za vrijeme Balkanskih ratova, u kojima je izgubila 13.000 ljudi i skoro cjelokupan ratni materijal. Novi rat je izazvao novi niz oskudice. Naši mrtvi na bojnim poljima broje oko 10.000, broj zarobljenih je još uvijek nepoznat i mnogi su podlegli izgladivanju i riziku. Kada je upitan za mišljenje o predloženoj Ligi Nacija i drugim stvarima koje će vjerovatno biti prije mirovne konferencije, kralj Nikola je rekao: „Nadam se da ću živjeti dovoljno dugo da vidim realizaciju tog plana. Kada je u pitanju sloboda mora, Crna Gora je zainteresovana samo indirektno. Još uvijek nijesam dovoljno prostudirao tu stvar da bih dao pozitivno gledište o tako složenoj temi. Mislim da pravo samoopredjeljenja treba da bude zagarantovano svakoj naciji. To je princip od koga čitav svijet može da očekuje mir i sreću, ako se primijeni bez ograničenja i rezerve“ („New York Times“, 25. december 1919).

diplomatski činovnici i oficiri iz nekadašnjeg vladajućeg aparata kralja Nikole (Risto Popović, Sekula Drljević, Mirko Mijušković, Savo Vuletić, Mihailo Ivanović, general Radomir L. Vešović, Marko Đukanović, Petar Plamenac, general Luka Gojnić, Pero Vučković, vojvoda Đuro Petrović-Njegoš, Jovo M. Popović, Petar Lompar, Jovan Nikov Plamenac, Marko F. Šoć, dr Ivan Jovićević, Krsto Zrnov Popović, Stanko i Blažo Marković i brojni drugi). U redovima crnogorskih federalista (Crnogorske stranke) bio je i određen broj mlađih ljudi, ali pretežno njenu okosnicu činila je stara ili starija garda crnogorskih političara, diplomata, činovnika, oficira i vojnika iz vremena kralja Nikole, tako da je njena socijalna struktura bila slabo obnovljiva, što je u novim okolnostima, i kasnije, značajno doprinijelo opadanju njene moći i uticaja u društvenim i političkim odnosima u zemlji i, naposljetku, njenom izumiranju i nestajanju. Tokom čitavog vremena faktičkog i zvaničnog egzistiranja Crnogorske stranke (federalista) od 1920. do 1945. jedva da je mladost proticala kroz njen krvotok.

U periodu od 1920. do 1941. godine, crnogorski federalisti (Crnogorska stranka) na prostoru Crne Gore bili su jedini autohtoni i autentični crnogorski partijski subjekt, zapravo, bili su jedina politička stranka, čiji centar nije bio izvan Crne Gore. Za razliku od crnogorskih federalista, ostale partije koje su djelovale u Crnoj Gori od 1919. do 1941. godine imale su svoj centar u Beogradu i predstavljale su samo filijale prestoničkih političkih stranka.

Crnogorske federalističke, konfederalističke (dijelom i suverenističke koncepcije) u pogledu državno-pravog statusa Crne Gore, a koje su od 1919. do 1923. godine preferirali crnogorski Dvor i Vlada u egzilu i drugi egzilantski crnogorski krugovi i pojedinci, Crnogorska stranka³ je, da bi stekla

³ Interesantna su zapažanja dr Nika Simovog Martinovića o Crnogorskoj stranci, čiji je otac sveštenik Simo bio prilično aktivni član Crnogorske stranke na Cetinju. On piše da je ona aktivno djelovala na području Crne Gore i da je „poznata u narodu pod imenom Federalistička stranka. Oko nje

zakonske uslove za legalan politički rad u KSHS/Kraljevini Jugoslaviji, nužno i pragmatično modifikovala i prilagodila realnom stanju i ugradila ih je u vlastite zahtjeve za (pre)uređenjem države Južnih Slovena na principu federacije. U tim zahtjevima snažno i dosljedno isticala se potreba za autonomijom i federalnom državnošću Crne Gore.

Crnogorska stranka je nastala i djelovala kao autohtoni politički subjekt i predstavljala je izraz akumuliranog nezadovoljstva značajnog dijela Crnogoraca ukupnim statusom njihove zemlje u novoj državi KSHS. Crnogorski stranka (federalisti) izrasla je iz zelenaškog vojnog (oružanog) i ideološko-političkog pokreta⁴, najznačajnijim dijelom iz one

su se okupljale pristalice dinastije Petrovića i dobar dio seljaka stare Crne Gore. Stranka se do 1923. godine nije pojavljivala na izborima, jer su njene pristalice uglavnom vodile oružanu borbu protiv pristalica Velike narodne skupštine u Podgorici, koja je proklamovala ujedinjenje Crne Gore sa Srbijom pod dinastijom Karađorđevića, a lišila prestola dinastiju Petrovića. S obzirom da nije bio izgrađen stav po nacionalnom pitanju, dobar dio tih masa dugo je potpadao pod politički uticaj bivših funkcionera stare crnogorske države. Federalistička stranka je uspjela da u staroj Crnoj Gori i srezu podgoričkom na izborima 1923. do 1927. godine obezbijedi tri poslanička mandata. Od 1927. godine crnogorska Federalistička stranka je uključena u Samostalnu demokratsku koaliciju, čiji su članovi bili Hrvatska seljačka stranka i Samostalna demokratska stranka. Kao vođa ove stranke fingirao je Mihailo Ivanović, premda je sva politička pitanja stranke rješavao dr Sekula Drljević. On se posebno povezo sa frankovačko-ustaškim dijelom Hrvatske seljačke stranke. Na izborima 1938. godine, ova stranka, kao opoziciona, dobila je dva mandata, od kojih jedan u srezu cetinjskom, a drugi u srezu šavničkom. Crnogorska Federalistička stranka je imala svoj organ „Crnogorac“, koji je izlazio u Podgorici od 1924. do 1927. godine“. (Dr Niko S. Martinović, „Razvitak štampe i štamparstva u Crnoj Gori 1493-1945“, Beograd, 1965, str. 26).

⁴ Dr Hrvoje Matković o tome piše: “Za politički život u Crnoj Gori od bitnog je značaja podjela na bjelaše i zelenaše u danima stvaranja jugoslovenske države. U početku tamo nije bilo formalnih političkih stranaka...Bjelaško-zelenaški antagonizam postao je osnova političkog okupljanja. I dok su se bjelaši manje-više uključivali u stranke formirane izvan crnogorskog područja (radikalna i demokratska stranka), zelenaši su djelovali kao politički subjekt koji se postepeno transformisao u političku stranku. Naziv joj je Crnogorska stranka, ali su njene pristaše u javnom političkom životu nazivani najčešće crnogorski federalisti. Naime, osnova njihova programa bila je traženje da Crna Gora bude jedna od federalnih jedinica jugoslovenske države. U tome se može uočiti i uticaj drugih sredina. Tako

socijalne osnove koja je podigla i podržala Božićni ustanak 1919. godine i bitno iz ideološke i kadrovske baze crnogorske političke emigracije (1917-1931).

Značajan dio socijalne strukture i osnove crnogorskih federalista (Crnogorske stranke) predstavljali su viši i niži oficiri, podoficiri i vojnici kralja Nikole i crnogorske vojske u Italiji (1919-1921). Radi se u najvećem broju o aktivnim učesnicima Božićnog ustanka (1919) i protivnicima Podgoričke skupštine i odluka koje ona donijela (novembra), te zelenaškim ustanicima koji su se podigli na oružje u cilju poništavanja odluka Podgoričke skupštine. Poslije sloma ustanka (1919) i komitskog pokreta (1919-1925) jedan značajan dio njih je emigrirao u Italiju i bio u okviru crnogorske vojske u egzilu. Brojni gaetanci bili su istaknuti u federalistima (Crnogorskoj) stranci⁵.

je na oblikovanje programa crnogorskih federalista u početku zasigurno utjecala umjerenija Hrvatska zajednica, ali se vremenom stranka sve više vezivala uz radikalniji HRSS i njegova vođu Stjepana Radića. Najistaknutiji predstavnik crnogorskih federalista bio je dr. Sekula Drljević (Hrvoje Matković, "Povijest Jugoslavije", Zagreb, 2003, str. 112).

⁵ Od gaetlija (gaetanaca) po povratku iz emigracije, nakon amnestije, a jedan dio po oslobođenju iz zatvora, u kojima su bili kao politički „krivci“, u federalističkoj Crnogorskoj stranci nalazili su se oficiri: Stevo Vučinić iz Pipera (umro u Podgorici 1922), Miloš Vučinić, Đuro Vučinić iz Pipera, Đordžije i Tomaš Grujović iz Pipera, Ilija Bećir iz Njeguša (umro 1925), Vaso Bećir, Niko Kaščelan, Blažo Maričević iz Njeguša, Blagota Martinović iz Komana, dr Andrija Petrović-Njegoš, advokat (sin vojvode Boža Petrovića-Njegoša), dr Stevan D. Popović iz Cuca (živio je u Nikšiću), Pero Tujov Vuković iz Pipera (iz emigracije se vratio 1927), Savo Filipov Čelebić iz Štitara, (iz egzila se vratio 1926), Bećir Bulatović i Vujadin-Vujo Bulatović iz Rovaca (Kolašin), Todor M. Borožan s Bokova, Jovan Belov Vujović iz Dobsrke Župe, Dušan Stankov Vuković iz Bjelica, Milo Savov Leković iz Crmnice, Andrija Dragutinović iz Bjelica, Stanko i Blažo Marković iz Pipera, Mirko Božović iz Limljana, Ilija Vukamnović-Šunja iz Podgora (ubijen na belvederu kod Cetinja 1936), Boško-Musa Vuković i Marko Sekulić iz Bandića (oboje su 1927 pristupili Narodnoj radikalnoj stranci, ali su se nekoliko godina kasnije vratili u redove crnogorskih federalista), Đoko Račić iz Vasojevića, Jovan Ivov Vučković s Prekornice, Butor Batričević iz Konaka (kod Cetinja), Vukale Rajković i Srdan Maričević iz Kosijera, Periša Adžić iz Đinovića i brojni drugi. Po povratku iz emigracije 1939. u Crnu Goru pristupio je Crnogorskoj stranci poznati ustanik, komita i zelenaš komandir Ivan Puletić Bulatović iz Rovaca.

U sastavu crnogorskih federalista (Crnogorske stranke) bio je i zapažen broj crnogorskih oficira, podoficira i vojnika, kao i pripadnika nekih drugih društvenih poziva i profesija, a koji su bili ujedno i zelenaški ustanici i komita, te koji su učestvovali u oružanim borbama protiv vojske i žandarmerije KSHS i bjelaških četa, a koji nijesu bili politički emigranti u Italiji, Francuskoj, SAD i drugim državama. I oni su sačinjavali dio socijalne osnove, glasačke baze crnogorskih federalista (Crnogorske stranke), a pojedini od njih bili su i članovi stranačkih formuma na centralnom nivou ili u lokalnim stranačkim odborima.

I jedan broj bivših ministara, državnih činovnika i oficira i podoficira, koji su bili u istražnom zatvoru kao politički pritvorenici i koji su robijali kao politički osuđenici zbog učešća u ustaničkom pokretu (1919) i zbog optužbi za „veleizdaju“ u odnosu na KSHS, a koji nijesu odlazili u politički egzil, pristupili su crnogorskim federalistima (Crnogorskoj stranci) i predstavljali su dio njene socijalne osnove i igrali su veoma značajnu ulogu u stranci, a pojedini od njih predstavljali su dio samog njenog vrha (vođstva). Crnogorska stranka (federalisti) u suštini je bila stranka crnogorskih političkih zelenaša i kao takva se (samo)identifikovala i prepoznavala od svoje političke konkurencije. Pored toga socijalnu strukturu članstva crnogorske stranke sačinjavali su lica koja nijesu bila zapošljena u državnoj upravi KSHS, već su to bile uglavnom ličnosti nezavisnih zanimanja (advokati, privatni posjednici), kao i penzioneri, a među njima bio je i izvjestan broj studenata.

Bjelaško-zelenaški konflikt od kraja 1918. godine vremenom je prerastao u stranačko-politički sukob parija koje su ponikle iz te dva suprotstavljena pokreta. Crnogorski federalisti (Crnogorska stranka) u mnogome su bili nastavljajući ideja i političkih pretenzija zelenaškog pokreta, iz kojih su subjektivno i objektivno i izrasli i kao takvi su se identifikovali i diferencirali od drugih političkih partijskih činilaca na

prostoru Zetske divizijske oblasti, Zetske oblasti i Zetske banovine u okviru KSHS/Kraljevine Jugoslavije.

Crnogorska stranka se od svog zvaničnog konstituisanja 1925. godine, kada je održala osnivački kongres, na kojemu je donijela svoj program i statut i izabrala stranačke organe, ideološko-politički opredijelila za preuređenje centralističke države u federalnu državu, u kojoj Crna Gora treba da dobije status ravnopravne federalne članice. Te stavove Crnogorska stranka je profilisala i istakla znatno prije svoga formalnog konstituisanja. Crnogorski federalisti, koji su 1925. godine prerasli u Crnogorsku stranku, a koji su i do tada djelovali kao stranačka struktura koja je imala parlamentarni status u Skupštini KSHS od 1923. godine. Crnogorski federalisti su organizovani kao politička grupacija tokom 1919. i 1920. godine, ali im silom režima nije bilo omogućeno da istaknu izbornu listu na parlamentarnim izborima, izborima za ustavotvornu skupštinu održanim 1920. godine. Međutim, na izborima 1923. godine crnogorski federalisti su dobili mogućnost da sudjeluju, te su na njima za poslanike u Narodnoj skupštini KSHS u Beogradu izabrani su Risto Popović⁶ i Mihailo Ivanović. Još od svog faktičkog osnivanja i početka političkog djelovanja (nastali su u prvoj polovini 1919. godine) crnogorski federalisti konzistentno su stajali na poziciji federalnog preuređenja KSHS, borbe protivu beogradskog političkog centralizma, despotije, hegemonizma i kapitalizma,

⁶ Risto Vidakov Popović iz Cetinja, bivši ministar u crnogorskoj vladi kralja Nikole, zelenaški prvak od kraja 1918. godine, jedan od utemeljivača i vođa crnogorskih federalista. Spada, uz Jova Mišova Popovića, Krsta Zrnova Popovića, Petra Lompara i druge, u red vodećih organizatora Božićnog ustanka na području Cetinja i okoline. Ustanak je podignut 1919. godine za pravo, čast i slobodu Crne Gore. Po izbivanju ustanka Risto Popović je uhapšen od strane vlasti nove države i utamničen u podgorički zatvor „Jusovača“, u kojemu je bio u istražnom pritvoru tokom 1919. godine. Po izlasku iz istražnog pritvora, bavio se advokaturom. Za poslanika sa kandidatske liste crnogorskih federalista izabran je na izborima 1923. godine. Umro je 1924. godine u Beču. Usljed njegove smrti, u Skupštini KSHS za poslanika iz redova crnogorskih federalista izabran je Milo Dragojević iz Drušića (Riječka nahija, okolina Cetinja).

zalažući se za ispravljanje nepravde prema Crnoj Gori počinjene 1918. godine. Na parlamentarnim izborima u KSHS 1925. godine Crnogorska stranka je pojedinačno bila najjača stranka na prostoru Crne Gore i osvojila je 3 poslanička mandata (Mihailo Ivanović, Savo Vuletić i dr Sekula Drljević), ali je u odnosu zbor mandata drugih partija centralističke orijentacije ipak predstavljala manjinu u biračkom tijelu u izbornom okrugu Crna Gora.

U vrijeme parlamentarnih izbora 1927. godine crnogorski federalisti bili u bliskim političkim (savezničkim) odnosima sa Hrvatskom seljačkom strankom Stjepana Radića. Već su bili pristupili parlamentarnom Narodnom seljačkom klubu⁷, čiji je lider bio Stjepan Radić. Crnogorska stranka je, krajem jula 1927. godine, insistirala na političkoj odgovornosti nosilaca i faktora, prevashodno izvršne (upravne) vlasti u državi, ali i na odgovornosti sudske vlasti. Međutim, apostrof je, ipak, označila na političkoj odgovornosti izvršne vlasti i to za njeno konkretno činjenje ili nečinjenje. Crnogorski federalisti su isticali da je od svih organizovanih ljudskih zajednica najvažnija država, te, shodno tome, je i nužan uslov za njeno postojanje i funkcionisanje, koje bi bilo od koristi za društvenu i državnu zajednicu i njene članove, da se oni koji vrše prerogative vlasti ponašaju odgovorno i da su u imperativu da rade za opšte dobro. Kada govore o političkoj odgovornosti, crnogorski federalisti ističu da se ista sastoji u tome da „narod na izborima, ne glasa za one, koji su rđavo radili za opšte interese, vodili rđavu i štetnu politiku za svoju državu i svoj narod“⁸. Ograničena i kontrolisana vlast od strane naroda i vršenje vlasti po volji i u korist naroda, za crnogorske federaliste je mjera legitimne i dobre vlasti. Oni

⁷ Narodni seljački klub formiran je 10. februara 1927. godine od poslanika Hrvatske seljačke stranke i Crnogorske stranke. Potpredsjednik NSK bio je Savo P. Vuletić, narodni poslanik Crnogorske stranke u parlamentu KSHS.

⁸ “Politička odgovornost”, “Crnogorac” (“nedjeljni politički list-organ Crnogorske stranke”), Podgorica, godina III, broj 37, subota 30. jula 1927, str. 1.

insistiraju na tome da je prava narodna vlast ona koja je izabrana od samog naroda da upravlja u ime naroda, s narodom i za interese i dobrobiti naroda, kojoj je on pružio povjerenje i obavezu da rukovodi društvenim i državnim poslovima⁹. Međutim, iz Crnogorske stranke tvrdilo se da je situacija u državi bitno drugačija, i to takva da predstavlja suprotnost u odnosu na navedena načela i težnje, te da je vršenje vlasti od strane postojeće garniture u zemlji rezultiralo i da je determinisano jako štetnim posljedicama po narodnu i državnu zajednicu. Aludira se na to da vlast u državi SHSH djela protiv interesa naroda i da postupa nedemokratski i govori se o tome da je obmana sve ono što se do sada prezentiralo o razlozima “sukoba između Srbije i Crne Gore”¹⁰ i tvrdi se da su istorijski međusobni odnosi između tih dvaju zemalja bili obilježeni borbom “o prvijenstvu u srpskom narodu, o tome ko će biti vođa, ko će biti prvi”¹¹. Potom se konstatuje: “Ova je borba postojala u svim istorijskim vremenima, kada su postojale dvije ili više srpskih država. Ta borba postojala je i danas postoji kod najvećih i najkulturnijih naroda: Engleza, Njemaca, Rusa i t.d. Borba za prvijenstvo, među državama i pokrajinama kao i među pojedincima, prirodna je i korisna, ako se vodi dopuštenim oružjem u časnoj borbi. I što god su izgledi za jedinstvo bili veći, jer je ono izvan spora – do jedinstva je moralo doći, a borba za prestiž bila je jača. Srbijanci su pravilno shvatili tu borbu i našli se svi na istoj liniji, dok su Crnogorci predstavljali razbijeni front. Veliki dio tog fronta prešao je u privatni tabor i sa vojskom tog tabora

⁹ Američki predsjednik Abraham Linkoln je 1863. godine u svom govoru u Getisburgu (Gettysburg Address) osnovnu ideju o demokratiji sublimirao u rečenici: „To je vlast naroda, od strane naroda i za narod“. Time je htio podvući da je osnova demokratije javno djelovanje koje počiva na jednakosti svih ljudskih bića, članova društva i države. U rečenom tekstu crnogorski federalisti usvajaju Linkolnovo stanovište i insistiraju na istinskoj, demokratskoj vladavini.

¹⁰ “Politička odgovornost”, “Crnogorac” (“nedjeljni politički list-organ Crnogorske stranke”), Podgorica, godina III, broj 37, subota 30. jula 1927, str. 1.

¹¹ Ibidem

bacio u vazduh potonjeg vojnika u crnogorskom političkom šancu, osamdesetogodišnjeg starca Kralja Nikolu, a s njime i svoju otadžbinu. Posljedica je ovakve politike gubitak svih ratnih tekovina sa Skadrom, režim anarhije i najcrnjeg nasilja sa svijema posljedicama bijede i beznadnosti.

Načelo je, da svačije političko uvjerenje treba poštovati. S tim se i mi slažemo. Ako ovdje nemamo posla sa uvjerenjem, već sa faktima, gotovim rezultatima jedne nesrećne politike. Teški grešnici te politike tražili su i prošlih izbora i tražiće i sad, da im narod svojim glasanjem povjeri svoju sudbinu, da ih nagradi. Oni će uvjeravati narod, da ne bi bilo jedinstva bez njihovog ovakvog rada. Ova njihova parola sa jedinstvom, koliko je neistinita, toliko je i uvredljiva. Nije u pitanju bilo jedinstvo niti je sad, već dobar ili rđav način zaštite interesa Crne Gore u jednom najsudbonosnijem momentu. Pokušaće, možda, da pronađu, još kakve svoje zasluge. Ali za koga zasluge ? ... Za Crnu Goru, za Srpstvo, za slobodu, za slogu i bratstvo ! ... Ne. Ne! Ne, čak ni za onaj sporedni interes, kome su služili i danas služe pod lažnom firmom boraca za jedinstvo.

Mi smo stalno bili i bićemo za međusobno izmirenje i praštanje. Ali nijesmo, da narod daje povjerenje krivcima današnjeg poniženja, bijede i očajanja Crne Gore, jer bi to bilo za narod dokaz ne samo političke nesposobnosti, već i nemorala. A to Crnogorci, nadamo se, neće željeti da zasluže¹².

Crnogorska stranka učestalo je bila optuživana od strane vlasti i drugih političkih konkurenata za "crnogorski separatizam" i djelatnost uperenu protiv "državnog i narodnog jedinstva"; da radi protiv "ujedinjenja Srpstva" i slično. Stoga je bila suočena da se pravda kako nije protivnik jugoslovenskog ujedinjenja. Polovinom avgusta 1927. godine osjetila je potrebu da saopšti da je njena politička ideologija i akcija utemeljena na konceptu jugoslovenskog ujedinjenja, koje podrazumijeva ugovorno (sporazumno, uslovno) ravnopravno ujedinjenje Crne

¹² Ibidem

Gore sa Srbijom i ostalim subjektima jugoslovenske zajednice. Ističe da su protivnici ujedinjenja one političke stranke i drugi subjekti koji su zagovali i preferiraju koncept prisajedinjenja Crne Gore Srbiji i KSHS i koji, promovišući unitarizam i centralizam, negiraju pravo na ravnopravnost Crnoj Gori u postojećoj državi. Navodi da državno i narodno ujedinjenje pojedinih narodnih djelova i zemalja može biti, po definiciji, samo sporazumno, a da svi drugi korišćeni načini (sila, prevara, lukavstvo i slično) kojim bi se ono postiglo, ne predstavljaju biće i smisao ujedinjenja, već da je to okupacija, aneksija i prosti čin osvajanja jednog subjekta od strane drugog. Za crnogorske federaliste protivnici ravnopravnog sporazumnog ujedinjenja, koje je moguće na načelima decentralizma, su stvarni protivnici narodnog i državnog ujedinjenja, jer se, po njima, “samo sporazumno uređenje države zove ujedinjenje”¹³. Oni konstatuju da su u Crnoj Gori protivnici ujedinjenja, svjesno ili nesvjesno, samo “pristalice srbijanskih centralističkih partija (radikali, demokrati, zemljoradnici, republikanci i komunisti)”¹⁴. Crnogorski federalisti zaključuju da “beogradski agenti”¹⁵ podmeću i obmanjuju javnost “da su Crnogorci protiv jedinstva”¹⁶ i sebe kvalifikuju “osvjedočenim borcima za ideju narodnog jedinstva”¹⁷.

¹³ “Ujedinjenje”, “Crnogorac”, Podgorica, god. III, broj 39, subota, 13. avgusta 1927, str. 3.

¹⁴ Ibidem

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem. Navedeni članak glasi integralno: “Definicija ove riječi, ovog pojma izgledala bi na prvi mah da je za svakog jasna. Djelovi jednog naroda ili jedne rase, ako se slože i sporazumno ujedine u jednu državu, to se zove ujedinjenje. A ako se je došlo do državne zajednice drugim načinima: lukavstvom, prevaram ili silom, to nije ujedinjenje, već okupacija, prisajedinjenje ili osvojenje. Ujedinjenje se može postići na više načina, s obzirom na formu državnu, a osvojenje, odnosno prisajedinjenje samo na onaj način, koji osvojitelj želi. A on obično želi, onaj koji mu je najkorisniji. I ujedinjenjem i osvojenjem, odnosno prisajedinjenjem dolazi se do jedne države. Kad god se je u istoriji dolazilo do ujedinjenja, tj. sporazumnog ulaska djelova jednog naroda u državno jedinstvo, nikada ta država nije

List „Crnogorac“, partijski organ Crnogorske stranke, u toku predizborne agitacije i propagande, 20. avgusta 1927. godine, pisao je da se, u odnosu na Crnu Goru, nijesu, kako ranije, tako i tada, sa raznih adresa, štedela izborna obećanja, te da su ona intezivirana u aktuelnoj situaciji i to od strane režimskih struktura (vladajuće partije) i pristalica političkih struktura, koji baštine centralistička uvjerenja u pogledu državnog uređenja, te koje negiraju pravo na ravnopravnost Crne Gore u postojećoj državi. Crnogorski federalisti smatraju da je nastupilo vrijeme da „narod više ne vjeruje u prazna obećanja“¹⁸ i obmane, koje im stalno plasiraju čimbenici režima, a sa kojima se suočavao i suočava narod u Crnoj Gori. Crnogorski federalisti za dr Milana Stojadinovića, ministra

bila uređena centralistički, (kao što je naša), već decentralistički (kao ujedinjene države Sjeverne Amerike, Švajcarska, Njemačka, koja je izvršila ujedinjenje sa nekih 25 dinastija i t.d). Kad smo ovako načisto sa ujedinjenjem, kad znamo razliku između ujedinjenja, i osvojenja odnosno prisajedinjenja, stavimo ruku na srce pa kažimo pravo: ko je u ovoj državi protiv ujedinjenja, koja pokrajina, koja politika i koje partije. I zar nije odgovor bezuslovno tačan, da su to svi oni, koji su protiv sporazumnog uređenja države. Jer se samo sporazumno uređenje države zove ujedinjenjem. Onaj koji je protiv ujedinjenja ne mora biti protivu države i obratno. Dakle, tzv. državotvorstvo i ujedinjenje dva su različita pojma. Pošto znamo ko je u ovoj državi protiv ujedinjenja, da vidimo ko je protiv države. Na ovo pitanje već je teže odgovoriti. Protivnici ujedinjenja tvrde, da bi sporazumno uređenje države bilo za nju opasno, dok pristalice ujedinjenja, a oni su ogromnoj većini, dokazuju da je najjača garancija sigurnost, i dugovječnost države ne u gruboj sili, već u ljubavi građana prema njoj. A ova se ljubav postiže ako je država osnovana na sporazumu ravnopravnosti i pravdi. Koje je od ova dva gledišta protiv državno (antidržavno) na to će budućnost odgovoriti. Neka nam dozvole oni, koji nijesu naviknuti da misle svojom glavom, da im skrenemo pažnju da iz ovog što smo gore rekli jasno izlazi.

1) Da su Crnoj Gori protiv ujedinjenja, svjesno ili nesvjesno, samo pristalica srbijanskih centralističkih partija (radikali, demokrati, zemljoradnici, republikanci i komuniste)

2) Da su beogradski agenti parolu- koja im je šapnuta na uho- da su Crnogorci protiv jedinstva, automatski, ili kako bi se šaljivo reklo, po zvaničnoj dužnosti, ponavljali revnosno i kobno za Crnu Goru, širili i dobacivali u lice poštenim ljudima, osvjedočenim borcima za ideju narodnog jedinstva. Dobro je da se zna. Bolje ikad neko nikad“.

¹⁸ “Prazne torbe”, “Crnogorac”, Podgorica, godina III, broj 40, subota, 20. avgusta 1927, str. 1.

finansija (za njega kažu da je „ministar para“¹⁹), koji je bio nosilac liste NRS za Crnu Goru na parlamentarnim izborima 1925. godine, vele da je tada bio izabran u izbornom okrugu Crna Gora, što, po njima, „nije u prilog obraza Crnogoraca“²⁰. Za Stojadinovića, crnogorski federalisti kažu da je u vrijeme trajanja njegovog dotadašnjeg poslaničkog mandata Crna Gora tretirana tako, da joj se ne opredijeli „ni pare ni dinara“²¹, te da, uprkos zaklinjanu da će uraditi realno moguće za oporavak i napredak Crne Gore, ipak, ništa nije učinio za dobrobit Crne Gore i njenog naroda. Da bi tu vlastitu političku ocjenu nastojali prikazati u svjetlu činjenica i dokaza, crnogorski federalisti, potom, obrazlažu da je socio-ekonomsko-finasijski Crna Gora ugrožena i s namjerom „zaboravljena“ i zapostavljena, te da je Milan Stojadinović, u ime Vlade čiji je resorni ministar finansija, čak i budžetske kredite koje je Parlament Skupštine KSHS „odobravao za Crnu Goru trošio u Srbiji“ i da je za nekoliko potonjih godina takvih kredita opredijeljih Crnoj Gori u iznosu 320 miliona dinara potrošeno u Srbiji. Potom se za Stojadinovića kaže da se kao bivši ministar finansija nalazi pod isljeđenjem za korupciju, a ponovo širi po Crnoj Gori izborna obećanja da bi stekao poslanički mandat ili opet ministarski položaj. Za Crnogorsku stranku je nedvojbeno da, na osnovu stečenog iskustva, crnogorski narod ne može imati povjerenja i nade u poslanike Srbijance da će se založiti za njegova prava, te, također, „ne može imati nikakve nade ni u Crnogorce pripadnike srbijanskih partija“²². Smatraju da je to logično, jer „Srbijanci imaju svu vlast u svojim rukama. Crnogorci kao poslanici u njihovim poslaničkim klubovima vezani su na pokoravanje odlukama većine kluba i stranačkom disciplinom. Oni moraju ili raditi ono što Srbijanci hoće ili im nema mjesta među

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

²² Ibidem

njima²³. Ako bi se, po ocjeni crnogorskih federalista, kojim slučajem pojavio Crnogorac po zemlji i mjestu rođenja, u poslaničkom klubu, bilo Narodne radikalne ili Demokratske stranke, i, primjerice zatražio: da se Crnoj Gori isplate ratne reparacije, koje joj pripadaju po odluci Pariške (Versajske) Mirovne konferencije, u vrijednosti od 9 milijardi dinara, jer iste na njeno ime prima postojeća država, a od tog iznosa se u Crnoj Gori „ne troši ni sitne pare“²⁴; te da se Crnogorcima plate „rekvizije i perperi, koje je beogradska vlada već naplatila u zlatu“²⁵, te ti Crnogorci (pripadnici srbijanskih stranaka, odnosno, njihovih filijala u Crnoj Gori), recimo, zatraže „da se preko Crne Gore provede željeznica na Bar i Boku i da se izlije Skadarsko jezero; da protestiraju u rečenim klubovima, zbog najtežih bezakonja i nasilja vlasti, što se činiše u Crnoj Gori-ti poslanici Crnogorci tijekom bih odmah ušli u borbu protiv svoje vlade i svoje partije i izlećeli bi neslano iz rečenih klubova i srbijanskih partija“²⁶-rezolutna je u zaključku Crnogorska stranka. Po ocjeni crnogorskih federalista, poslanici iz Crne Gore koji pripadaju srbijanskim partijama iz tih razloga „nikad nijesu smjeli odvažno i muški dići glas u odbranu prava i interesa Crne Gore, kao što su jedino to radili poslanici Crnogorske Stranke (federalisti)“²⁷. Za Crnogorsku stranku djelovanje poslanika iz Crne Gore, koji pripadaju bilo kojoj srbijanskoj stranci, na osnovu iskustva bilo je takvo da oni za Crnu Goru nijesu učinili ništa, ne samo zato što to nijesu htjeli, već i zato što su im, i da su htjeli, u tom smislu, bile vezane ruke, te stoga nijesu ni mogli, te su jedino činili onako kako im zapovijeda ideologija i politička većina u partijama čiji su revnosni članovi.

Stoga crnogorski federalisti percipiraju da je uloga tih i takvih poslanika „svedena na ponizno moljakanje za ono, na

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem

²⁶ Ibidem

²⁷ Ibidem

što bi u ime crnogorskog naroda imali pravo. Svojestveno je raji, da svoje pravo ne traži kao pravo već kao milostinju. U ovom je razlika između poslanika Crnogorske Stranke i poslanika Crne Gore iz drugih stranaka²⁸-vrijednuju crnogorski federalisti. Oni su ubjeđena da je potrebna složna borba Crnogoraca „za ravnopravnost i prava Crne Gore, jer od prošnje jedan narod ne može živjeti“²⁹, te potom ističu da se u postojećoj situaciji materijalno stanje Crne Gore „može popraviti samo ako se poveća snaga Crne Gore udruživanjem njenih poslanika sa jakim parlamentarnim grupama, koje bi se htjele svesrdno angažovati za njen boljitak, što srbijanski radikali i demokrate ne samo ne htjedoše do sad, no to odrekoše i za buduće“³⁰. Za njih, radikali i demokrate iz Crne Gore postupaju antipodno tom mišljenju i čvrsto ostaju na svojim dosadašnjim političkim stavovima, te, stoga, se oni i dalje „nadaju na milost, koja je kao i do sad iluzorna i samo obmana“³¹. Nemaju dileme crnogorski federalisti da politički predstavnici NRS i DS u Crnoj Gori svojim držanjem i taktikom koju sprovode „nijesu dostojni Crne Gore i njene svagdašnje borbe“³² za vlastita prava, te je njihova djelatnost u pogledu Crne Gore beskorisna. Zato Crnogorska stranka, uoči predstojećih parlamentarnih izbora, osuđujući svoju političku konkurenciju i optužujući je da je djelovala protiv otadžbine Crne Gore, a u interesu Srbije, sugeriše: „Sa politikom čekanja prolaznika na raskrsnici treba prestati. To može i treba da učini onaj dio Crnogoraca, koji je dosad bio u službi interesa i gledišta jedne pokrajine na štetu svoje otadžbine. Treba da se prestane daljim šiljanjem prosjaka u beogradski Parlamenat, koji se otud stalno vraćaju prazne torbe“³³.

²⁸ Ibidem

²⁹ Ibidem

³⁰ Ibidem

³¹ Ibidem

³² Ibidem

³³ Ibidem

Crnogorska stranka je, tri dana prije održavanja parlamentarnih izbora za Skupštinu KSHS (8. septembra 1927. godine), uputila i objavila, preko svog partijskog glasila „Crnogorac“, sažeti, izbornim političkim porukama i podukama emanirani, apel Crnogorcima, u kojemu je pozvala glasače Crnogorce da podrže njenu kandidatsku listu i program. U tom izbornom apelu Crnogorska stranka navodi: „Crnogorci, ne glasajte za one, koji nijesu Crnogorci, niti za Crnogorce iz srbijanskih partija: radikalske, demokratske, zemljoradničke i komunističke. Radikali i demokrati su se i podijelili na po tri grupe i imaju na biralištima svud po tri zasebne kutije, pa i oni koji su bili prije za njih ne znaju sad kud će se okrenuti. I oni i svi Crnogorci bez razlike treba da bacaju 11. o.m. kuglice jedino i isključivo u kutije Crnogorske Stranke, koje će svud biti na šestom mjestu po redu sa zelenom listom na njima, a sa imenima g. Mihaila Ivanovića kao nosioca liste i sreskih kandidata. Crnogorci, bacajući kuglice u kutije Crnogorske stranke, glasaćete za sebe, za vašu milu Crnu Goru!!“³⁴.

Crnogorski federalisti su iskazivali veoma loše mišljenje o politici svih radikalskih srpskih (srbijanskih) vlada u Srbiji i izbjeglištvu, naročito u njihovom odnosu prema Crnoj Gori. Inače, radikali su bili najčešće na vlasti u Srbiji od 1903. pa nadalje i u KSHS od njenog osnivanja 1918. godine do 1926. godine i kasnije. Osnivač i vođa Narodne radikalne stranke Nikola Pašić umro je u Beogradu 10. decembra 1926. godine. Prema „liku i djelu“ Nikole Pašića, intencijama i učincima njegove politike spram Crne Gore i Crnogoraca, izjašnjavali su se otvoreno od svog faktičkog osnivanja 1919. godine, ne samo do Pašićeve smrti, nego i docnije. I nakon Pašićeve smrti, oni nijesu promijenili mišljenje. Naprotiv.

Tako je, neposredno pred održavanje parlamentarnih izbora u KSHS 1927. godine, list „Crnogorac“, organ Crnogorske stranke, protestovao zbog pređašnje odluke Odbora (odbornika) opštine Podgoričke, na čijem čelu se

³⁴ „Crnogorac“, godina III, broj 43, četvrtak 8. septembra 1927, str. 2.

nalazio dr Nešo Šćepović, funkcioner Narodne radikalne stranke za Crnu Goru (NRS), da se glavni podgorički pazar nazove „Trg Nikole Pašića“³⁵. Tu odluku odbornika opštine podgoričke, izglasanu na prijedlog radikala Neša Šćepovića, crnogorski federalisti su, u stranačkom glasilu „Crnogorac“, 8. septembra 1927. godine, okarakterisali tako što su saopštili da je time „nanijeta velika sramota Podgorici“³⁶ i cijeloj Crnoj Gori. Za Crnogorsku stranku, Nikola Pašić „bio je najveći krvnik Crne Gore i Crnogoraca, koji mu nijesu izdavali svoju užu otadžbinu i bručili je“³⁷. Pašića su fiksirali za glavnog međunarodnog anticrnogorskog intriganta i klevetnika i za inspiratora, nalogodavca i organizatora presudnih akcija poduzetih sa ciljem da „uništi Crnu Goru ne samo teritorijalno kao državu no i moralno i materijalno“³⁸. Njegovu političku djelatnost prema Crnoj Gori prije i poslije „ujedinjenja“ 1918. godine ocjenjivali su „krvničkim radom“³⁹. Isticali su da je „sramota“ što su odbornici NRS u Podgorici donijeli odluku da se u toj varoši ustanovi „Pašićev trg“ i žestoko su osuđivali Neša Šćepovića što sa svojim saradnicima nije obnovio spomenik velikom vojvodi Mirku Petroviću-Njegošu i Crnogorcima palim u ratovima od 1862. godine i to spomenik koji je postojao decenijama u Podgorici, a kojega je 1918. godine srušila „bezobrazna plaćena rulja“⁴⁰. Takođe, Crnogorska stranka je izražavala revolt na radikale i Šćepovića što se nijesu sjetili „da glavnoj podgoričkoj ulici povrate njeno ime 'Ulica Kralja Nikole' oteto joj od izvjesnih, da bi i tijekom ugodili režimu i zamijenjeno imenom 'Ulica Slobode'“⁴¹. U vezi sa odlukom da se Pašićevim imenom nazove trg u Podgorici, crnogorski federalisti konstatuju da predsjednik opštine

³⁵ „Jedna sramota varoši Podgorice“, „Crnogorac“, godina III, broj 43, četvrtak 8. septembra 1927, str. 2.

³⁶ Ibidem

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Ibidem, str. 3.

Šćepović i istomišljenici riješiše „da počaste Pašića“⁴² i to tako „kao da Crna Gora ima malo velikana, da su tijekom trebali biti počašćeni prije no se na Pašića moglo i pomisliti“⁴³.

⁴² Ibidem

⁴³ Ibidem. Rečeni tekst glasi u cjelini: „Prije nešto vremena učinjen je bio predlog odboru Opštine Podgoričke, da se glavni Pazar u Podgorici nazove „Pašićev Trg“. O tome se vijećalo pod predsjedništvom Neša Šćepovića. I on sa većinom odbornika riješi, da se predlog usvoji. Tijem je nanijeta velika sramota Podgorici, pa i čitavoj našoj pokrajini. Nikola Pašić može uz mnogo i mnogo svojih mahna biti i zaslužan nešto za Kraljevinu Srbiju. Ali je bio najveći krvnik Crne Gore i svih Crnogoraca, koji mu nijesu izdavali svoju užu otadžbinu i bručili je. A te je privijao k sebi i davao im iz dispozicionih fondova i kapom i šakom. I u najnovije vrijeme Pašić je usuo u Jevropu more intriga i kleveta protivu Crne Gore direktno i preko svojih agenata, izvrćući notorna fakta. Najveća mu je želja u životu bila, da uništi Crnu Goru ne samo teritorijalno kao državu no i moralno i materijalno. Njegov je u glavnom i način, da je Crna Gora ušla u jugoslovensku državnu zajednicu onako, kako je to učinjeno. Za ono što su Crnogorci željeli i htjeli nije ih u stvari niko pitao. Jedan od njegovih poslušnika i favorita Svetozar Tomić iznio je ubrzo iza Pašićeve smrti u „Samoupravi“, kako je Pašić o tome radio na Krfu. Oguglao po tim stvarima i ne osjećajući sramotu jednog agenta protivu svoje rođene grude Tomiću se omaklo, da iznese kako je Pašić preko njega lovio Crnogorce i pripremao ih da Crna Gora i Crnogorci dožive ono, što su doživjeli. Prostor lista ne dopušta nam, da ovdje iznosimo masu primjera krvničkog rada Pašićeva protivu C. Gore prije stvaranja jugoslovenske države. A i od onda on je ostao naš krvnik. I najviše se njemu imade zahvaliti: što su nam opljačkani onih devet milijardi dinara, što nam ih je dosudila bila konferencija mira u Parizu kao naknadu ratne štete što nam nije ništa dato od ratnog plijena; što su nam potcijenjeni perperi; što se do crna kamena nije predviđalo za nas u budžetima od ujedinjenja i ne trošilo se u Crnu Goru već u Srbiji i ono, što je budžetima predviđeno; i što ništa za nas nije učinjeno u pogledu provođenja željeznice preko Crne Gore i isušenja Skadarskog jezera. Da je Nikola Pašić htio, sve bi to drukčije bilo. Ali on je protivu nas vodio borbu do iskopa same svoje smrti. I pored svega gore navedenog i dok ni u Beogradu Nikola Pašić nema njegovim imenom nazvate ulice, gazda Nešo Šćepović sa družinom, zar da ugodu svom kompanjonu Milanu Stojadinoviću ak-Pašićevcu htjede da nazove centar Podgorice „Pašićev Trg“! Čudo i pokor !!! A ne sjeti se gazda Nešo i družina mu, da na istom mjestu obnovi spomenik Vojvode Mirka Petrovića i pod njegovom komandom poginulih Crnogoraca u ratu od 1862.g., koji spomenik bezobrazna plaćena rulja gamena sruši 1918.g. po komandi jednog Herostrata i Nemrčipuškovića, kojeg kao takvog vrijeđaše spomenik crnogorskog junaštva. Ne sjeti se gazda Nešo i njegova družina, da glavnoj podgoričkoj ulici povrate njeno ime „Ulica Kralja Nikole“, oteto joj od izvjesnih, da bi i tijekom ugodili režimu i zamijenjeno imenom „Ulica Slobode“, kao da ime Kralja Nikole nije personifikacija slobode Zete i njenog grada Podgorice, jer im on donese slobodu ! Pošljednji kralj i kraljica iz doma

Na parlamentarnim izborima u KSHS u izbornom okrugu Crna Gora održanim 11. septembra 1927. godine, Crnogorska stranka je doživjela pad uticaja u biračkom tijelu. Nosilac njene liste bio je Mihailo Ivanović. Crnogorska stranka u Crnoj Gori osvojila je 1 poslanički mandat, dok je drugi osvojila u Hrvatskoj. U izbornom okrugu Crna Gora Crnogorska stranka osvojila je ukupno 5.153 glasa, odnosno, 14,9%⁴⁴ od broja izašlih na izbore i glasalih.

Jedan od više razloga izbornog neuspjeha Crnogorske stranke bio je i taj što se u Crnoj Gori nije kandidovao dr Sekula Drljević⁴⁵. Sa liste Crnogorske stranke izabran je za

Obrenovića ubijeni su pod izlikom kazne od svojih oficira. Pa ipak ne samo da nije u Beogradu srušen tad spomenik Knjaza Mihaila Obrenovića, ne samo da nijesu onamo promijenjena imena ulica drugih Obrenovića: knjaza Miloša i knjeginje mu Ljubice te braće mu Jevrema i Jovana, kralja Milana i kraljice Natalije, no su zadržata imena ulica i ubijenih kralja Aleksandra i kraljice Drage. Šta više ime kraljice Drage i danas ima jedna važna beogradska bolnica. Još nešto je zaboravio gazda Nešo sa družinom, što su trebali učiniti mnogo prije no Pašićevim imenom nazvati naš Pazar. Naime trebali su se sjetiti da ni jedna podgorička ulica ne nosi ime kojeg Zećanina iz prošlosti, niti iz same Podgorice, niti iz zetskih sela. A mi znamo da nema ni jednog starosjedilačkog bratstva u Podgorici niti i jednog sela u zetskoj ravnici s jedne i s druge strane Morače, koji nijesu dali po jednog ili više njih odličnih patriota, heroja i mučenika za narod i narodnu stvar. Pa ipak ni jedan od njih ne bi srećan da se njihovim imenima nazove ma i koja sporedna podgorička ulica. A riješiše gazda Nešo i drugovi mu, da počaste Pašića nazvavši njegovim imenom naš Pazar, kao da Crna Gora ima malo velikana, da su tijekom trebali biti počašćeni prije no se na Pašića moglo i pomisliti. Nešo Šćepović i družina mu silno su se obrukali i sebe i Podgoricu, već samim tim, što se dala prilika da se i govori o rečenom poslu, a još više usvajanjem onog drskog predloga. Ali od mnogo većeg blamaža spasla je i Podgoricu i svu Crnu Goru opštini nadzorna vlast, koja je, kako doznajemo, obustavila od izvršenja rečenu odluku odbora Opštine Podgoričke te se Podgorica neće do kraja osramotiti, da joj, se Pazar nazove „Pašićev Trg“. A gazda Nešu i družini mu treba da se narod oduži za rečeni pokušaj, kad se god za to ukaže prilika. Ovakvim se poslovima ne smije služiti propalom pašićevizmu, pa ma kako da su ga izvjesni iskoristili u svoje lične svrhe. Neka mu se drukčije oduže!“

⁴⁴ Dr Šerbo Rastoder, „Političke stranke u Crnoj Gori 1919-1929“, Bar, 2000, str. 622.

⁴⁵ Dr Šerbo Rastoder konstatuje: “Nekandidovanje dr Sekule Drljevića, bez sumnje najautoritativnije ličnosti u stranci, jedan je od razloga gubljenja velikog broja glasova u cetinjskom i kolašinskom srezu, u kojima je ranije

narodnog zastupnika Mihailo Ivanović, dok je dr Sekula Drljević, ponovo izabran za poslanika u Skupštini KSHS, ali ovoga puta sa liste Radićevog HSS u Hrvatskoj.

Dr Branislav RADULOVIĆ¹

NASTANAK I POČESCI PARLAMENTARNE BUDŽETSKE KONTROLE U CRNOJ GORI

Parlamentarna budžetska kontrola u crnogorski pravni poredak, u savremenom obliku kroz institut vrhovne državne revizije, uvedena je relativno kasno (2004 godine) ali, čitav vijek ranije budžetska kontrola crnogorskih državnih finansija bila je ustavno (1905 godine) i kroz poseban zakon normirana i ustanovljena (1901 godine).

Kada je u pitanju parlamentarna budžetska kontrola postoji više vrsta podjela državne – budžetske kontrole javnih sredstava, ali primarna, za dalje razumjevanje teme, je podjela prema organima koji vrše kontrolu: upravna – (interna, unutrašnja) kontrola koju vrši nadležni vladin resor (Ministarstvo finansija), eksterna – računsko-sudska kontrola koju vrši vrhovni organ državne revizije i parlamentarno – politička (skupštinska) kontrola koju vrše parlamentarna predstavnička tijela.² Zajednički imenitelj ovih tri kontrole je da se sve mogu podvesti pod budžetsku kontrolu, mada eksterna državna revizija ima šire značenje i opseg djelovanja.

Razvoj budžetske eksterne revizije u Crnoj Gori, u normativnom i institucionalnom smislu, uglavnom se može podijeliti na tri glavna razdoblja.

Prvi period dominantno je vezan za ustanovljenje i funkcionisanje Glavne državne kontrole koja se u pravni poredak uvodi 1901. god.

¹ autor je senator Državne revizorske institucije Crne Gore i potpredsjednik Udruženja pravnika Crne Gore

² B. Radulović, Osnove budžetskog prava i budžetska kontrola u Crnoj Gori, Podgorica 2008, strana 17

Njeno ustavno utemeljenje kao „zasebnog državnog nedleštva i računskog suda" izvršeno je 1905. god. u Ustavu za Knjaževinu Crnu Goru. Pojam "Glavne kontrole" u crnogorskoj pravnoj literaturi prvi put se pojavljuje u dokumentu pod nazivom "Popis državnog uređenja Crne Gore" iz 1873. god. gdje se u odjelu III "Finansije" opisuju dohoci i rashodi. Ustanovljenje i funkcionisanje prvog nacionalnog vrhovnog organa državne revizije predstavlja dominantan dio ovog rada usljed činjenice da je, i pored određenih ograničenja, Crna Gora u tom periodu, poput drugih evropskih država, imala nezavisnu instituciju eksterne revizije, koja se u svom savremenom obliku tek 2004. god. ponovo vraća u pravni poredak Crne Gore.

Drugi period je vezan za socijalistički model budžetske kontrole koji nije poznao klasičan vrhovni organ državne revizije i u periodu od 50 godina imao je više oblika kontrole koje su obavljali Savezna kontrolna komisija ili kasnije Narodna banka. Ipak, ovaj period dominantno je vezan za funkcionisanje Službe društvenog knjigovodstva koja je, shodno tada važećim uslovima, vršila eksternu kontrolu državnog i republičkih budžeta.

Treći period razvoja budžetske kontrole u Crnoj Gori je period nakon 2004. god. kada se u pravni poredak Crne Gore uvodi Državna revizorska institucija. Njenim ustanovljenjem i ustavnim definisanjem kao „vrhovnog i samostalnog organa državne revizije“ Crna Gora u dijelu normiranja i funkcionisanja budžetske eksterne kontrole uspostavlja standard koji je primjeren savremenim demokratijama.

Podatak da je u Crnoj Gori 1901. godine eksterna budžetska parlamentarna kontrola bila je normirana kroz poseban zakon i bila ustanovljena kroz institucionalni oblik Glavne državne kontrole, koja je po svim svojim zakonskim, a kasnije i ustavnim obilježjima bila vrhovni organ državne revizije u Knjaževini Crnoj Gori, predstavlja vrijedan podatak u okviru kojeg treba sagledati razvoj ovog insitituta.

U tom smjeru predmetnim radom obuhvaćeni su začeci budžeta i budžetske kontrole u Crnoj Gori (od 1860) zaključno sa uspostavljanjem socijalističkog modela pralamentarne kontrole državnog budžeta.

Parlamentarna budžetska kontrola u Crnoj Gori u periodu 1860 – 1901³

Kontrola budžetskog poslovanja u Crnoj Gori u XIX vijeka nije bila institucionalizovana, „ali to ne znači da za svo vrijeme do kraja XIX vijeka nije vršena kontrola finansijskog poslovanja državnih ustanova“.⁴ Od 1868. god. utvrđeno je da se svake godine priprema odgovarajući proračun prihoda i rashoda države, kada je formiran i prvi organi za vođenje javnih finansija – Finansijski odbor koga su sačinjavali tri senatora. Tada je i izvršeno razgraničenje prihoda koji pripadaju državi, gospodaru i cetinjskom manastiru, čime su postavljeni temelji sistemu javnih rashoda u Crnoj Gori. Reorganizacijom Senata 1874. god. formirana je Uprava za finansije, a 1879. godine osnovano je prvo ministarstvo finansija države Crne Gore.

Pojam "Glavne kontrole" - kao državnog organa revizije završnog računa budžeta u crnogorskoj pravnoj literaturi prvi put se pojavljuje u dokumentu pod nazivom "Popis državnog uređenja Crne Gore" ⁵ iz 1873. god. gdje se u odjelu III "Finansije" opisuju dohoci i rashodi. Ovim dokumentom predviđa se da "Državnom kasom rukuje jedna komisija, izabrana iz članova Senata, koji pri sebi imaju ključeve od iste. Jedan član pak postojano vrši dužnost glavnog državnog blagajnika i ima svog sekretara.

³ B. Radulović, Normativni i institucionalni razvoj eksterne budžetske kontrole u Crnoj Gori, "Pravni zbornik" 2007/1

⁴ M.Đurović, Crnogorske finansije 1860-1915, Istorijski institut NR Crne Gore, str. 324

⁵ S. Borovski, Popis državnog uređenja Crne Gore iz 1873. god., Zapisi, Cetinje br. 5/1939

Dva su glavna protokola, od kojih jedan prihoda a drugi rashoda. Svako odjeljenje, od koga dolazi приход, ima svoj specijalni protokol, tako isto i rashodi. Glavnu kontrolu nad ukupnom državnom kasom vodi lično knjaz".

Projektom reformi državne uprave Knjaževine Crne Gore⁶ iz 1879. god. usvojenoj na Skupštini glavara ukinut je Senat, kao zakonodavno tijelo koje je neprekidno funkcionisalo od 1831. god. i osnovani su: Državni savjet kao savjetodavni organ Knjaza u oblasti zakonodavstva, pet ministarstava kao organi uprave neposredno podređenih knjazu i Veliki sud kao sudska vlast i vrhovna sudska instanca u zemlji.⁷ Državni savjet je imao nadzornu vlast nad cijelom državnom upravom i time nad pojedinim ministrima, kao i pravo da šalje kontrolne, istražne i druge komisije za praćenje njihovog rada.⁸ Glavna kontrola, iz ruku suverena prelazi na posebno tijelo koje ima 5 članova, koje je imenovao Knjaz. Zadatak Glavne kontrole, kao kolegijalnog organa, bio je da pregleda svake godine u novembru račune "sviju odjeljenja državne uprave" i podnose izvještaj Knjazu. Pored ustanovljene obaveze redovne godišnje kontrole ona je mogla, u pojedinim odjeljenjima i iznenadno zahtjevati račune na pregled.

Crnogorsko Ministarstvo finansija, formirano 24. marta 1879. god., sprovodilo je neku vrstu kontrole i to uglavnom prilikom podnošenja godišnjih obračuna. Pored toga povremeno je vršena detaljna kontrola svih državnih ustavnova i ograna⁹, pa je tako Državni savjet u novembru 1891. god. donio odluku da se izvrši kontrola finansijskog poslovanja „u svu državu.“¹⁰ Ministarstvo finansija izradilo je posebno uputstvo po kome se kontrola sprovodila, na način da viši organi vrše kontrolu podređenih. I pored nekvalifikovanosti

⁶ Bogičević, Šćepanović, Prelević, Radinović: "Na vrelima crnogorske ustavnosti" Službeni list str. 104

⁷ „Pedeset godina na prijestolu Crne Gore 1860-1910“, Cetinje 1910. god. str. 210

⁸ "Glas Crnogorca", br. 8. Cetinje 10. mart 1879. god.

⁹ Isto, strana 324

¹⁰ DAC-MF, 1891, f. II rač. Akta, br. 1035

kontrolora za pravu reviziju poslovanja državnih oprgana ova kontrola dala je određene rezultate. Otkrivene zloupotrebe u finansijskom poslovanju dovele su do toga da je nekoliko kapetana i državnih službenika otpušteno iz službe ili penzionisano.

S početka XX vijeka Knjaževina Crna Gora, reformišući svoj nerazvijeni finansijski sistem, uvela je u pravni poredak Glavnu državnu kontrolu kao poseban računsko sudski organ kontrole javnih finansija, sa zadatkom da vrši "pregled svih državnih računa".

Normativno i institucionalno utemeljenje budžetske kontrole u Knjaževini Crnoj Gori¹¹

Zakon o Glavnoj državnoj kontroli, usvojen na prijedlog Državnog savjeta, stupio je na snagu 10-tog maja i objavljen je 15. maja 1901. godine, kao posebno izdanje u "Glasu Crnogorca"¹². Knjaževina Crna Gora, za to vrijeme, dobila je relativno moderan zakon i uz Zakon o državnom budžetu koji je stupio na snagu 01-vog maja iste godine, napravila značajan iskorak u reformi svog finansijsko-pravnog sistema.

Za prvog predsjednika Glavne državne kontrole biran je Lazar Mijušković, ondašnji konzul Crne Gore u Skadru. Mijušković, koji je studije za rudarskog inženjera završio u Parizu, bio je veliki zagovornik donošenja Ustava za Knjaževinu Crnu Goru iz 1905. god.¹³ Mijušković je 1903. god. biran za ministra finansija, a kasnije je u dva navrata, 1905¹⁴ i 1916 god., bio je i predsjednik crnogorske vlade. „Ovaj relativno mlad čovjek, finansijski stručnjak i diplomata, redovno

¹¹ B. Radulović, Normativni i institucionalni razvoj eksterne budžetske kontrole u Crnoj Gori, "Pravni zbornik" 2007/1

¹² "Glas Crnogorca", broj 20 Cetinje 15-ti maj 1901. god.

¹³ M. Šuković, „Ustav za Knjaževinu Crnu Goru od 1905 – u svom vremenu“, Podgorica 2005. str. 75

¹⁴ Lazar Mijušković je pored funkcije premijera (Predsjednika Savjeta) obalvao je i funkciju ministra inostranih poslova u Vladi formiranoj 6. decembra 1905. god.

školovan u Parizu, brzo je isplivao u sam politički vrh i bio predisponiran da odigra ulogu čovjeka koji bi uveo Crnogorce u novu eru bez velikih potresa. Ma koliko bio inteligentan i darovit, okolnosti su postale jače od njega i on je propao u svojim pokušajima, prije svega zbog toga što je odmah na početku nevještim stavom stvorio impresiju da je bliži knjaževom nego narodnom shvatanju“ opisuje Jovan Đonović karijeru Mijuškovića u dijelu Ustavne i političke borbe u Crnoj Gori 1905 – 1910¹⁵.

Zakonom o Glavnoj državnoj kontroli data su ovom ograničenju vrlo velika ovlaštenja u postupku kontrole javnih finansija. Zakon je imao (samo) 47 članova, podjeljenih u osam glava:

- I Sastav Glavne državne kontrole
- II Krug rada Glavne državne kontrole
- III Podnašanje računa Glavnoj kontroli na pregled
- IV Postupak Glavne kontrole pri pregledu računa
- V Vanredan pregled kasa
- VI Sudjenje i rješavanje u Glavnoj kontroli
- VII Red po kome će Glavna kontrola uzimati na odgovor i o kaznama odgovornijih lica
- VIII Prava i dužnosti osoblja Glavne kontrole

Glavna državna kontrola imala je zadatak da „pregleda, ispita i likvidira račune, vodi brigu o realizaciji budžeta, da se ne prekorači ni jedan izdatak po budžetu i da se ne dozvoli prenošenju budžetskih iznosa iz jedne budžetske partije u drugu“. Svi državni organi bili su dužni da zakluče svoje godišnje račune i dostave ih Glavnoj kontroli koja je imala pravo "da sudi i rješava o nedostacima". Glavna državna kontrola trebala je da omogući valjanu primjenu Zakona o budžetu, da obezbjedi dosljednu realizaciju budžetskog sistema i da bude jedna od poluga u konstituisanju sistema samofinansiranja crnogorske države. Naknadno, Zakonom o

¹⁵ J. Đonović, Ustavne i političke borbe u Crnoj Gori 1905-1910., Beograd, 1939. str. 58

budžetu iz 1906. god. (čl 35) Skupština je Glavnu kontrolu obavezala da „pri Glavnoj državnoj blagajni postavlja jednog računopolagača, kao kontrolora, bez čije ovjere ne smije se učiniti nikakvo izdavanje i primanje“ iz budžeta.

Kontrolu su vršili "računoispitači", kako je zakon imenovao tadašnje državne revizore, koji su bili dužni svoje nalaze dostaviti članovima Glavne kontrole radi "nadrevizije". Zakonom su bili uređeni postupci redovne kontrole kao i postupci "vanrednog pregleda kasa".

Prva revizija finasijskog poslovanja i budžetskih sredstava, urađena od strane Glavne državne kontrole, obuhvatila je period od 1890. do 1902. godine. Najveće nepravilnosti otkrivene su u radu Ministarstva finansija, Ministarstva pravde i Sanitetskog odjeljenja Ministarstva unutrašnjih djela¹⁶. Posebno su bile izražene pronevjere u Upravi pošta, telegrafa i telefona gdje je nađen manjak od 163.442 krune. O tog iznosa na teret tadašnjeg upravnika palo je čak 106.879 kruna. Odlukom Državnog savjeta upravnik je suspenodavan sa službe, a za naknadu duga sekvestrirana mu je imovina, od koje je kasnije jedan dio prodat za 70.000 kruna.

Kako je stanje kontrolom utvrđeno u ostalim ustanovama „teško je utvrditi jer rezultati kontrole nijesu ugledali dana“¹⁷.

Ustav za Knjaževinu Crnu Goru i uređenje Glavne državne kontrole¹⁸

Ustav za Knjaževinu Crnu Goru usvojen je na Narodnoj skupštini održanoj 19. decembra 1905. god. na Cetinju. Ovaj Ustav se često naziva i „Nikoljdanski“ zato što je usvojen na Nikoljdan – imendan crngorskog Knjaza.

¹⁶ M. Đurović, "Crnogorske finansije 1860-1915 " str. 323

¹⁷ Isto – str. 326

¹⁸ B. Radulović, Normativni i institucionalni razvoj eksterne budžetske kontrole u Crnoj Gori, "Pravni zbornik" 2007/1

Ustavno su bila uređena pitanja državnog budžeta i institucionalne budžetske kontrole.

Godišnji državni budžet podlijebao je odobrenju Skupštine, međutim, u pogledu izglasavanja državnog budžeta crnogorska Skupština je, po ovom ustavu, imala ograničenu vlast. Budžet, kao jednogodišnji zakon, kojim se predviđaju, odobravaju i raspoređuju svi državni prihodi i rashodi (čl. 160) sastavljala je vlada i podnosila Narodnoj skupštini svake godine. To je radila na početku skupštinskog zasjedanja, zajedno sa svim objašnjenjima i pobudama koje opravdavaju takav budžet. Podneseni prijedlog budžeta Skupština nije mogla u cjelini odbaciti. Mogla je, ako nađe za shodno, pojedine sume smanjiti ili potpuno izostaviti. U tom slučaju morala je svoje mišljenje obrazložiti navodeći dovoljne razloge i imentujući stavke kod kojih se i na koji način ušteda može bez štete po državne interese učiniti¹⁹. (čl.91) Skupština je istovremeno sa budžetom podnosila i završni račun za prethodnu godinu.

U Ustavu za Knjaževinu Crnu Goru iz 1905. god. Glavna Državna Kontrola bila je normirana u zasebnom dijelu XI Ustava (čl. 170-175), kao jedan od šest centralnih organa vlasti, poslije odjela o "Državnim finansijama" i odjela o "Državnom imanju". Ustavna definicija²⁰ ovog organa glasila je: "Za prijedlog državnih računa u Crnoj Gori postoji Glavna Državna Kontrola. Ona je zasebno državno nedležstvo i računski sud".

Glavna Državna Kontrola imala je predsjednika i dva člana koje je birala Narodna Skupština sa kandidacione liste, koju je sastavljao Državni Savjet i na kojoj je predlagano dvaput onoliko kandidata, koliko je imalo "praznijeh" mjesta.

Kriterijumi za određivanje kandidata za članove Kontrole bili su dosta strogi. Ustavno je bilo normirano da: "Predsjednik i članovi Glavne Državne Kontrole mogli su biti samo oni

¹⁹ Lj. Jokić, Ustav za Knjaževinu Crnu Goru, Podgorica, 2005. god. str. 122

²⁰ Član 170 Ustava za Knjaževinu Crne Gore iz 1905. god.

crnogorski državljani koji su navršili 30 godina života, koji su redovno završili fakultet ili višu stručnu školu koja je u rangu fakulteta i koji su proveli 10 godina u državnoj službi. Predsjednik ili jedan od članova Glavne Državne Kontrole morao je redovno završiti pravni fakultet".

Predsjednik Glavne državne kontrole bio je "po funkciji" poslanik u Skupštini, koja je bila jednodomna, tj. imao je status poslanika po položaju – virilnog poslanika. Glavna državna kontrola je bio jedini važniji državni organ čije članove nije postavljao Knjaz. Međutim, kada se ima u vidu činjenica da je pravo da postavlja i imenuje članove Državnog savjeta bilo isključivo rezervisano za suverena, onda je jasno koliko je veliki uticaj on mogao imati na Državni savjet da predloži kandidatsku listu za državnu kontrolu od ljudi koji njemu najviše odgovaraju.²¹

U studiji Pagliano Emilia (Paljano Emilio) o Ustavu iz 1905. god. objavljenom u Rimu 1906. god²², u dijelu o Glavnoj državnoj kontroli, autor navodi da „u odnosu na sastav ovog tijela zakonodavac je prihvatio medjusistem, između belgijskog i italijanskog. Prema belgijskom sistemu²³ članove Glavne kontrole bira parlament, po italijanskom sistemu imenuje ih kralj. Crnogorski zakonodavac dao je pravo Narodnoj skupštini da bira predsjednika i dva člana suda, s tim što je ograničio izbor sa jedne liste kandidata, čiji je broj dvostruko veći od broja slobodnih mjesta a sastavlja je Državni savjet. Čudno je da, kako u Belgiji²⁴ tako i u Italiji, članovi Glavne kontrole ne mogu biti članovi parlamenta. Crnogorski Ustav to ne zabranjuje. Naprotiv, shodno članu 45 daje svom predsjedniku svojstvo člana Skupštine.“

²¹ Lj. Jokić, Ustav za Knjaževinu Crnu Goru, Podgorica, 2005. god. str. 137

²² Priredio M. Šuković u knjizi Ustav za Knjaževinu CG od 1905 u svom vremenu", Podgorica 2005. god.,

²³ Belgijski ustav, član 116

²⁴ Belgijski zakon od 29 oktobra 1864.,. God. čl. 2

Zadatak Glavne Državne Kontrole bio je da: "pregleda, ispravlja i likvidira račune državne administracije i "svijeh" računopolagača prema državnoj kasi". Ustav je normirao da "Ona motri da se ne prekorači ni jedan izdatak po budžetu, završuje račune svijeh državnijeh uprava i dužna je prikupljati sve potrebne dokaze i obavještenja. Opšti račun državni podnosi se Narodnoj Skupštini sa primjedbama Glavne Državne Kontrole i to najdalje za dvije godine od završetka svake budžetske godine."

Stenografske bilješke o radu i dokumentacija Skupštine potvrđuju da je Vlada uz svaki završni račun dostavljala i mišljenje Glavne državne kontrole, koje uvijek sadrži utvrđenja i ocjene da li su isplate iz budžeta vršene zakonito i u skladu sa granicama odobrenim budžetom.²⁵ Ustavom je takodje bilo normirano da "Naročitim zakonom određuje se uredjenje i krug rada Glavne Državne Kontrole, kao i način, kojim će se postavljati njezino osoblje", a u ustavnim Prelaznim naredjenjima, u tački V, normirao je da: "Postavljenje predsjednika i članova Glavne državne kontrole, izvršiće se prema odredbama ovog Ustava najdalje do svršetka druge skupštinske periode".

Parlamentarna kontrola u periodu 1906-12 godina

Skupština (knjaževine-kraljevine) Crne Gore razmatrala je i usvajala završni račun države zajedno sa nalazima Glavne državne kontrole koja je kontrolisala pravilnost "izvršenja cjelokupnog budžeta" i koji su sadržavali "utvrđenja i ocjene da li su isplate iz budžeta vršene zakonito i u skladu sa granicama odobrenim budžetom".²⁶

²⁵ M. Šuković, "Ustav za Knjaževinu CG od 1905 u svom vremenu", Podgorica 2005. god., str. 202

²⁶ M. Šuković, "Ustav za Knjaževinu CG od 1905 u svom vremenu", Podgorica 2005. god., str. 255

Skupština je Zakonom o budžetu²⁷ obavezala ovaj organ da "pri glavnoj državnoj blagajni postavlja jednog računopolagača, kao kontrolora, "bez čije ovjere ne smije se učiniti nikakvo izdavanje i primanje iz budžeta". Prvi „pravi“ državni budžet (u svremenom smislu poimanja državnog budžeta) donijet je za 1904. god., na bazi Zakona o budžetu koji je donijet tri godine ranije. Zakon o budžetu inoviran je 13. decembra 1906. god. i ostao je na snazi do nestanka crnogorske države²⁸.

Zakonom o budžetu bila je propisana obaveza Vlade u pogledu sastavljanja prijedloga budžeta i utvrđeni rokovi u kojima je bila dužna dostaviti ga Skupštini. Budžet se sastojao od dva dijela – normativnog i numeričkog predračuna prihoda i rashoda. Svake godine, izuzev za 1907. god., usljed raspuštanja Skupštine i za ratnu 1913. god. tokom kojeg rata Skupština nije ni zasjedala, Skupština je razmatrala i odobravalala budžet.²⁹ Nadležnost Glavne državne kontrole bila je da prethodno izradi primjedbe na završni račun države za potrebe Skupštine. Primjedbe u formi mišljenja – nalaza dostavljane su Skupštini u roku od dvije godine od završetka svake budžetske godine. Rok od dvije godine bio je "neprimjeren"³⁰ jer se gubio smisao nalaza ovog organa u pogledu usvajanja završnog računa.

Kontrolisana godina	Datum održavanja sjednice Skupštine na kojoj je raspravljan Završni račun uz nalaz Glavne državne kotrole
1906. god.	19 decembra 1908. god.
1908. god.	01 januara 1910. god.
1909. god.	05 januara 1911. god.
1910. god.	16 decembra 1912. god.

²⁷ Član 35 Zakona o budžetu Knjaževine Crne Gore (donijet 13 decembra 1906. god)

²⁸ V. Milić, Javne finansije u Crnoj Gori, , Podgorica 1998. god., str. 55

²⁹ M. Šuković, "Ustav za Knjaževinu CG od 1905 u svom vremenu", Podgorica 2005. god., str. 252

³⁰ Lj. Jokić, Ustav za Knjaževinu Crnu Goru, Podgorica, 2005. god. str. 138

Na zasjedanju Crnogorske narodne Skupštine decembra 1906. god. otvoreno je pitanje izvještaja Glavne državne kontrole iz 1902. god, kada je „Kontrola našla mnogo nepravilnosti i zloupotreba u finansijskom poslovanju pojedinih ustanova. Kontrola je bila preuzela mjere da se krivci kazne i mnogi od njih odstrane iz državne službe, ali je bilo onemogućeno“³¹. Poslanici su tražili da se pregledaju izvještaji i podnesu na uvid Skupštini. Ali ni ovoga puta nije od toga bilo ništa – izvještaji su ostali tajna, a krivci nekažnjeni³²

Završni račun za 1910. god. izazvao je dugu raspravu o ostvarenom prihodu od "poreza na korijen od maslina". Debata je vodjena na dvije uzastopne sjednice. Završila se zaključkom da se "smanji visina poreza na korijen maslina za sljedeću godinu". Vlada je realizovala taj zaključak.³³ Skupština je 12 juna 1909. god. donijela i Zakon o državnom zajmu, kojim je ovlastila Vladu da može zaključiti ugovor o zajmu iz inostranstva i utvrdila iznoz zajma, uslove namjenu, izvore vraćanja, obaveze u vezi sa utroškom sredstava zajma i dužnost Vlade da Skupštini i Glavnoj državnoj kontroli podnese račune o utrošku³⁴

Poseban problem, u cjelom postupku izgradnje finansijsko-pravnog sistema predstavljala je činjenica da Crna Gora nije imala odgovarajući kadar za državni aparat, posebno za budžetske poslove i poslove kontrole, pa je tako na Cetinju 1909. god. osnovana prva Administrativno – finansijska škola koja je trebala da nadomjesti nedostajući kadar.

U svom dijelu "Crnogorske finansije 1860-1915" Dr M. Djurović navodi: „U pojedinim državnim ustanovama Kontrola je otkrila slabosti, ali je bila onemogućena da ih raščisti. Time je njena uloga bila svedena na odredjenu mjeru, a kompetencije ograničene u dosta uske okvire.

³¹ M. Djurović, "Crnogorske finansije 1860-1915 " str. 326

³² Stenografske bilješke CNS, saziv decembar 1906, 1004-1025

³³ .M Šuković, "Ustav za Knjaževinu CG od 1905 u svom vremenu", Podgorica 2005. god., str. 255

³⁴ Opširnije – Crnogorski zakonici, knjiga IV, str. 757-761

U tim okvirima kretao se i dalji rad Glavne državne kontrole. Ona ni kasnije nije bila onakva kako je bila zamišljena prilikom njenog osnivanja. U ondašnjem sklopu državnog mehanizma ona je teško mogla biti potpuno samostalno i nezavisno tijelo. Zbog toga ni aktivnost Glavne državne kontrole nije dala rezultate koji su se mogli očekivati. No i pored svega, uloga kontrole je bila značajna, naročito u vrijeme uvođenja budžetskog sistema i novog računskog poslovanja.“

Budžetska kontrola u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji³⁵

Period od 1918 do 1941 god., usljed nestanka crnogorske samostalne države, može se uglavnom posmatrati kroz funkcionisanje Zetske samoupravne oblasti, a od 1931.³⁶ god. Zetske banovine. Zetska, kao i druge banovine samostalno su sastavljale i donosile svoje budžete, mada se teško može govoriti o nekom obliku stvarne budžetske samostalnosti usljed unitarnog karaktera države.

Budžet je donosilo Bansko vijeće, kao i određene uredbe, koje je potpisivao Ban, po prethodno dobijenoj saglasnosti Ministarskog savjeta Kraljevine Jugoslavije. Izvori³⁷ ukazuju da je budžetski sistem Zetske banovine bio takav da je njen „budžet pet puta manji od budžeta beogradske opštine“, i da „Crna Gora plaćala porez u iznosu od preko 300 mil. dinara, dok su rashodi za nju iznose 80 – 120 mil. dinara.“³⁸

U Kraljevini SHS, (samim tim i u Crnoj Gori usled ukidanja svih njenih legitimnih institucija iz Kraljevine Crne Gore) do donošenja Zakona o kontroli državnih prihoda usvojenog 30 maja 1922. god., nije postojala tekuća ni naknadna kontrola

³⁵ B. Radulović, Normativni i institucionalni razvoj eksterne budžetske kontrole u Crnoj Gori, "Pravni zbornik" 2007/1

³⁶ Ustav Kraljevine Jugoslavije, član 83

³⁷ N. Djonović, Rad i stvaralaštvo, Beograd, 1933, 333

³⁸ P. Šoć, Crna Gora – Političko ekonomska bilješka, Beograd 1934. god.

javnih rashoda. Na osnovu ovog zakona i naknadnih dopuna (7 jan. 1929. god., 10 oktob. 1929. god. i 17 oktob. 1930. god.) formirana je Glavna finansijska kontrola³⁹. Ova institucija preuzeta je iz pravnog poretka Kraljevine Srbije, ustanovljena Zakonom o ustrojstvu Glavne Kontrole⁴⁰ iz 1884. god.⁴¹. U gotovo istovjetnoj funkciji preuzeo ju je Ustav Kraljevine SHS.⁴² Ustavom je Kontrola određena kao „vrhovni računski sud” za pregled državnih računa i nadziranje nad izvršenjem državnog i oblasnih bužeta. Ustavno su uređene funkcije, sastav, način izbora članova Glavne kontrole i odnosi prema Narodnoj Skupštini (čl. 118).

Glavna kontrola, sadržana je i u Ustavu Kraljevine Jugoslavije (čl 107) iz 1931 god. Predsjednika i članove Glavne kontrole, kojih je bilo jedanaest, birala je Narodna Skupština sa kanidacione liste koju je sastavljao Državni Savjet i na kojoj je bilo predlagano dva puta više kandidata od broja biranih. Glavna kontrola⁴³ vršila je preglede, ispravljanje i likvidiranje računa opšte administracije i svih računopolagača prema državnoj blagajni. Ona je motrila da se ne prekorači ni jedan izdatak po budžetu i da se neka suma ne prenese iz jedne budžetske partije u drugu. Ona je imala funkciju da „završuje račune” svih državnih uprava i bila je dužna prikupljati sve potrebne dokaze i obavještenja. Zakonom su bili utvrđeni slučajevi kada se protiv odluka Glavne kontrole mogla podnijeti žalba Kasacionom sudu.

Završni račun podnosio se Narodnoj Skupštini sa primjedbama Glavne kontrole i to najdalje za jednu godinu računajući od završetka svake računске godine. Glavna kontrola bila je organizovana kao centralno nadležstvo u horizontalnom i vertikalnom pravcu.

³⁹ M. Todorović, *Nauka o finansijama*, Beograd 1930, str. 61-72

⁴⁰ L. Kostić, *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, knjiga I str. 42

⁴¹ Zakon o Glavnoj Kontroli Srbije donijet je 14 jula 1884. god.

⁴² Ustav Kraljevine SHS donijet 28 juna 1921. god.

⁴³ Uredjenje i funkcionisanje Glavne kontrole studioznije se prikazuje u dijelu (doktorskoj raspravi) „Opšta teorija o Glavnoj Kontroli Kraljevine Jugoslavije” Nikole Stjepanovića iz 1938. god.

Horizontalna centralizacija ublažena je postojanjem mjesnih kontrola koje su predstavljale dislocirane organe Glavne kontrole, stim da su imale određenu samostalnost u obavljanju poslova. Mjesne kontrole ustanovljavala je i ukidala Glavna kontrola. Kontrola je imala svoje inspektore i drugo osoblje koji su morali imati visoku školsku spremu pravne ili ekonomske struke. Mjesna kontrola imala je šefa mjesne kontrole i određeni broj računospitivača⁴⁴.

Ovaj model je zastupljen do početka II svjetskog rata i po njegovom završetku prelazi se na sovjetski model ekonomskog, privrednog i budžetskog sistema. Zakonom o opštedržavnoj kontroli utvrđeno je da se ova kontrola uvodi sa ciljem da pomaže i nadzire cjelokupno poslovanje i rad organa državne uprave i njima podređenih ustanova i preduzeca. Za najviši organ opštedržavne kontrole normirana je Savezna kontrolna komisija, koja je kontrolu obavljala neposredno ili preko kontrolnih komisija republika.

⁴⁴ Đ. Blažić, "Inspekcije", Podgorica, 2000. god. str. 43-44

Dr Dragan ČABARKAPA¹

SAVREMENI PARLAMENTARIZAM U CRNOJ GORI

„Naći oblik vlade koji bi stavio zakon iznad volje pojedinca može se uporediti sa traženjem kvadrature kruga u geometriji“

Ž.Ž. Ruso

Elementi parlamentarnog sistema po Ustavu iz 1905. godine

Knjaz Nikola je odlučio da 1905. godine podari Ustav Crnoj Gori, ali da ga udesi prema crnogorskim prilikama i običajima. Ustav je usvojen 19. decembra 1905. godine, od strane „ustavotvorne skupštine“, čiji je mandat trajao samo mjesec dana. Po mom mišljenju, 19. decembar trebalo bi da bude „Dan parlamentarizma u Crnoj Gori“. Ovaj Ustav je, bez obzira na svu konzervativnost i na to što Crna Gora nije postala građansko-parlamentarna država u pravom smislu te riječi zbog neograničene vlasti knjaza Nikole, bio krupan događaj u političkoj istoriji Crne Gore i njenoj ustavnosti. „Crna Gora je prvi put u svojoj istoriji postala ustavna država, a to je bio značajan korak od knjaževne autokratske vlasti ka ograničenoj vlasti. Crnogorska državnost je uzdignuta na veći stepen. Ustavom je, iako će se zadržati još mnogo staroga, sahranjena jedna prevaziđena prošlost. Crna Gora je krenula u pravcu jedne moderne građanske države.“²

Kao što je već rečeno, Ustav iz 1905. godine, bez obzira na svoju konzervativnost koja je knjazu davala neograničenu

¹ autor je diplomirani pravnik, magistar pravno-političkih nauka i doktor nauka iz oblasti menadžmenta, član Udruženja pravnika Crne Gore.

² N. Rakočević, Crnogorska Narodna Skupština, Podgorica, Unireks, 1997, str. 16.

vlast, dao je ustavnost Crnoj Gori sa znatnim elementima parlamentarnog sistema.

„Zakonodavnu vlast je vršila Narodna Skupština sa Knjazom Gospodarem³, a član 73 je precizirao da: "nikakav zakon ne može bez pristanka Narodne Skupštine biti izdat, ukinut, izmijenjen ili obavezno protumačen“.⁴ Prema tome, nesporno je da je zakonodavna vlast u potpunosti pripadala Narodnoj skupštini i Knjazu. Knjaz je potvrđivao i proglašavao zakone. Nikakav zakon nije mogao da važi dok ga knjaz ne potvrdi i proglasi.

Vlada je imala pravo da daje predloge zakona ili izmjenu zakona Narodnoj skupštini. Skupština je, takođe, imala pravo upućivanja predloga Vladi. Ministri su imali pravo prisustva skupštinskim sjednicama. Oni su mogli učestvovati u pretresanju svakog predmeta koji je na dnevnom redu, i mogli su biti saslušani kad god to zahtijevaju, a imali su pravo da još jednom govore o predmetu, pošto se predmet završi. Ovo je sve zanimljivo navesti kao primjer jer slična rješenja regulisana su i Ustavom RCG iz 1992. godine i Ustavom CG iz 2007. godine. Mnoga druga ustavna rješenja iz Ustava od 1905. godine, takođe su slična savremenim ustavnim rešenjima, što sve ukazuje na zaključak da je i ovaj prvi crnogorski Ustav u mnogim svojim odredbama imao veoma napredna rješenja koja postoje i danas u najrazvijenijim parlamentarnim sistemima.

Izvršnu vlast je obavljala Vlada u svojstvu Ministarskog savjeta koji je bio na čelu državne službe. Kako je Ministarski savjet stajao neposredno pod Knjazom Gospodarom, to je očigledno da je i Knjaz Gospodar, u najmanju ruku, imao ravnopravno učešće u izvršnoj i zakonodavnoj vlasti. Knjaz je postavljao i razrešavao ministre za pojedine struke državne uprave, a jednog od njih birao za predsjednika Ministarskog savjeta. Ministri su odgovarali Knjazu Gospodaru i Narodnoj skupštini za svoja službena djela. Svaki državni akt koji je Knjaz Gospodar potpisivao morao je imati premapotpis nadležnog ministra, što su opet sve elementi pravog

³ Ustav za knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine.

⁴ Isto

parlamentarnog sistema, zastupljenog u praksi savremenih ustavnih sistema parlamentarnih država.

Zanimljivo je napomenuti da je ovim Ustavom bio predviđen i jedan vrlo važan, specifičan stručni organ, Državni savjet od 6 članova. On je imao jaku stručnu savjetodavnu funkciju, proučavajući i dajući svoja mišljenja za sve zakonske i ostale predloge koje Vlada upućuje Narodnoj skupštini. Ovaj organ je rješavao žalbe na ministarska rješenja i donosio odluke u konačnom stepenu, zatim rješavao sukobe sudskih i zakonodavnih vlasti, obavljao važne državno-administrativne poslove i slično. Njegova funkcija ima sličnosti sa nadležnostima Ustavnih sudova iz savremenih ustava, odnosno sa nadležnostima ključnih organa državne uprave.

Ustavom je garantovana nezavisnost sudova u Crnoj Gori. Presude su izricane u ime Knjaza Gospodara. Sudovi su bili organizovani kao kapetanski ili opštinski, oblasni i Veliki sud. Sudije je postavljao Knjaz Gospodar. Sudovi su sudili po zemaljskim zakonima. Sudska vlast je proklamovana kao nezavisna, ali u ovom trećem segmentu vlasti ključno učešće je imao knjaz koji je postavljao sve sudije.

Prema tome, Ustavom za knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine, knjaz je imao ključno učešće u sva tri oblika vlasti, tj. zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj.

Suštinski i pravno-tehnički taj Ustav je bio ne samo za to vrijeme izuzetan pravni akt, kako po svojoj jezgrovitosti, tako po jasnoći i preciznosti pravnih insituta i postulata, izuzetnoj pravno-tehničkoj uređenosti, što se ne bi moglo reći za mnoge naše savremene pravne akte.

Ustav od 1905. godine u svom vremenu bio je kolosalan pravni akt, iznad realnih prilika i društveno-političkih okolnosti koje su tada postojale u Crnoj Gori. Crna Gora je prvi put postala ustavna država, čime se krenulo od autoritarne ka ograničenoj vlasti iako je u to vrijeme više bio cijenjen autoritarni poredak od demokratskog (što ni danas nije u potpunosti prevaziđeno).

„Vrijednost i istorijski značaj Ustava za knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine, njegovog donošenja, sadržine i efekata njegovog oživotvorivanja u realnosti, mjera su vrijednosti i istorijskog značaja i djelovanja knjaza Nikole u njegovom donošenju i ostvarivanju.“⁵ Ustav iz 1905. godine proglašava građanima klasična lična prava, a od političkih prava slobodu štampe, slobodu mirnih zborova, prava udruživanja, prava na obraćanje državnim organima molbom i prava na žalbu protiv nezakonitih postupaka vlasti, štaviše, sloboda štampe je bila Ustavom zaštićena. Ovaj period nastanka i razvoja parlamentarizma u Crnoj Gori trajao je do 1914. godine, tj. do početka Prvog svjetskog rata, koji je trajao do 1918. godine. Na Podgoričkoj Narodnoj skupštini, 26. novembra 1918. godine, Crna Gora je odlučila da se sa Srbijom ujedini u jednu državu pod dinastijom Karađorđevića.⁶ Mnogi autori ovu Skupštinu smatraju, „nelegitimnom i nerealnom, kada je Crna Gora ostala, poslije devet vjekova, bez države i bez svog imena, postavši, okupacijom i aneksijom, sastavni dio Srbije“.⁷

Parlamentarizam se razvijao i u Prvoj i Drugoj Jugoslaviji sa određenim specifičnostima, ali se time nećemo baviti u ovom radu.

Uspostavljanje parlamentarizma u Crnoj Gori ustavom od 1992. godine

Poslije radikalnih promjena koje su nastale sa padom Berlinskog zida 1989. godine i urušavanja političkih sistema realsocijalizma, većina postkomunističkih zemalja je krenula

⁵ Akademik M. Šuković, Ustav za knjaževinu Crnu Goru od 1905. u svom vremenu, Podgorica, 2005, str. 238.

⁶ Vidjeti bliže: akademik D. Vujović, Podgorička skupština, Zagreb, 1989; M. Šuković, Podgorička skupština, Podgorica, 1989; J. Jovanović, Istorija Crne Gore, CID, Podgorica, 1995; N. Đonović, Crna Gora prije i poslije ujedinjenja, Beograd, Politika, 1939; Ž. Perić, Crna Gora u jugoslovenskoj federaciji, Zagreb, Ekonomist, broj 7-9/94; V. Vitni, Crna Gora zločin mirovne konferencije, KPZ, Podgorica, 2000.

⁷ Č. Bogičević, Ustavno-pravni aspekti položaja Crne Gore u jugoslovenskoj federaciji, Zbornik radova, Podgorica, 1999, str.78.

putem liberalno-demokratske rekonstrukcije pravnog i političkog sistema. Na tom putu ključni reformski zahtjev bio je uvođenje principa pravne države i vladavine prava u pravni sistem i politički život. Tim putem krenula je i Crna Gora. Ona je, nakon višedecenijske vladavine partijske države, ograničavanja i gaženja ljudskih prava, odlučno pristupila recepciji i oživotvorenju institucija parlamentarizma, pluralizma, pravne države i vladavine prava. Pravna država i vladavina prava su postale pravni "kategorički imperativ" našeg doba. To opredjeljenje je jasno istaknuto u svim značajnijim pravno-političkim dokumentima početkom 90-tih godina, a jasno je formulisano i u Ustavu od 1992. godine: „Država počiva na vladavini prava. Vlast je vezana ustavom i zakonom” (član 4).

Organizacija vlasti u Crnoj Gori po Ustavu od 1992. godine imala je za cilj da utemelji osnovne postulate klasičnog parlamentarizma i da afirmiše osnovne funkcije parlamentarizma. Budući da je zasnivanje parlamentarizma u Crnoj Gori na osnovu Ustava od 1992. godine vršeno po ugledu na najrazvijenije parlamentarne demokratije u svijetu, parlamentarni sistem u Crnoj Gori, kao ostvarenje gipke podjele vlasti, uspostavljen je po uzoru na sisteme Velike Britanije i Francuske.

Shodno Ustavu, po obliku vladavine Crna Gora je republika a po obliku političkog režima – demokratska država. Ona počiva na suverenitetu građana i otvorena je za međunarodnu saradnju. To je pravna država zasnovana na vladavini prava. Državna vlast počiva na načelu podjele vlasti i na sistematskoj kontroli nosilaca političkih funkcija. Ekonomski sistem počiva na privatnoj svojini, a svi oblici svojine su ravnopravni pred zakonom. Država garantuje slobodu tržišta, gašenja monopola i stimulisanje konkurencije. Horizontalna organizacija vlasti zasniva se na parlamentarnom sistemu. Depolitizovana, nezavisna sudska vlast treba da omogući sudsku i upravnu zaštitu svakom građaninu, a

egzekutiva efikasnu i ekonomičnu upravu. Ustav se zalaže za profesionalnu vojsku i policiju. Ustavom su zagantovana sva prava nacionalnim manjinama u Crnoj Gori koja pripadnici manjina uživaju u demokratskim državama.

Tvorci Ustava su očekivali da će sprovođenje ovih principa omogućiti Crnoj Gori da se vrati u sve međunarodne institucije i da povrati ugled u svijetu koji joj istorijski i ustavotvorno pripada. Međutim, to je postignuto tek sticanjem pune nezavisnosti nakon sprovedenog referenduma 2006. godine i donošenja novog Ustava Crne Gore 2007. godine. Nesporo je da su savremena ustavna rješenja u Crnoj Gori primijenila klasični parlamentarni sistem vlasti, tako da zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu Vlada i Predsjednik države, a sudsku sudovi, sa njihovom saradnjom i međusobnim uticajem. Međutim, sa aspekta parlamentarizma i funkcionisanja pravne države i vladavine prava mogu se uočiti brojne protivrječnosti u tranziciji Crne Gore iz autoritarnog u demokratski poredak. U protivrječnim procesima uspostavljanja parlamentarizma i pravne države u nerazvijenom, u mnogome predmodernom patrijarhalnom crnogorskom društvu, ogledaju se kao u uvećanom ogledalu krucijalna pitanja: odnosa društva i države, vlasti i slobode čovjeka, ljudskih i građanskih prava, moralnih normi i političkih prava, legitimiteta i legaliteta, vladavine zakona nad političkom vlašću, prava na pobunu i građanske neposlušnosti i sl.

Legitimitet parlamentarne vlasti u Crnoj Gori

U najširem smislu pojam "legitimitet" označava političke postulate, principe i vrijednosti na osnovu kojih članovi nekog društva prihvataju društveni, pravni i politički poredak kao valjan. U užem smislu, legitimitet označava uvjerenje članova političke zajednice u opravdanost i valjanost njenog političkog i pravnog poretka. I najzad, u najužem smislu legitimitet je

uvjerenje članova jedne državne zajednice u opravdanost i prihvatljivost određenog tipa političke vlasti⁸. U tom smislu, legitimna je ona vlast koja je izabrana na demokratskim izborima.

Poznati teoretičar Maks Veber, polazeći od načina i osnova legitimiteta, razlikovao je tri ideal-tipa vlasti. Prvi tip je tradicionalno-patrijarhalna vlast koja je analogna paterfamilijas-u rimskoj porodici i zasniva se na uvjerenju potčinjenih u svetost tradicije oličene u vladaru. Ovaj tip je karakterističan za predmoderne, monarhijske i despotske poretke. Drugi tip je iracionalno-harizmatski koji je karakterističan u kriznim, prevratničkim društveno-političkim stanjima u kojima harizmatski vođa vlada neograničen običajima i pravnim normama, i treći tip je racionalno-legalna vlast koja odgovara radikalnim procedurama utemeljenim predstavničkom demokratijom. U ovom tipu, koji su afirmisali liberalno-demokratski mislioci i građanske revolucije 18. i 19. vijeka, ideja božanskog modela vlasti zamijenjena je idejom suvereniteta naroda. Najprimjereniji oblik vlasti koji odgovara narodnoj suverenosti je predstavnička demokratija, a njen institucionalni oblik je parlamentarizam. Dakle, ovdje se legitimnost vlasti utemeljuje racionalno u formi univerzalnih principa i institucija (ustav, ljudska prava, pluralizam, slobodni demokratski izbori, javnost i sl.).

Slijedeći Veberovu klasifikaciju, mogli bismo primijetiti da je u Crnoj Gori u 19. vijeku i prvoj polovini 20. vijeka dominirao tradicionalno-patrijarhalni tip vlasti. On se nije zasnivao na procesu legitimisanja vlasti kao postupku pribavljanja podrške naroda. Naprotiv, počivao je na zastrašivanju i prinudnom političkom učestvovanju naroda koji se ostvarivao putem državno-partijske represije i ideološke mobilizacije. Od 1945. godine do početka 90-tih godina prevladavali su elementi iracionalno-harizmatskog tipa vlasti.

⁸ Vidjeti: M. Podunavac, „Legitimitet“, Enciklopedija političke kulture, str. 593-606; „Legitimitet-kriza, problemi“, Gledišta, br.5-6/1984.

Od 1992. godine postepeno se rađaju i razvijaju elementi racionalno-legalnog tipa vlasti.

U tom smislu izuzetno važnu ulogu imalo je donošenje Ustava 1992. godine i postavljanje temelja parlamentarizma. Ustav je, prije svega, proklamovao: (1) pravnu državu i vladavinu prava, (2) pravnu zaštitu neotuđivih prava čovjeka i građanina, (3) načelo suverenosti naroda kao jedinog valjanog utemeljenja legitimne vlasti, (4) slobodne demokratske izbore, (5) parlamentarizam kao oblik izražavanja suverene volje naroda, (6) većinsko načelo kao osnovno pravilo u procesima izbora i parlamentarnog odlučivanja i (7) pluralizam političkih interesa, idejnih pozicija, organizacija i subjekata u političkim procesima.⁹ Ovdje treba imati u vidu da je na ovim prostorima uvijek bilo diskutabilno pitanje legitimiteta vlasti, a u uslovima jednostranačkog sistema u socijalističkoj Jugoslaviji on praktično nije ni postojao.

Nagli slom socijalizma u Evropi, koji nije zaobišao ni Crnu Goru doveo je u januaru 1989. godine do neustavne promjene vlasti, koja je u Crnoj Gori prihvaćena kao "legitimna", jer je nova vlast uspostavljena nakon poznatog narodnog "bunta", odnosno javnog plebiscita širokog kruga narodnih masa koji su zahtijevali promjenu stare vlasti na svim nivoima, izuzev u sferi sudske vlasti. Ovakva promjena vlasti, iako nije primjerena civilizovanim zemljama, smatrala se na ovim prostorima demokratskom.

Potvrđivanje legitimiteta vlasti na izborima

Mlado crnogorsko rukovodstvo koje je došlo na vlast 1989. godine tražilo je vrlo brzo potvrdu svog legitimiteta na prvim višestranačkim izborima održanim 1990. godine. Izbori za poslanike u svim izbornim jedinicama (opštinama) održani

⁹ Up. J. Trkulja, Osvajanje demokratije – ogled o postkomunizmu, Beograd, Draganić, 1993, str. 161-168; M. Podunavac, Stukturalni defeciti parlamentarizma, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br.1-2, 1992.

su 9. decembra 1990. godine, a za poslanike u jednodomnoj Skupštini izabrano je ukupno 125 poslanika.¹⁰ Šematski prikazano, rezultati izbora stranaka koje su ušle u Parlament, na nivou Republike, u decembru 1990. godine, izgledaju ovako:

Upisano birača: 402.905				
Glasalo: 305.241 birača, tj. 75,8%				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Savez komunista Crne Gore	171.31	56.22	83	66.4
2. Savez reformskih snaga Jugoslavije	42.36	13.6	17	13.6
3. Demokratska koalicija	39.31	12.8	13	10.4
4. Narodna stranka	30.76	10.1	12	9.6

Ako se ukratko osvrnemo na rezultate izbora, vidi se da je Savez komunista Crne Gore odnio ubjedljivu pobjedu sa 56,22% osvojenih glasova i 66,4% osvojenih mandata tako da je imao čak dvotrećinsku većinu u Skupštini. Savez reformskih snaga Jugoslavije, u koji su ušle stranke pretežno procrnogorske orijentacije osvojio je 13,6% glasova i isto toliki procenat osvojenih mandata. Demokratska koalicija u koju su ušle nacionalne stranke Albanaca i muslimana u Crnoj Gori, osvojila je 12,8 % glasova ili 10,4% mandata, a NS koja je bila stranka prosrpske orijentacije dobila je 10,1% glasova, odnosno 9,6% osvojenih mandata.

Nakon usvajanja novog Ustava u oktobru 1992. godine, kojim je Crna Gora konstituisana kao republika članica Savezne Republike Jugoslavije, održani su prvi parlamentarni izbori i potom *ponovo uspostavljen parlamentarni sistem vlasti u Crnoj Gori*.

¹⁰ Vidi bliže: S. Dragović, "Crnogorski ustav i organizacija i sastav organa vlasti - poslanici i ministri" - (od 1946. do 1998.), Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list RCG, Podgorica, 1999, str. 174.

Šematski prikazano, rezultati izbora stranaka koje su usle u republički Parlament u decembru 1992. godine, izgleda ovako:

Upisano birača: 429.047				
Glasalo: 295.656 birača, tj. 68,9%				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Liberalni savez	35.56	12,4	13	15,3
2. Srpska radikalna stranka	22.26	7,8	8	9,4
3. Narodna stranka	37.53	13,1	14	16,5
4. Socijaldemokratska partija reformista	12.99	4,5	4	4,7
5. Demokratska partija socijalista	125.57	43,8	46	54,1

Ako uporedimo ove rezultate izbora sa prethodnim izborima od 1990. godine, možemo zaključiti sledeće: transformisani SK CG, koji je prerastao u DPS, osvojio je ubjedljivo najviše glasova - 43,8%, ali to je za skoro 13 procenata manje u odnosu na prethodne izbore. LSCG i SDPR koje su ovaj put samostalno izašle na izbore, a karakterišu se kao procrnogorske stranke, osvojile su zajedno oko 17% glasova, ili 20% mandata, što je za 5% više nego na prethodnim izborima. Naročito je napredovao LSCG, koji je sam dobio preko 12% glasova, odnosno preko 15% mandata. Prosrpske stranke NS i SRS dobile su oko 21% glasova, odnosno 26% mandata. Ovakvi rezultati upućuju na zaključak da je biračko tijelo već na ovim izborima počelo da se jasnije dijeli na procrnogorski i prosrpski blok, a na račun DPS-a, kao građanske partije.

Sljedeći redovni izbori održani su 1996. godine, u skladu sa zakonom, nakon proteka četiri godine, što ukazuje na činjenicu da je uspostavljena vlast bila stabilna, a to je najveći dokaz da je imala legitimitet.

Šematski prikazano, rezultati izbora stranaka koje su ušle u republički Parlament 1996. godine, izgledaju ovako:

Upisano birača: 449.824				
Glasalo: 300.838 birača, tj. 67.1 %				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Demokratska partija socijalista	150.237	51,2	45	63,4
2. Narodna sloga	74.963	25,6	19	26,7
3. Stranka demokratske akcije	10.167	3,5	3	4,2
4. Demokratski savez u CG	5.289	1,8	2	2,8
5. Demokratska unija Albanaca	3.849	1,3	2	2,8

Kraća analiza ovih parlamentarnih izbornih rezultata pokazuje sljedeće: Demokratska partija socijalista je ponovo osvojila najviše glasova 51,2% ili 63,4% mandata, što je za oko 10% više nego na prethodnim izborima, čime je, praktično, opet raspolagala dvotrećinskom većinom u Skupštini, i povratila apsolutni uticaj u Parlamentu. Nacionalne stranke Muslimana (Stranka demokratske akcije) i Albanaca (Demokratski savez u Crnoj Gori i Demokratska unija Albanaca) ostvarile su relativno mali učinak, dok se na ovim izborima desio iznenađujući slučaj stvaranja koalicije Narodne sloge, od Narodne stranke i Liberalnog saveza, stranaka različitih programa, od kojih je prva za Jugoslaviju, a druga za suverenu Crnu Goru. Tako je ove izbore karakterisalo vidno jačanje Demokratske partije socijalista, kao građanske partije, koja je tada bila za očuvanje Jugoslavije, i slabljenje prosrpskog i procrnogorskog bloka, koji su se ujedinili u koaliciju u cilju boljeg izbornog rezultata. Takođe je i Demokratska partija socijalista čuvala svoje jedinstvo dok prođu izbori. Ovakve kalkulacije načinjene zbog izbora otkriće svoje lice uskoro, kada će pući i koalicija Narodna sloga i jedinstvena Demokratska partija socijalista, što je dovelo do prijevremenih izbora.

Zbog političke nestabilnosti vlasti naredni izbori u tri ciklusa su bili prijevremeni i održani su 1998, 2001. i 2002. godine, jer se izgubila stabilna skupštinska većina, s obzirom

da nijedna stranka više nije mogla sama formirati vlast, već su se morale stvarati koalicije.

Šematski prikazani izborni rezultati stranaka koje su ušle u republički Parlament na izborima održanim 31. maja 1998. godine izgledaju ovako:

Upisano birača: 457.633				
Glasalo: 347.985 birača, tj. 75.6 %				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
Koalicija „Da živimo bolje – Milo Đukanović“	170.08	49.5	43	53.85
Socijalistička narodna partija	123.95	36.1	29	37.18
Liberalni savez CG	21.61	6.29	5	6.41
Demokratski savez u CG	5.42	1.58	1	1.28
Demokratska unija Albanaca	3.52	1.03	1	1.28

Analiza ovih izbornih rezultata pokazuje da je koalicija „Da živimo bolje“, koju su sačinjavale 3 partije (DPS, NS i SDP) osvojila preko 50% mandata i dobila apsolutnu većinu u Skupštini. Nacionalne stranke Albanaca dobile su samo po 1 mandat, a LSCG kao čista procrnogorska stranka, koja se kontinuirano, od svog osnivanja zalagala za samostalnu Crnu Goru dobila je samo oko 6% glasova. SNP koja je nastala cijepanjem bivšeg jedinstvenog DPS-a i asimilacijom manjih stranaka prosrpske orijentacije dobila je 36% glasova, odnosno 37% mandata i postala najjača opoziciona stranka.

Na predlog Demokratske partije socijalista, Skupština RCG početkom februara mjeseca 2001. godine skratila je svoj mandat i raspisala prijevremene parlamentarne izbore za 22. april 2001. godine. Ovo je bio već treći put da se skraćuje mandat Skupštine od uvođenja parlamentarnog sistema u Republici Crnoj Gori (Ustavom iz 1992. godine) što upućuje na zaključak da je postojala stalna nestabilnost političkih i društvenih prilika u Republici Crnoj Gori. Demokratska partija socijalista, iako je na određeni način bila primorana na prijevremene izbore, jer je koalicioni partner sa prethodnih parlamentarnih izbora iz 1998. godine Narodna stranka

istupila iz Vlade i koalicije, na istim nije morala insistirati jer je imala ponudu opozicione partije Liberalnog saveza za novu koaliciju. Kako je Liberalni savez imao 6 poslanika to se sa poslanicima Demokratske partije socijalista i Socijaldemokratske partije, koja je ostala i dalje u koaliciji mogla formirati skupštinska većina dovoljna da podrži novu Vladu u koju bi ušli i predstavnici Liberalnog saveza.

Međutim, najmoćnija partija vladajuće koalicije, Demokratska partija socijalista, smatrala je da je opravdanije da se održe prijevremeni izbori i testira novi odnos snaga na političkoj sceni Crne Gore, a i procjenjivala je da će na izborima dobro proći i da će imati apsolutnu većinu i bez Liberalnog saveza. Ali, takva procjena je bila pogrešna. S druge strane, ovi izbori trebalo je da budu i svojevrsni referendum, prije referenduma o državno-pravnom statusu Crne Gore, što je postalo pitanje svih pitanja u Crnoj Gori u tom periodu. U svakom slučaju, donešena odluka Skupštine RCG o raspisivanju prevremenih parlamentarnih izbora bila je najdemokracičniji i najpošteniji potez, koji je trebalo da ima pozitivne efekte u RCG.

Šematski prikazani izborni rezultati stranaka koje su ušle u republički Parlament na izborima održanim 22. aprila 2001. godine izgledaju ovako:

Upisano birača: 447.673 Glasalo: 366.152 birača, tj. 81.79%				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. „Pobjeda je Crne Gore“ – Demokratska koalicija– M.Đukanović	153.94	42.04	36	46.73
2. Koalicija „Zajedno za Jugoslaviju“	148.51	40.56	33	42.86
3. Liberalni savez Crne Gore – „Liberali nego što!“	28.74	7.85	6	7.79
4. Dem. unija Albanaca	4.22	1.15	1	1.30
5. Demokratski savez u CG	3.57	0.57	1	1.30

Analiza ovih izbornih rezultata pokazuje da, prvi put od uvođenja parlamentarnog sistema i višestranačja u Crnoj Gori, nijedna koalicija niti stranka nema apsolutnu većinu u Parlamentu. Dakle, po prvi put Vlada u Crnoj Gori se mora formirati stvaranjem postizbornih koalicija. Ovakav izborni rezultat prvi put je dao šansu Liberalnom savezu u Crnoj Gori da bude "jezičak na vagi" i da može odučujuće uticati na formiranje Vlade.

Pomenutu šansu Liberalni savez nije uspio najbolje iskoristiti. Liberali su, pored znatnog broja ministarskih mjesta, uz kompletno preuzimanje resora policije, pravde i tužilaštva, tražili još i 6 mandata u Skupštini. Kako je ovaj posljednji zahtjev vezano za dodjelu neosvojenih mandata koalicija "Pobjeda je Crne Gore" smatrala nerealnim i neustavnim, ponudu Liberala je odbila. U međuvremenu, Liberalni savez je pokušao obezbijediti sebi podršku od strane druge koalicije „Zajedno za Jugoslaviju“, kako bi sam formirao Vladu, što je propalo zbog neslaganja sa predsjednikom Narodne stranke, koja je bila članica ove koalicije. Ova situacija je dovela odjednom Liberalni savez u nezavidnu situaciju i poljuljala njegove javno stečene simpatije, pa se ova stranka na kraju odlučila da podrži manjinsku Vladu koalicije „Pobjeda je Crne Gore“.

Zanimljivo je pomenuti da je do izglasavanja nepovjerenja Vladi došlo nakon uskraćivanja manjinske podrške od strane Liberalnog saveza, koji je nakon opštinskih izbora u Crnoj Gori održanih 15. maja 2000. godine, formirao vlast u više crnogorskih opština sa koalicijom „Zajedno za Jugoslaviju“. Ta nova koalicija je profukcionisala i u Skupštini RCG i tako je stvorena nova skupštinska većina koja je, s obzirom da nije formirana nova vlada, skratila mandat Skupštine RCG nakon čega je predsjednik Republike raspisao vanredne izbore za 6. oktobar 2002. godine.

Šematski prikazani rezultati koalicija i stranaka koje su ušle u Parlament, nakon izbora održanih u oktobru 2002. godine, izgledaju ovako:

Upisano birača: 455.791				
Glasalo: 353.102 birača tj. 70%				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Zajedno za promjene – SNP-SNS-NS	133.900	39,37	30	40
2. Crna Gora može – Liberalni savez Crne Gore	20.365	5,58	4	5,33
3. Demokratska koalicija „Albanci zajedno“	8.498	8,498	2	2,67
4. „Demokratska lista za evropsku Crnu Goru – Milo Đukanović	167.164	49,15	39	52

Kraća analiza izbora nedvosmisleno pokazuje da je ovaj put dobijena pobjednička apsolutna većina jer je „Demokratska koalicija za evropsku Crnu Goru - Milo Đukanović“ pobijedila na ovim izborima i možda i neočekivano dobila apsolutnu većinu i time stekla neprikosnoveno pravo da sama formira Vladu. Na taj način, poslije dvogodišnje nestabilnosti stekli su se stabilni uslovi za vršenje vlasti, što je i jedan od preduslova razvoja parlamentarizma.

Izbori 2006. godine su bili redovni i prvi izbori nakon sticanja nezavisnosti. Na ovim izborima Koalicija DPS-SDP „Za evropsku Crnu Goru“, ponovo je osvojila apsolutnu vlast sa 41 poslaničkim mandatom, Srpska lista je osvojila 12 mandata, dok su novoformirani Pokret za promjene (PZP) i koalicija SNP, NS i DSS osvojili po 11 mjesta u Parlamentu.

Koaliciji Liberalne partije i Bošnjačke stranke (BS) pripala su 3 mandata, dok su DUA, DSCG i Albanska alternative osvojile po jedno poslaničko mjesto, što šematski prikazano izgleda ovako:

Upisano birača: 484.430 Glasalo: 345.730 birača, tj. 71.3 %				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Demokratska partija socijalista – Socijaldemokratska partija	164.737	48,62	41	50,62
2. Srpska lista	49.730	14,68	12	14,81
3. Socijalistička narodna partija, Narodna stranka i Demokratska srpska stranka	47.683	14,07	11	13,58
4. Pokret za promjene	44.483	13.13	11	13,58
5. Liberalna partija i Bošnjačka stranka	12.748	3.76	3	3,70
6. Demokratski savez u Crnoj Gori – Partija demokratskog prosperiteta	4.373	1.29	1	1,23
7. Demokratska unija Albanaca	3.693	1.09	1	1,23
8. Albanska alternative	2.656	0.78	1	1,23

Ovi izbori su pokazali još jednom većinsku podršku strankama koje su podržale na referendumu izglasavanje crnogorske nezavisnosti i stvarala se mirnija politička klima koja je stvarala nadu da Crna Gora uplovljava u umirnije političke tokove. Vladu je formirala pobjednička koalicija DPS-SDP, ojačana učešćem manjinskih stranaka, što je sve davalo dodatnu stabilnost vlasti.

Naredni izbori su održani godinu dana ranije, 2009. godine, a sledeći takođe godinu ranije, 2012. godine.

Na izborima 2009. godine Koalicija “Evropska Crna Gora”, koju su činile DPS, SDP, BS i HGI osvojila je apsolutnu većinu sa 48 poslanika. SNP je imala 16, Nova srpska demokratija osam, a PZP pet predstavnika. Po jedan mandat su osvojili DUA, Koalicija DS u CG i Albanske alternativa, Forca i Albanska koalicija Perspektiva.

Šematski prikazano, rezultati parlamentarnih izbora održanih 2009. godine izgledaju ovako:

Upisano birača: 498.305 Glasalo: 329.819 birača, tj. 66.1 %				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Evropska Crna Gora – Milo Đukanović	168.290	51,02	48	59,26
2. Socijalistička narodna partija	54.547	16,54	16	19,75
3. Nova srpska demokratija	29.883	9,06	8	9,88
4. Pokret za promjene	19.546	5,93	5	6,17
5. UDSH – DUA	4.747	1,44	1	1,23
6. FORCA	2.939	0,89	1	1,23
7. Albanska lista	2.898	0,88	1	1,23
8. Albanska koalicija	2.619	0,79	1	1,23

Ovi izbori su još jednom pokazali većinsku podršku strankama koje su podržale izglasavanje crnogorske nezavisnosti na referendumu, a koje su i ovaj put zajednički nastupile u koaliciji i odnijele ubjedljivu pobjedu. Tome je svakako doprinijela u tom periodu dobra finansijska situacija u državi zahvaljujući takozvanom “finansijskom bumu” koji je u tom periodu postojao u Evropi i kod nas. Vlada je formirana od pobjedničke koalicije “Evropska Crna Gora”, ojačane učešćem manjinskih stranaka, što je doprinosilo stabilnosti vlasti. Međutim, ubrzo će se pokazati da je “finansijski bum”, koji je bio vještački proizveden, bio uvod u veliku globalnu ekonomsku krizu, koja je potom uzdrmala cijeli svijet i sa manjim zakašnjenjem odrazila se na ekonomske prilike i u Crnoj Gori.

Sljedeći izbori su održani 2012. godine. Koalicija “Evropska Crna Gora – Milo Đukanović” osvojila je 39, Demokratski front 20, Socijalistička narodna partija devet, Pozitivna sedam, Bošnjačka stranka tri, izborna lista manjinskog albanskog naroda dva i HGI jedan mandat.

Upisano birača: 514.055 Glasalo: 362.714 birača, tj. 70.56 %				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Hrvatska građanska inicijativa	1.470	0,40	1	1,23
2. Pozitivna Crna Gora	29.881	8,24	7	8,64
3. Socijalistička narodna partija	40.131	11,06	9	11,11
4. Demokratski front	82.773	22,82	20	24,69
5. Bošnjačka stranka	15.124	4,17	3	3,70
6. Koalicija Evropska Crna Gora	165.380	45,60	39	48,15
7. Forca za jedinstvo	5.244	1,45	1	1,23
8. Albanska koalicija: Demokratski savez u Crnoj Gori, Demokratska partija i Albanska alternativa	3.824	1,05	1	1,23

Ovi izbori su pokazali da “Koalicija Evropska Crna Gora – Milo Đukanović”, čiju su okosnicu činile stranke DPS-SDP, više nema apsolutnu većinu, pa je vlast formirana uz učešće manjinskih stranaka. Ekonomska kriza je neminovno kao svuda u svijetu, tako i kod nas ostavila svoj trag.

Naredni izbori, održani u oktobru 2016. godine su bili redovni, mada je u prethodnom mandatnom periodu došlo do krize u funkcionisanju vladajuće većine između ključnih partija koalicije DPS-SDP.

Na ovim, poslednjim izborima, DPS je izašao samostalno i osvojio 36 mandata, a na listi DPS-a jedan mandat je dat Liberalnoj partiji u skladu sa predizbornim sporazumom. Demokratski front je dobio 18 mandata, Velika koalicija - Ključ devet mandata, Demokrate osam mandata, SDP četiri mandata, Socijaldemokrate su osvojile dva mandata, Bošnjačka stranka dva mandata, Albanska koalicija jedan mandat i HGI jedan mandat.

Upisano birača: 528.817 Glasalo: 388.220 birača, tj. 73,4 %				
Lista	Glasova	%	Mandata	%
1. Albanci odlučno Forca-DUA-AA	4.854	1,27	1	1,23
2. Socijaldemokratska partija	20.011	5,23	4	4,94
3. Demokratska partija socijalista	158.490	41,41	36	44,44
4. Hrvatska građanska inicijativa	1.802	0,47	1	1,23
5. Demokrate	38.327	10,01	8	9,88
6. Velika koalicija – Kjuč – Demos, SNP, URA	42.295	11,05	9	11,11
7. Demokratski front	77.784	20,32	18	22,22
8. Bošnjačka stranka	12.089	3,16	2	2,47
9. Socijaldemokrate Crne Gore	12.427	3,26	2	2,47

Ovi izbori su pokazali da DPS, koji je ovaj put praktično sam izašao na izbore poslije dužeg perioda, izuzimajući jedan garantovani mandat Liberalnoj partiji, ostvarila solidan rezultat sa 36 mandata. SDP je nastupila samostalno i bez najave bilo kakve saradnje sa DPS-om, dugogodišnjim partnerom u vlasti u dužem vremenskom periodu, što je bilo i očekivano, jer je prethodno u januaru mjesecu 2016. godine "pukla" koalicija DPS-SDP, kada je SDP pokušala sa opozicijom uskratiti povjerenje Vladi. Kao što je poznato, Vlada je opstala do redovnih izbora zahvaljujući podršci do tada opozicione partije Pozitivne Crne Gore. Kasnije je formirana i specifična "Vlada izbornog povjerenja" u kojoj su nekoliko ključnih resora preuzele građanske partije iz opozicionog bloka. Ovim izborima prethodila je višegodišnja politička kriza, zbog zaoštavanja odnosa između dugogodišnjih koalicionih partnera DPS-a i SDP-a, što je podgrijavalo radikalne zahtjeve opozicionih partija za smjenu vlasti, naročito DF-a, vanparlamentarnim aktivnostima, kao što su bili protesti i bojkot Parlamenta. Obzirom da je u toku završni period

definitivnog sticanja punopravnog članstva Crne Gore u NATO savezu, čemu se protivi cijela prosrpska opozicija, smatra se da je sve to uz veliki uticaj vanjskog faktora višestruko zaoštrilo političke prilike u Crnoj Gori, uz dodatno otkrivanje terorističkih grupa koja su pripremale nemire i terorističke akte na dan izbora. Kako ti procesi još nijesu dobili sudski epilog, za sada se ne mogu izvesti konačni zaključci. Takođe je nemoguće predvidjeti procese koji će uticati na parlamentarni sistem u Crnoj Gori, jer kompletna opozicija sa 38 poslanika u trenutku pisanja ovog rada bojkotuje Skupštinu CG i odbija ponudu novog predsjednika Vlade Duška Markovića za ulazak u Vladu. Očekuje se da će definitivni ulazak Crne Gore u NATO smiriti političke tenzije, kao i konstruktivni savjeti visokih predstavnika EU. Vladu je formirala DPS sa SD, BS, Albanskom koalicijom i HGI. Ovaj put su manjinske partije i Socijaldemokrate iskoristile svoju šansu i uzele znatan broj ministarstava, pa čak i mjesto predsjednika Skupštine CG i jedno potpredsjedničko mjesto.

Predsjednički izbori u Crnoj Gori su takođe održavani redovno i u skladu sa zakonom 1992. godine, 1997. godine i 2002. godine, odnosno ponovljeni 2003. godine, zatim 2008. godine, pa 2013. godine.

Na taj način, od uvođenja parlamentarnog sistema vlasti Ustavom RCG 1992. godine, kao i Ustavom CG od 2007. godine, legitimitet crnogorske vlasti je stalno potvrđivan na izborima.

Ono što je zabrinjavajuće je da se stalno pokazuje aktuelnost osnovne teze ovog rada, da je u Crnoj Gori parlamentarizam stalno na probi.

Putevi i stranputice parlamentarne demokratije

Veliki njemački filozof Jirgen Habermas je neposredno poslije pada Berlinskog zida objavio knjigu pod naslovom *Nadoknađujuća revolucija*. U toj knjizi on je procese tranzicije

iz autoritarnog u demokratski poredak u zemljama srednje i istočne Evrope odredio kao "nadoknađujuću revoluciju", tj. kao revoluciju koja "oslobađa prostor za nadoknađivanje propuštenog razvoja".¹¹ To znači da su te zemlje prinuđene da uče nenaučene lekcije moderne političke istorije, a prije svega lekciju iz parlamentarne demokratije.

Procesi koji su otvoreni u Crnoj Gori donošenjem Ustava 1992. godine u mnogome se mogu smatrati crnogorskom nadoknađujućom revolucijom. U tim procesima Crna Gora je otpočela sticanje parlamentarne demokratije. To sticanje je veoma teško jer je proces uspostavljanja parlamentarne demokratije veoma složen i zahtijeva brojne pretpostavke. Spolja gledano, kroz prizmu Ustava, Crna Gora je daleko odmakla u apsolviranju lekcija iz parlamentarne demokratije. Ona je umnogome oslobodila ekonomiju od tutorstva politike i time položila osnove za stvaranje građanskog društva i konstituisanje građana. Ubrzano se radi na uspostavljanju političkog pluralizma, pravne države i vladavine prava, kao i primjeni načela podjele vlasti. U protekloj deceniji u Crnoj Gori je izgrađen demokratski izborni sistem, institucionalizovana javnost, sloboda informisanja, kao i elementi participativno-demokratske političke kulture. Međutim, u nedostatku neophodnih društveno-teorijskih pretpostavki za liberalno-demokratsku instituciju crnogorskog društva, formu novouvedenih demokratskih institucija još uvijek popunjava stara autoritativna sadržina. Bez obzira što je prošlo više od dvadeset godina od uvođenja parlamentarizma očigledan je raskorak između zvanične ustavno-pravne i političke retorike, s jedne strane, i političke prakse vladanja s druge strane. U stvarnosti crnogorskog društva prisutni su i dalje: elementi patrijarhalnog društva, podaništva, dominacija kolektiviteta (države, nacije) nad pojedincem, državno-centralističko

¹¹ J. Habermans, *Die nachholende Revolution*, Frankfurt/Main, str. 180, Vidjeti: R. Dahrendorf, *Betrachugen uber die Revolution in Europa*, Deutsche Verlags-Anstalt GmbH, Stuttgart, 1900.

uplitanje u privredu i sferu javnosti, monopol jedne ili grupe partija i sl.

Otuda pojedini teoretičari govore o političkom sistemu Crne Gore i Srbije kao alhemijskom spoju liberalno-demokratskih načela sa principima autoritarne vladavine.¹² Oni smatraju da je tu riječ o hibridnom karakteru političkog sistema koji proizilazi iz jedne protivrječne društveno-istorijske situacije u kojoj se ubrzano razara pređašnji sistem i instalira stara-nova vladajuća klasa i novi vladajući način mišljenja, ali se još ne stvara bitno drugačije društvo. Idealistički posmatrano, postojeći politički sistemi Srbije i Crne Gore su svojevrsni hibrid koji istovremeno sadrži sva tri tipa vlasti Veberove tipologije: tradicionalni, harizmatski i birokratski, a njihovi lideri su veoma uspješna kombinacija vođe - izbavitelja i uzurpatora.¹³ Iz tih razloga nameće se zaključak da je epilog demokratske tranzicije u Crnoj Gori još uvijek neizvjestan. Naime, neizvjesno je da li će njen ishod biti demokratsko ili autoritativno društvo, ulazak u moderno društvo, ili pad na predgrađanske oblike egzistencije i dominacije.

Zaključci

Na osnovu prezentovane analize ovdje ćemo, sumirajući glavne rezultate do kojih smo došli u istraživanju, istaći nekoliko fragmentarnih zaključaka koji su značajni za razumijevanje promjena u savremenom crnogorskom društvu i posebno za konstituisanje parlamentarne demokratije u njemu.

Istorijski parlamentarizam se u svijetu pojavio kao brana apsolutizmu i despotizmu vlasti. U istoriji Crne Gore dominirali su autoritarni oblici vladavine. U takvim uslovima

¹² Up. J. Trkulja, Osvajanje demokratije, ogled o postkomunizmu, Beograd, Draganić, 1993, str. 192-195, i S. Samardžić, Argumenti za Srbiju, biblioteka „Politika i društvo“, Centar za unapređivanje pravnih studija, Beograd, 2000.

¹³ J. Trkulja, Kroz bespuće, Dosije, Beograd, 2001, str. 31.

uspostavljanje demokratskog parlamentarizma bilo je suočeno sa nepremostivim teškoćama. Uprkos tome, početkom 20. vijeka otpočeo je proces ograničavanja apsolutizma vlasti, što će rezultirati pojavom prvog crnogorskog Ustava 1905. godine. Tim Ustavom su položeni temelji parlamentarizmu kao brani od apsolutizma vlasti i otvoreni procesi modernizacije i demokratizacije crnogorskog društva. Međutim, ti modernizacijski procesi su se tokom 20. vijeka odvijali na protivrječan način, sa puno prepreka i stranputica.

Velike promjene koje su nastale nakon pada Berlinskog zida 1989. godine, sloma SFR Jugoslavije (1989-1992), te urušavanja autoritarnih poredaka realsocijalizma, otvorili su i u Crnoj Gori procese radikalnih promjena i demokratizacije. Na talasu ovih promjena isplivale su nove političke snage koje su prvo izvršile destrukciju prethodnog pravnog i političkog sistema na čijim razvalinama su otpočeli izgradnju institucija liberalno-demokratskog poretka. Nastojeći da naprave radikalni raskid sa prethodnim samoupravnim političkim sistemom jedinstva vlasti, partijske države i političkog monizma, oni su pristupili radikalnim promjenama pravno-političkog sistema. U tom cilju je donijet novi Ustav Republike Crne Gore 1992. godine, a nakon sticanja nezavisnosti Ustav Crne Gore 2007. godine, koji su utemeljili nove principe političkog pluralizma, podjele vlasti, parlamentarizma, pravne države i vladavine prava. Skidajući sa sebe jednoulje, odbacujući autoritarni poredak partijske države a uvođenjem političkog pluralizma, Crna Gora se, zapravo, vratila na same početke modernog društva da bi u njima, na temeljima građanskog društva, otpočela izgradnju demokratske zajednice sa parlamentarnim sistemom vlasti. Ključnu ulogu u tome imao je Ustavom uspostavljeni sistem vlasti koji počiva na osnovnim postulatima parlamentarizma.

Poređenjem sa parlamentom i izvršnom vlašću (šefom države i vladom) u najrazvijenijim parlamentarnim zemljama pokazuje se da je Crna Gora izvršila relativno uspješnu

repciju osnovnih standarda parlamentarizma po uzoru na Francusku i, donekle, na Veliku Britaniju. Analiza Ustavno-pravne regulative i funkcionisanja parlamentarizma u Crnoj Gori ukazala je na značajne podudarnosti u osnovnim principima parlamentarnog sistema u Crnoj Gori i razvijenim parlamentarnim zemljama. Nažalost, to se ne može reći i za praksu i skromne rezultate ostvarene u socijalnom realitetu crnogorskog društva. U toj praksi se i dalje susreću i relikti patrijahalnog poretka, partijske države i političkog monizma. Otuda, umjesto da parlamentarizam doživi renesansu u crnogorskom društvu i doprinese njegovom uspješnom prelasku iz autoritarnog u demokratski poredak - on je, pod pritiskom političkog pragmatizma često doživljavao marginalizaciju i stagnaciju. Iz tih razloga se može govoriti o političkom sistemu Crne Gore kao alhemijском spoju liberalno-demokratskih načela sa principima autoritarne vladavine. Riječ je o hibridnom karakteru političkog sistema koji proizilazi iz jedne protivrečne društveno-istorijske situacije i koji istovremeno sadrži sva tri tipa vlasti Veberove tipologije: tradicionalni, harizmatski, i birokratski, a njihovi lideri su veoma uspješna kombinacija vođe-izbavitelja i uzurpatora.

U cjelini posmatrano, možemo zaključiti da procesi koji su otvoreni u Crnoj Gori donošenjem Ustava 1992. godine, a unapređeni Ustavom nezavisne CG od 2007. godine, mogu se smatrati crnogorskom „demokratskom revolucijom“. U tim procesima Crna Gora je otpočela sticanje parlamentarne demokratije. Spolja gledano, kroz prizmu Ustava i novog zakonodavstva koje se usaglašava sa EU, Crna Gora je daleko odmakla u apsolviranju lekcija iz parlamentarne demokratije. Ona je u mnogome oslobodila ekonomiju od tutorstva politike, uvela parlamentarni sistem vlasti i time položila osnove za stvaranje građanskog društva, političkog pluralizma, parlamentarizma. U protekle dvije i po decenije u Crnoj Gori je izgrađen demokratski izborni sistem, institucionalizovana javnost, sloboda informisanja, kao i elementi participativno-

demokratske političke kulture. Daleko se odmaklo u procesu pridruživanja EU, a proces članstva u NATO savezu privodi se kraju. Međutim, u nedostatku neophodnih društveno-istorijskih pretpostavki za liberalno-demokratsku instituciju crnogorskog društva, formu novouvedenih demokratskih institucija još uvijek popunjava stara autoritarna sadržina. U stvarnosti crnogorskog društva prisutni su i dalje: elementi patrijarhalnog društva, podaništvo, dominacija kolektiviteta (države, nacije) nad pojedincem, državno-centralističko uplitanje u privredu i sferu javnosti, monopol jedne ili grupe partija, nezrela medijska scena i sl.

Posebna pažnja je posvećena otvorenim pitanjima legitimnosti vlasti u Crnoj Gori, koji je stalno potvrđivan na izborima, od kojih su mnogi bili prijevremeni. Međutim, još uvijek se poslije svih izbora postavlja pitanje njihovog legitimiteta i stavlja pod znak pitanja da li predstavljaju slobodno izraženu volju građana. To upućuje na zaključak da smo još uvijek podijeljeno društvo, bez izgrađenih jasnih demokratskih principa, uspostavljene vladavine prava i pravne države u pravom smislu te riječi.

Zato epilog demokratske tranzicije u Crnoj Gori još uvijek nije okončan. Uprkos značajnim rezultatima u ostvarivanju parlamentarizma u Crnoj Gori, ostaje doza neizvjesnosti, da li će ishod tranzicije biti demokratsko ili autoritarno društvo, ulazak u moderno društvo, ili pad na predgrađanske oblike egzistencije i dominacije.

Marijan Mašo MILJIĆ¹

**PARLAMENTARIZAM
U RETROSPEKTIVNOJ CRNOGORSKOJ BIBLIOGRAFIJI
(1494 - 1994)**

Crnogorska nacionalna bibliografija je kapitalni državni, kulturni i naučni projekat na kome od 1984. godine kontinuirano radi Centralna narodna biblioteka Crne Gore „Đurđe Crnojević“ na Cetinju.

U rasponu od pola milenijuma, od 1494. do 1994. godine, pomenuti projekat obuhvata: Retrospektivnu nacionalnu bibliografiju monografskih publikacija; Retrospektivnu bibliografiju članaka i priloga u serijskim publikacijama; *Retrospektivnu bibliografiju serijskih (periodičnih) publikacija*. Od 1994. godine radi se na tekućoj nacionalnoj bibliografiji.

Retrospektivna crnogorska bibliografija predstavlja integralnu sliku cjelokupnog štampanog nasljeđa i odraz je nacionalne pismenosti, duhovnosti i identiteta. Ona je, s druge strane, nezaobilazno polazište za naučna istraživanja, izvor informacija, priručnik za svaku priliku. U okviru ovoga zamašnog projekta bibliografije su rađene na osnovu tri usvojena kriterijuma: *teritorijalnog, nacionalnog i predmetnog*. Ne ulazeći dalje u koncepciju, strukturu i opseg Retrospektivne crnogorske bibliografije, neophodno je još istaći da su do sada publikovana *četiri toma* u preko 30 knjiga, uz napomenu da neki tomovi još uvijek nijesu realizovani, a planirani su. Na njima se radi.

¹ autor je rukovodilac Biblioteke Istorijaskog instituta Crne Gore - Podgorica

U okviru svih objavljenih tomova na temu parlamentarizma u Crnoj Gori, koja je predmet naučnog skupa, identifikovali smo preko 250 bibliografskih jedinica koje se direktno ili indirektno odnose na crnogorski parlament, od uvođenja višestranačja u parlamentarni život Crne Gore 1906. do danas. Istina, isprijebile su se i određene metodološke dileme u toku istraživanja u izradi ovoga rada:

- Da li u obradi teme uključivati i bibliografske jedinice koje se odnose na predparlamentarno nasljeđe – Opštencnogorski zbor, narodne skupštine u 19. vijeku, itd?

- Kako tretirati parlamentarni život u Crnoj Gori od 1918. do 1941. godine, kada Crna Gora nije imala državni subjektivitet već se nalazila u okviru Kraljevine SHS a od 1929. u okviru Kraljevine Jugoslavije, odnosno u okviru Zetske oblasti, kasnije Zetske banovine?

- Takođe se postavlja i pitanje nelegalne i nelegitimne Podgoričke skupštine.

- Kako tretirati Ostrošku skupštinu iz 1942. godine te zasijedanja ZAVNO-a i CASNO-a i kasnije Skupštinu republičku i saveznu u jednoparlamentarnom socijalističkom sistemu?

Za ovu priliku obuhvatio sam samo parlamentarni život u Knjaževini/Kraljevini Crnoj Gori od 1906. do 1918. godine, parlamentarni život odnosno izbore u KSHS i Kraljevini Jugoslaviji, kao i obnavljanje parlamentarnog života 1990. do 1994. godine, koja je gornji graničnik Retrospektivne bibliografije Crne Gore, kojim se ona završava.

Ustav za Knjaževinu Crnu Goru iz 1905. godine propisuje da zakonodavnu vlast sa Kraljem Gospodarem vrši Narodna skupština. Nju su činili poslanici koji su izabrani slobodnom narodnom voljom i jedan broj virilnih poslanika, biranih po položaju.

Tek sa osnivanjem Narodne stranke 1907. (tzv. Klubaša), kao prve političke organizacije, započinje višestranački parlamentarizam.

Nekoliko mjeseci nakon nje formirana je druga politička stranka – Prava narodna stranka (Pravaši), čiji su članovi bili naklonjeni knjazu Nikoli. Narodna stranka je, uslovno, bila prosrpska a Prava narodna stranka procnogorska.

Prve monografske publikacije o parlamentarizmu u Crnoj Gori koje bilježi Retrospektivna crnogorska bibliografija, a odnose se na našu temu, u cjelini ili djelimično, identifikovane su u tomu I, knjiga 4 (tri), a u I₅ dvije (1944-1966), u I₇ osam (1976-1980) i u I₉ pet (1986-1989).

Inače, Retrospektivna crnogorska bibliografija monografskih publikacija (knjiga) završava tomom I, knj. 10 (1990-1994), kada se ponovo uvodi parlamentarizam u Crnoj Gori, ali za to vrijeme nije objavljena nijedna knjiga koja se cjelovito bavi tom tematikom.

U tomu II – knj. 1 popisane su serijske publikacije od 1835-1984.² *Stenografske bilješke: o radu Crnogorske narodne skupštine* obrađene su u prvom dijelu bibliografije koji obuhvata period od 1835. do 1918. godine.³ *Stenografske bilješke* su izlazile periodično od 1906. do 1915. godine. Publikovano je osam svesaka. One sadrže bilješke sa sjednica redovnih i vanrednih saziva Crnogorske narodne skupštine i predstavljaju izuzetan izvorni materijal, istorijski izvor prvoga reda na 6.233 stranice i čine svojevrsni arhiv, nezaobilazan za istraživače parlamentarnog života u Crnoj Gori i, uopšte, poznavanja crnogorske prošlosti od 1906. do 1916. godine.

U tomu III knj. 3, koji obuhvata period od 1906. do 1918. godine ima najviše bibliografskih jedinica koje se odnose na parlamentarizam u Crnoj Gori, na njegov početni period, odnosno na parlamentarni život u Knjaževini / Kraljevini Crnoj Gori do njenog sloma 1916. odnosno do Podgoričke skupštine 1918. godine.

² *Crnogorska bibliografija*. – Tom II – knj. 1: Serijske publikacije 1835-1984 / dr Miroslav Luketić, Olga-Cana Vukmirović, Cetinje 1984, 157 str.

³ Isto, str. 36.

Najviše je u ovome periodu parlamentarni život u Crnoj Gori i rad crnogorskog parlamenta pratio *Glas Crnogorca*, zatim *Ustavnost*, *Narodna misao*, *Slobodna riječ*, *Cetinjski vjesnik*, a iz okruženja *Branik*, *Naše doba* itd.

Narodna misao je 1906, u br. 13, prva objavila *Adresu* kojom je Narodna skupština sazvana u prvi redovni saziv za 18. oktobar 1906. godine na Cetinju i odgovorila na *Prijetionu besjedu* njegovog kraljevskog visočanstva knjaza i gospodara Crne Gore, dok je *Ustavnost* (1906, 38, 2) objavila spisak poslanika iz izbora 1906. godine.

Glas Crnogorca bilježi usvajanje Zakona o izboru narodnih poslanika (1906, 25, [1-2]) kao i Raspis svim oblasnim upravama, predsjednicima opština, izbornih varoši i plemenskim kapetanima o biračkim spiskovima i biračkom pravu (1906, 26, [1-3]). Isti list prenosi tekst iz bečkog lista *Parlamentaer* o prvom crnogorskom parlamentu i o ustavnom uređenju Crne Gore (1906, 29). Publikovan je i Zakon o privremenom poslovnom radu u Narodnoj skupštini. Takođe, *Glas Crnogorca* je stalno objavljivao zapisnike sa sjednica Narodne skupštine, kao i adrese i prijestone besjede nakon izbora i konstituisanja novoizabrane skupštine. I *Narodna misao* je pratila rad sjednica Narodne skupštine.

Slobodna riječ (1907, 16 [1-3]) je objavila saopštenje poslanika Prave narodne stranke, i aprilu 1907, nakon raspuštanja Narodne skupštine.

Glas Crnogorca je objavio Zakon o izboru narodnijeh poslanika (1907, 9, [4-5]), mada je publikovan i kao posebna publikacija.

Narodna misao (1907, 18, 1) piše o ustavnom položaju Crne Gore, ulozi knjaza i partija u parlamentu, te o raspuštanju parlamenta, o programu „pravaša“. Objavljuje više raspisa o biračkim spiskovima i kandidatskim listama, sprovođenju izbora, proglašenju više zakona u Skupštini, kao i proglašenju Crne Gore za Kraljevinu (1910). Takođe, govori se o biračkim spiskovima u 1913. (*Vjesnik*, 1914, 2, [2-3]).

Narodna misao raspravlja o pravima i djelokrugu prvog narodnog predstavništva, te o poslanicima Narodne skupštine i njihovim globalnim političkim opredjeljenjima i podjeli na „čizmare“ (režimske) i „opančare“ (narodne). Isti list piše i o opstrukciji opozicije u Narodnoj skupštini kao ličnom inatu, te o poslaničkom imunitetu.

Prijestonu besjedu knjaza Nikole I, kojom je na Nikoljdan 1906. otvorio sjednice Narodne skupštine na Cetinju, sazvane na Lučindan 18. oktobra 1906. godine, objavili su *Naše doba*, *Branik* i *Glas Crnogorca*. Valja napomenuti da je *Poslanicu* kralja Nikole, kojom je zaključio prvu redovnu skupštinsku periodu (1911, 5, [1]), objavio *Glas Crnogorca*, kao i besjedu kojom je njegovo veličanstvo kralj i gospodar Crne Gore Nikola I otvorio sjednice Narodne skupštine sazvane u prvi redovni saziv na dan 29. januara 1914. godine na Cetinju. Isto su objavili: *Vjesnik*, *Samouprava*, *Srbobran*, *Srpska riječ*.

Na same izbore narodnih poslanika, u ovome tomu, odnose se 22 bibliografske jedinice.

U tomu III, knj. 4 (1919-1929) ima odrednica koja se odnosi na Podgoričku skupštinu, pod naslovom „Jeli ovako braćo Crnogorci?“ (*Slobodna misao*, 2/1923, 35, 1). U njemu se govori ukratko o istorijskom razvoju Crne Gore, odlukama Podgoričke skupštine kao, navodno, „najcjelishodnijom rješenju“.

U tomu III, knj. 5 (1930-1935) ima 56 bibliografskih jedinica a odnose se na izbore iz 1931, 1932, 1934, i 1935. i govore o izbornom zakonu, listama, kandidatima, opoziciji, biračkim spiskovima, rezultatima opštinskih i državnih izbora.

U tomu III, knjiga 6 evidentirane su u Zetskoj banovini 35 bibliografskih jedinica koje se uglavnom odnose na izbore: opštinske 1936. i jugoslovenske parlamentarne izbore, a publikovane su u *Slobodnoj misli*, *Zetskom glasniku* i *Zeti*.

U knjigama III toma koje obuhvataju period od 1945. do 1994. godine potpisane su bibliografske jedinice iz socijalističkog perioda (do 1992) kada u jednopartijskom sistemu nije bilo parlamentarnog života. Odnosno postojale su Republička i Savezna Skupština, ali one nijesu bile višestranačke. Međutim, i to je bio neki vid parlamentarizma, jedan period u njegovom istorijskom razvoju, odraz crnogorskog društva i njegovog karaktera, položaja građanina i njegovog učešća u vlasti i odlučivanju.

Bibliografske jedinice su uzimane uglavnom selektivno, samo one koje se odnose na neposredni rad Skupštine. Iako je Skupština donosila i izglasavala zakone, oni najvećim dijelom nijesu uvršteni u ovaj bibliografski popis.

Tom III knj. 9 (1986-1989) sadrži nekoliko odrednica koje se na neki način odnose na parlamentarizam:

Skupštinu rodoljuba Crne Gore, Boke i Sandžaka održane 16. juna 1942. godine na Tjentištu (*Sedma sila*, 1957, 41, [1-2], 1959, 239), a u *Pobjedi* (1959, 25, 4-5) govori se o navodnim „socijalistima“ na Podgoričkoj skupštini. Marko Vujačić je u *Borbi*, 8. II 1956, objavio tekst o Ostroškoj skupštini (1942).

U ostalim knjigama toma III Retrospektivne bibliografije identifikovano je po nekoliko bibliografskih jedinica koje se odnose na parlamentarizam u Crnoj Gori: u tomu III, knj 10 (1961-1965), knj. 11 (1966-1970), knj 12 (1971-1975), knj. 14 (1979-1981) i knj. 15 (1982-1985), što se vidi iz bibliografskog izvoda na kraju ovoga rada.

Četvrti tom, knj. 1, obuhvata bibliografiju knjiga o Crnoj Gori na jezicima naroda i nacionalnih manjina sa prostora SFRJ do 1994. godine. U njoj je identifikovano nekoliko bibliografskih jedinica koje se odnose na parlamentarizam u Crnoj Gori.

Na kraju, kao prilog dajem izvode iz bibliografija, odnosno najedno objedinjene bibliografske jedinice iz Crnogorske retrospektivne bibliografije, kao cjelinu.

SELEKTIVNI IZVOD IZ RETROSPEKTIVNE
CRNOGORSKE BIBLIOGRAFIJE

Monografske publikacije (1494-1994)

(Tom I)

1. Uputstvo za organizaciju i rad narodno-oslobodilačkih odbora. – Herceg-Novi: Opštinski narodno-oslobodilački odbor, [s. a.]. – 16 str. ; 17 cm
Opis prema Bibliografiji izdanja u NOR. – Uputstvo br. 1 od 22. nov. 1943. god. – U potpisu: Izvršni odbor Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke – Umnoženo na pisačkoj mašini. – Opisani primj. u Arhivu Herceg-Novi. 342.57(497.16):940.53/.54
2. CRNA GORA. CRNOGORSKA ANTIFAŠISTIČKA SKUPŠTINA NARODNOG OSLOBOĐENJA. ZASIJEDANJE (3; 1944; KOLAŠIN)
Odluke trećeg zasijedanja Narodnog predstavništva Crne Gore / Crnogorska antifašistička skupština narodnog oslobođenja. – [B. m.]: Riječ slobode, 1944. – 14 str.; 22 cm
3. BALABAN, Kosta
Istorija parlamentarizma / [Kosta Balaban]. – Kotor: [b. i.], štampano 1931 (Kotor : Bokeška štamparija). – 12 str.; 8°
Knj. 5 (1945-1965)
4. CRNA GORA. CRNOGORSKA ANTIFAŠISTIČKA SKUPŠTINA NARODNOG OSLOBOĐENJA. ZASIJEDANJE (3; 1944; KOLAŠIN)
Odluke Trećeg zasijedanja narodnog predstavništva Crne Gore / Crnogorska antifašistička skupština narodnog oslobođenja. – 2. Izd. – Cetinje : Pobjeda, 1945 (Cetinje: Štamparija CASNO-a). – 15 str. ; 21 cm. – (Pobjeda ; 2)
Istoriski značaj odluka III zasijedanja narodnog predstavništva Crne Gore / Božo Ljumović.

5. ŠPADIJER, Balša
Skupštinski sistem / Balša Špadijer. — Beograd: Centar za društveno-političko obrazovanje Radničkog univerziteta „Đuro Salaj“, 1965 (Beograd: Srboštampa). — 52 str.; 20 cm
Sadrži i: Društvena uloga Skupštine; O oblicima političkog sistema i o organizaciji federacije. — Bibliografija: str. [52] i uz tekst.
6. Zborovi birača u SR Crnoj Gori. — Titograd: Informativna služba Skupštine SR Crne Gore, 1965 (Cetinje: Obod). — 124 str.; 16 cm
7. Izveštaj Republičke izborne komisije za izbor republičkih poslanika o rezultatu izbora poslanika za Privredno vijeće Skupštine Socijalističke Republike Crne Gore, održanih u opštinskim skupštinama 3. juna 1963. godine. — Titograd: Službeni list SRCG, 1963 (Titograd : Grafički zavod). — knj.; 17 cm,
Sv. 4. — 15 str.
8. Izveštaj Republičke izborne komisije za izbor republičkih poslanika o rezultatu izbora poslanika za Prosvjetno-kulturno vijeće Skupštine Socijalističke Republike Crne Gore, održanih u opštinskim skupštinama 3. juna 1963. godine. — Titograd : Službeni list SRCG, 1963 (Titograd: Grafički zavod). — knj. ; 17 cm
9. Izveštaj Republičke izborne komisije za izbor republičkih poslanika o rezultatu izbora poslanika za Socijalno-zdravstveno vijeće Skupštine Socijalističke Republike Crne Gore, održanih u opštinskim skupštinama 3. Juna 1963. godine. — Titograd: Službeni list SRCG, 1963 (Titograd: Grafički zavod). Knj. ; 17 cm
Sv. 6. — 14 cm.
10. Izveštaj Republičke izborne komisije za izbor republičkih poslanika o rezultatu izbora poslanika za Organizaciono-političko vijeće Skupštine Socijalističke Republike Crne Gore, održanih u opštinskim skupštinama 3. juna 1963. godine. —

Titograd : Službeni list SRCG, 1963 (Titograd: Grafički zavod). — knj. ; 17 cm
Sv. 7. — 14 str.

11. CRNA GORA. Zakoni

Zakon o izboru poslanika Skupštine Socijalističke Republike Crne Gore; Zakon o izboru odbornika skupština opština; Zakon o izbornim jedinicama za izbor poslanika Skupštine Socijalističke Republike Crne Gore. — Titograd: Službeni list SR Crne Gore, 1963 (Titograd: Grafički zavod). — 161 str.; 17 sm. — (Zbirka propisa SR Crne Gore; sv. 2)

12. CRNA GORA. Zakoni

Zakon o pravima i dužnostima, izboru i opozivu narodnih poslanika Narodne skupštine Narodne Republike Crne Gore i Zakon o izboru odbornika narodnih odbora. — Titograd: Službeni list Narodne Republike Crne Gore, 1953 (Cetinje: Obod). — 134 str. ; 17 cm
Ekspoze Sava Brkovića: str. 3–12.

Knj. 7 (1976-1980)

13. CRNA GORA SKUPŠTINA

Orijentacioni program aktivnosti Skupštine SR Crne Gore za period od januara 1979. do aprila 1982. godine; program rada Skupštine SR Crne Gore za 1979; Program zakonodavnog rada Skupštine SR Crne Gore za 1979. godinu / [uređivački odbor Vladimir Popović, Mirko Vukanić, Borislav Vukašinović, Slobodan Dabetić, Slobodan Jovović, Milorad Marković, Behudin Halilbegović, Dargoljub Šaranović]. — Titograd: Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore, 1979 (Cetinje : Obod). — 158 str.: 20 sm. — (Dokumenta Skupštine SR Crne Gore; kolo 12, sv. 3)

Tiraž 1000. — Uvodno izlaganje / Miro Popović: str. 5.

14. CRNA GORA SKUPŠTINA

Ostvarivanje normativne funkcije zakonodavne aktivnosti Skupštine SR Crne Gore u periodu od maja 1974. do

septembra 1977. godine / [redakcioni odbor Dragoljub Šaranović, Vojislav Mijušković, Borislav Vukašinović, Radivoje Ljumović, Nataša Martinović, Aljo Šarkiĉ]. – Titograd: Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore, 1978 (Cetinje : Obod). – 87 str. ; 20 sm. – (Dokumenta Skupštine SR Crne Gore; kolo 10; sv. 5)

15. CRNA GORA SKUPŠTINA

Poslovník Skupštine SR Crne Gore i poslovници vijeća. – Titograd: Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore, 1978, ([B.m. : b.i]). – 276 str.; 17 sm

16. CRNA GORA SKUPŠTINA

Pregled rada Skupštine SR Crne Gore u periodu od maja 1974. do maja 1978. godine / [redakcioni odbor Dragoljub Šaranović, Vojislav Mijušković, Borislav Vukašinović, Radivoje Ljumović, Nataša Martinović, Aljo Šarkiĉ]. – Titograd: Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore, 1978 (Cetinje : Obod). – 163.; 20 sm. – (Dokumenta Skupštine SR Crne Gore ; kolo 11, sv. 6)

17. CRNA GORA SKUPŠTINA

Program rada Skupštine SR Crne Gore za 1976 godinu. – Titograd : Sekretarijat za informacije Skupštine SR Crne Gore, 1976 (Cetinje: Obod). – 115 str.; 20 sm. – (Dokumenta Skupštine SR Crne Gore ; kolo 9; sv. 4)
Nasl. sa korica. – Tiraž 900.

18. CRNA GORA SKUPŠTINA

Program rada Skupštine SR Crne Gore za 1977. godinu [redakcijski odbor Dragoljub Šaranović, Vojislav Mijušković, Borislav Vukašinović, Radivoje Ljumović, Nataša Martinović, Aljo Šarkiĉ]. – Titograd : Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore; kolo 10, sv. 3)

19. CRNA GORA SKUPŠTINA

Program rada Skupštine SR Crne Gore za period januar-april 1978 godine: program zakonodavnog rada Skupštine SR Crne Gore za 1978. Godinu / [redacijski odbor Dragoljub Šaranović, Vojislav Mijušković, Borislav Vukašinović, Radivoje Ljumović, Nataša Martinović, Aljo Šarkić]. – Titograd: Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore, 1978 (Cetinje : Obod). – 62 str. ; 20 sm. – (Dokumenta Skupštine SR Crne Gore ; kolo 11, sv. 2)

20. CRNA GORA SKUPŠTINA

Funkcionisanje Skupštine SR Crne Gore na delegatskim osnovama. – Titograd: Delegatske novine, 1977 (Titograd: Pobjeda). – 22 str. ; 31 sm

Na vrhu nasl. str.: Skupština Socijalističke republike Crne Gore; Društveno-političko vijeće. – Odbor za društveno-politički sistem i unutrašnju politiku.

21. CRNA GORA SKUPŠTINA IZVRŠNO VIJEĆE

Zaključci Izvršnog vijeća doneseni na sjednicama povodom zemljotresa od 6. juna do 31. decembra 1979. godine. – Titograd: Republički komitet za informacije, 1979 (Titograd: Pobjeda). – 110 str. ; 20 sm

Na vrhu nasl. str. : Izvršno vijeće Skupštine SR Crne Gore.

22. CRNA GORA SKUPŠTINA IZVRŠNO VIJEĆE

Pregled rada Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore od početka maja 1974 do kraja aprila 1978. godine. – Titograd: Sekretarijat za informacije Skupštine SR Crne Gore, 1978 (Cetinje: Obod). – 30 str.; 20 sm – (Dokumenta Skupštine SR Crne Gore; kolo 11, sv. 7)

23. CRNA GORA SKUPŠTINA IZVRŠNO VIJEĆE

Program rada Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore u 1976. godini / [redakcijski odbor Dargoljub Šaranović, Vojislav Mijušković, Borislav Vukašinović, Radivoje Ljumović, Nataša Martinović, Aljo Šarkić]. – Titograd: Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne

Gore, 1976 (Cetinje : Obod) — 63 str. ; 20 sm. — (Dokumenta Skupštine Crne Gore; kolo 9; sv. 3)

24. CRNA GORA SKUPŠTINA IZVRŠNO VIJEĆE

Program rada Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore za 1977. godinu. — Titograd: Sekretarijat za informacije Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore, 1977 (Cetinje: Obod). — 47 str. ; 20 sm. — (Dokumenta Skupštine SR Crne Gore; kolo 10, sv. 4)

Knj. 9 (1986-1989)

25. CRNA GORA SKUPŠTINA

Izvještaj o radu Skupštine SR Crne Gore za mandatni period 1982-1986. godine. — Titograd: Republički komitet za informisanje, 1986 (Cetinje: Obod) . — 144 str.; 20 cm. — (Skupština Socijalističke Republike Crne Gore; kolo 19, sv. 5)

26. CRNA GORA SKUPŠTINA

Rad Skupštine Crne Gore: 1945-1950 / priredili Čedomir Perović, Nevenka Ilić. — Titograd: Skupština Socijalističke Republike Crne Gore. 1986 (Titograd: Pobjeda). — 983 str.; 25 cm

Tiraž 500. — Uvodne napomene / pripređivači: str. 7-15 . — Registar.

27. CRNA GORA SKUPŠTINA IZVRŠNO VIJEĆE

Izvještaj o radu Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore za period od 1984 do maja 1986. godine. — Titograd: Republički komitet za informisanje, 1986 (Cetinje: Obod). — 126 str. ; 20 cm. — (Skupština Socijalističke Republike Crne Gore; kolo 19, sv. 6)

Tiraž 352. — Sa ekspozeom Radivoja Brajovića.

28. CRNA GORA SKUPŠTINA IZVRŠNO VIJEĆE

Poslovník Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore. — Titograd; [b.i.], 1989 ([Cetinje : Obod]). — 51 str. ; 17 cm

29. CRNA GORA SKUPŠTINA IZVRŠNO VIJEĆE

Program rada Izvršnog vijeća Skupštine SR Crne Gore za 1987. godinu. – Titograd: Republički komitet za informisanje, 1987 (Cetinje: Obod). – 87 str.; 20 cm. – (Skupština Socijalističke Republike Crne Gore; kolo 20, sv. 2)

30. Dokumenta za delegatske skupštinske izbore. – Titograd: [b.i.], 1989 ([b.m. : b.i.]) . – 22 str.; 32 cm

Sadržaj na koricama. – (Nepovezano).

Serijske publikacije

(*Tom II*)

Knj. 1 (1835-1984)

31. STENOGRAFSKE BILJEŠKE:

o radu Crnogorske narodne skupštine. – God. (1906) – god. (1915). – Cetinje: [s.n.] 1908–1915 (Cetinje. Državna štamparija). – 24 sm

Izlazile povremeno. – [*Knjiga 1*] sadrži bilješke sa sjednica održanih do 18. novembra 1906, a štampana je 1908. str. 1026; [*Knjiga 2*] sadrži bilješke o radu Skupštine redovnog saziva 8. novembra 1907, a štampane su 1909, str. 1204; [*Knjiga 3*] redovni saziv 1. decembra 1908. štampane su 1909. str. 618; [*Knjiga 4*] redovni saziv 18. novembra 1909, štampane su 1910. str. 686 sa Pregledom rada Crnogorske narodne skupštine u III redovnom sazivu; [*Knjiga 5*] vanredni saziv Narodne skupštine Kraljevine Crne Gore sazvane 14. aprila 1911, štampane iste godine, str. 27+1; [*Knjiga 6*] redovni saziv 18. novembra 1910. štampane 1911, str. 1204; [*Knjiga 7*] redovni saziv 18. novembra 1911, štampane 1912, str. 508; [*Knjiga 8*] redovni saziv 15. januara 1914. štampane 1915. str. 959.

Rasprave, članci i književni radovi u serijskim publikacijama
(Tom III)⁴

Knj. 3 (1906-1918)

32. (1937). — Adresa kojom je Narodna skupština sazvana u prvi redovni saziv za 18. oktobar 1906. god. na Cetinju odgovorila na prestonu besjedu njegovog kraljevskog visočanstva knjaza i gospodara Crne Gore Nikole I. — Narodna misao, 1/1906, 13, [1]
Od 19. nov. 1906; v. i ispravku u broju 14, str. [3].
33. (1939). — Zakon o izborima. — Ustavnost, 1/1906, 26, 2
Povodom proglašenja; v. i uvodnik u istom broju.
34. (1941). — Narodni poslanici. — Ustavnost, 1/1906, 38, [2]
Spisak poslanika iz izbora 1906. god.
35. (1942). — Priča o narodnom suverenitetu. — Ustavnost, 1/1906, 40, [1–2]
36. (1943). — Zakon o izborima narodnijeh poslanika. — Glas Crnogorca, 35/1906, 25, [1–2]
Od 24. juna 1906. god.; v. i ispravku na str. [3], stubac 4. — Objavljen i kao posebna publikacija (Cetinje, 1906).
37. (1944). — Raspis svima oblasnim upravama, predsjednicima opština, izbornih varoši i plemenskim kapetanima. — Glas Crnogorca, 35/1906, 26, [1–3]
Od 28. juna 1905. god. — O biračkim spiskovima, biračkom pravu.
38. (1922). — Govor ministra-predsjednika g. Tomanovića u Narodnoj skupštini o pitanju Bosne i Hercegovine. — Glas Crnogorca, 38/1909, 2, [3–4]
V. i br. 4, str. [2].

⁴ Prvi broj označava redni broj u ovoj bibliografiji, a drugi broj bibliografske jedinice u knjizi iz koje je preuzet.

39. (1948). – Prvi crnogorski parlamenat. – Glas Crnogorca, 35/1906, 29, [2–3]

O ustavnom uređenju Crne Gore. – Iz bečkog Parlamenta-a.

40. (1949). – Opozicija. – Ustavnost, 1/1906, 41, [1]

41. (1951). – Zakon o privremenom poslovnom redu u Narodnoj Skupštini. – Glas Crnogorca, 35/1906, 39, [1–5]

Od 30. sept. 1906. God. – V. i ispravku u br. 40, str. [3].

42. (1952). – Zapisnici sjednica Narodne skupštine. – Glas Crnogorca, 35/1906, 45, [2–3]

Sjednice 1–3; dalje sjednice, do 23. v. u br. 46, [1–2], 47, [1–2]; 49, [1–2]; 50, [1–2]; 51, [1–3]; 52, [1–3]; 53, [1–2]; 54, [1–5].

43. (1953). – Adresa kojom je Narodna skupština sazvana u prvi redovni saziv za 18. oktobar 1906. god. na Cetinju, odgovorila na prijestonu besjedu njegovog kraljevskog visočanstva knjaza i gospodara Crne Gore Nikole I. – Glas Crnogorca, 35/1906, 48, [1–2].

44. (1954). – Zapisnici sjednica Narodne skupštine. – Glas Crnogorca, 36/1907, 1, [3–4]

Zapisnik 24. sjednice; naredne sjednice, v. br. 2, [2–3] (25. sjednica); 3, [1–2] (26. sjednica); 4, [1–2] (27. i 28. sjedn.); 5, [1–2] (29. sjedn.); 6, [1–2] (30. i 31. sjedn.); 7, [1–3] (32. i 33. sjedn.); 9, [6–7] (34. i 35. sjedn.); 10, [1–3] (36. i 37. sjedn.), 11, [1–3] (38. i 39. sjedn.), 12, [1–2] (40. sjedn.), 13, [1–2] (41–43. sjedn.); 14, [1–2] (44. sjedn.); 15, [1–3] (45. i 46. sjedn.); 16, [1–2] (47. sjedn.); 17, [1–2] (48. i 49. sjedn.); 19, [2–3] (50. sjedn.); 20, [1–2] 51. sjedn.); 21, [1–2] (52. sjedn.); 22, [1–2] (53. sjedn.); 23. [2–3] (54. i 55. sjedn.); 24, [2–3] (56. sjedn.); 25, [2] (57. sjedn.); 26, [1–2] (58. sjedn.), 27, [1–2] (59. i 60. sjedn.); 28, [2] (61. i 62. sjedn.); 29, [1–2] (63. sjedn.); 30, [1–3] (64. i 65. sjedn.); 66. i 67. sjednice nema u Glasu Crnogorca; 33, [1–3] (68–70. sjedn.); 35, [2–3] (71. i 72. sjedn.); 37, [1–3] (73–77. sjedn.); 33, [1–3] (77–79. sjedn.); 39. [1–2] 80. i 81. sjedn.); 40, [1–2] (82. sjedn.); 41, [2–3] (83. i 84. sjedn.); 42, [2] (85. sjedn.); 46, [2] (86. sjedn.); 47, [1–2] (87. i 88. sjedn.); 48, [2–3] (89–91. sjedn.); 49, [2–3] (92–94. sjedn.).

45. (1955). — Promjena Vlade. — Slobodna riječ, 1/1907, 2, [2]
Vlade Marka Radulovića.
46. (1956). — Rad nove vlade. — Slobod. riječ, 1/1907, 3, [2]
Vlade Andrije Radovića.
47. (1957). — O ostavci Vlade. — Slobodna riječ, 1/1907, 12, [2–3]
Andrije Radulovića.
48. (1958). — Nova vlada. — Slobodna riječ, 1/1907, 12, [1]
Lazara Tomanovića; ličnost najvažnijih ministara.
49. (1959). — Narodna skupština: sjednica od 12. februara. — Narodna misao, 2/1907, 9, [2–3]
50. (1960). — Narodna skupština. — Narodna misao, 2/1907, 12, [2–3]; 14, [1–2]
Pregled rada; v. i Slobodnu riječ, 1907, ???, [4]; 4, [4].
51. (1961). — Naša riječ. — Slobodna riječ. 1/1907, 16, [1–3]
Saopštenje poslanika Prave narodne stranke, aprila 1907, nakon raspuštanja Narodne skupštine.
52. (1962). — Zakon o izborima narodnijeh poslanika. — Glas Crnogorca, 36/1907, 8, [1–3]
Od 5. jan. 1907. god. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1907).
53. (1963). — Zakon o javnim izborima i udruženjima. — Glas Crnogorca, 36/1907, 9, [4–5]
Od 14. febr. 1907. god. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1907).
54. (1964). — Čitajte ovo. Narodna misao, 2/1907, 18, [1]
O ustavnom položaju Crne Gore, ulozi Knjaza i partija u parlamentu. — Preštampano iz odjeka (Beograd), br. 99.

55. (1965). – O raspuštanju Skupštine. – Slobodna riječ, 1/1907, 25, [1–2]
56. (1966). – Dr Unikum. – Slobodna riječ, 1/1907, 25, [4–5]
O stanju u Skupštini.
57. (1967). – raspust Narodne skupštine. – Narodna misao, 2/1907, 30, [1]
Kao posljedica agitacije vlasti protiv Narodne stranke.
58. (1968). – O promjeni Vlade. – Glas Crnogorca, 36/1907, 16, [2]
Andrije Radovića; novi mandatar Lazar Tomanović.
59. (1969). – Pred sastanak. – Narodna misao, 2/1907, 28, [1]
Narodne skupštine; o nezakonitom radu Vlade.
60. (1970). – Uspjesi današnje vlade koji vrijede spomena. – Narodna misao, 2/1907, 28, [1]
O kadrovskoj politici.
61. (1971). – Izvođenje programa „Prave“. – Narodna misao, 2/1907, 31, [1–2]; 34, (2; 35, [3–4]
O kadrovskoj politici Vlade i režima; karakteristike vladinih činovnika.
62. (1972). – Povrede Ustava. – Narodna misao, 2/1907, 36, [1–2]; 37, [1–2]
Od strane Vlade.
63. (1973). – Ustavna Crna Gora. – Glas Crnogorca, 36/1907, 25, [3]
Preštampano iz Beogradskih novina, 1907, br. 143.
64. (1974). – Raspis presjednicima izbornijeh varoških opština i plemenskim kapetanima. – Glas Crnogorca, 36/1907, 36, [1–2]
O biračkim spiskovima i kandidatskim listama.

65. (1975). – Raspis predsjednicima izbornijeh opština i plemenskim kapetanima. – Glas Crnogorca, 36/1907, 43, [1–2]

Od Ministarstva unutrašnjih djela, od 24. sept. 1907. god. – O sprovođenju izbora.

66. (1976). – Narodna skupština. – Glas Crnogorca, 36/1907, 49, [1]

Konstituisanje novog saziva sa izbora iz oktobra 1907. god.

67. (1977). – Iz narodne skupštine. – Glas Crnogorca, 36/1907, 50, [4]

Drugi prethodni sastanak saziva od 8. novembra 1907. god.

68. (1978). – Adresa kojom je Crnogorska narodna skupština odgovorila na prijestonu besjedu njegovog kraljevskog visočanstva Knjaza Gospodara. – Glas Crnogorca, 36/1907, 53, [1–2]

69. (1979). – Zapisnik I prethodnog sastanka Crnogorske narodne skupštine, držanog 8. novembra 1907. – Glas Crnogorca, 36/1907, 51, [1]

70. (1980). – Zapisnik I redovne sjednice Crnogorske narodne skupštine, držane 15. novembra 1907. – Glas Crnogorca, 36/1907, 51, [2–3]

Zapisnici s narednih sjednica: 51, [2–3] (2. sjedn.); 52, [1–3] (3. i 4. sjedn.); 54, [1–2] (5. i 6. sjedn.); 55, [1–2] (7. sjedn.); 56, [1–3] (8–10. sjedn.); 57, [1–2] (11. i 12. sjedn.); 58, [2] (13. sjedn.); 59, [2–3] (14. sjedn.); 37/1908, 1, [2]; [1–2] (16. i 17. sjedn.); 3, [1–2] (18. sjedn.); 4, [2–3] (19. i 20. sjedn.); 5, [–2] (21. sjedn.); 6, [1] (22. sjedn.); 7, [2–5] (23. i 24. sjedn. Na 24. sjednici je i debata u vezi s interpelacijom Ž. Dragovića i odgovori L. Tomanovića u vezi s bombaškom aferom; učestvovali: Ilija Jovičević, Savo Vuletić, Đuro Drecun.); 8, [2–3] (25. i 26. sjedn.); 9, [1–3] (27. i 28. sjedn.); 11, [2–3] (29. sjedn.); 12, [1–2] (30. sjedn.); 13, [1] 31. sjedn.; 14, [1–3] (32. i 33. sjedn.); 15, [2] (34. sjedn.); 16, [2] (35. sjedn.); 17, [1–2] (36. i 37. sjedn.); 19, [2] (38. sjedn.); 25, [4–5] (39. sjedn.); 29, [7–8] (40. sjedn.); 42, [1] (41. sjedn.); 43, [1–2] 42. sjedn.); 44, [1–2] (43. sjedn.); 51, [2–3] (2. sjedn.); 45, [1] (44. sjedn.); 46, [2–3] (45. sjedn.);

47, [1–2] (45. sjedn.); 48, [1–2] (46. sjedn.); 49, [1–2] (46. sjedn.); 49, [2] (47. sjedn.).

71. (1981). — Državni savjet. — Državni kalendar, 1907, [29]; 1908, [30]; 1909, [30]; 1910, [30]; 1911, [30]; 1912, [30], 1913, [30]

72. (1982). — Ministarski savjet. — Državni kalendar, 1907, [29]; 1908, [30]; 1909, [30]; 1910, [30]; 1911, [30]; 1912, [30]; 1913, [29]

73. (1983). — Narodna skupština : narodni poslanici za skupštinski period 1906–1907. — Državni kalendar, 1907, [27]–28; 1908, [27]–28; 1909, [27]–29; 1910, [27]–29

Za sljedeći saziv: 1911, [27]–29. – Lista.

74. (1988). — Rad N[arodne] skupštine. — Cetinjski vjesnik, 1/1908, 47, [4]; 48, [4]; 49, [4]; 52, [4], 53, [3–4]

O radu Narodne skupštine v., pod istim ili sl. nasl. i dalje: 2/1909, 1, [3–4]; 2, [4]; 3, [2–4]; 4, [3–4]; 5, [3–4]; 6, [3–4]; 42, [3], 43, [3]; 44, [3–4]; 89, [4]; 90, [4]; 91, [4]; 92, [3–4]; 93, [4]; 3/1910, 63, [4]; 92, [4]; 95, [4]; 96, [4], 98, [3–4]; 99, [4] i uopšte: 91 (uvodnik).

75. (1989). — Zapisnik I sastanka Crnogorske narodne skupštine, sazvane u vanredni saziv za 29. septembar 1908. god., držanog datuma. — Glas Crnogorca, 37/1908, 55, [1]

Na istom mjestu i zapisnici 2. i 3. Sastanka vanrednog saziva (29. i 30. sept. 1908) i rezolucija o aneksiji Bosne i Hercegovine.

76. (1990). — Zapisnik I prethodnog sastanka Crnogorske narodne skupštine, držanog 1. decembra 1908. god. — Glas Crnogorca, 37/1908, 65, [1]

77. (1991). — Zapisnik I redovne sjednice Crnogorske narodne skupštine, držane 2. decembra 1908. god. —

Glas Crnogorca, 37/1908, 65, [1]

Zapisnici s narednih sjednica; br. 66, str. [1–2] (2. sjedn.); 67, [1–2] (3. i 4. sjedn.).

78. (1992). — Zapisnik VIII redovne sjednice Crnogorske narodne skupštine, držane 20. decembra 1908. g. — Glas Crnogorca, 38/1909, 4, [1–2]

Zapisnici s narednih sjednica: 5, [1–2] (9. sjedn.); 7, [1–2] (10. sjedn.); 8, [1–2] (11. 12. i 13. sjedn.); 9, [3] (14. sjedn.); 10, [2–3] (15. 16. i 17. sjedn.); 11, [3] (18. sjedn.); 12, [1–2] (19. i 20. sjedn.); 13, [–2] (21. i 22. sjedn.); 14, [2–3] (23. 24. i 25. sjedn.); 5, [1–2] (26. i 27. sjedn.); 17, [1–2] (28. i 29. sjedn.)

79. (1996). — Zapisnik I prethodnog sastanka vanrednog saziva Crnogorske narodne skupštine, održanog 1. juna 1909. — Glas Crnogorca, 38/1909, 25, [1]

80. (1997). — Zapisnik I redovne sjednice Crnogorske narodne skupštine, držane 1. juna 1909. godine. — Glas Crnogorca, 38/1909, 25, [1]

Zapisnici s narednih sjednica: 26, [3] (2. sjedn.); 27, [2–3] (3. sjedn.); 28, [2–3] (4, 5. i 6. sjedn.); 29, [3] (7. i 8. sjedn.).

81. (1998). — Zakon o izmjenama i dopunama u Zakonu o ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih djela od 9. aprila 1903. godine i njegovim izmjenama i dopunama od 15. jula 1904. god. — Glas Crnogorca, 38/1909, 29, [2]

Donesen 26. juna 1909. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1909).

82. (2006). — Crnogorska ustavnost. — Cetinjski vjesnik, 2/1909, 89, [1–2]

Preštampano iz Nedjeljnog pregleda (Beograd).

83. (2007). — Zapisnik I prethodnog sastanka Crnogorske narodne skupštine, držane 18. novembra 1909. g. — Glas Crnogorca, 38/1909, 50, [1]

84. (2008). — Zapisnik I redovne sjednice Crnogorske narodne skupštine, držane 19. novembra 1909. g. — Glas Crnogorca, 38/1909, 50, [1]
- Zapisnici s narednih sjednica: 50, [1–2] (2. i 3. sjedn.); 51, [1–2] (4, 5. i 6. sjedn.); 52, [1–3] (7, 8, 9, 10. i 11. sjedn.); 53, [4]–[1] Dodatka (12, 3, 14, 15. i 16. sjedn.); 54, [2–3] (17. sjedn.); 38/1910, 1, [1–2]; (18. i 19. sjedn.); 2, [1–2] (20. sjedn.); 3, [1–2] (21. i 22. sjedn.); 4, [1–3] (23–25. sjedn.); 5, [1] (26. sjedn.); 6, [1] Dodatka (27. sjedn.); 7, [1–2] (28. i 29. sjedn.); 8, [1–3] (30–32. sjedn.)
85. (2011). — Administrativna podjela Knjaževine. — Cetinjski vjesnik, 3/1910, 4, [1]
- O Predlogu zakona o administrativnoj podjeli Crne Gore; v. i u br. 5, str. [1] ekspozice Jovana S. Plamenca o predlogu zakona.
86. (2013). — Zakon o administrativnoj podjeli Knjaževine Crne Gore. — Glas Crnogorca, 39/1910, 10, [1]
- Donesen 12. febr. 1910. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1910).
87. (2014). — Zakon o izmjenama i dopunama u Zakonu o izborima narodnijeh poslanika od 5. januara 1907. godine. — Glas Crnogorca, 39/1910, 10, [1]
- Donesen 9. febr. 1910. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1910).
88. (2017). — Kraljevina Crna Gora. — Cetinjski vjesnik, 3/1910, 32, [1]
- Komentar vijesti da će se Crna Gora proglasiti za kraljevinu.
89. (2019). — Zakon o proglašenju Knjaževine Crne Gore za kraljevinu. — Glas Crnogorca, 39/1910, 35, [2]
- Donesen 15. avg. 1910.
90. (2021). — Crna Gora – kraljevina. Cetinjski vjesnik, 3/1910, 66, [2–3]
- Proglašenje.

91. (2023). — Novi bokeljski poslanik : Bokelji kandiduju dr Mitrovića. — Cetinjski vjesnik, 3/1910, 90, [2]
Aleksandra Mitrovića.
92. (2024). — Zapisnik I prethodnog sastanka Kralj. crnogorske nar. skupštine, držanog 18. novembra 1910. god. — Glas Crnogorca, 39/1910, 52, [1]
93. (2025). — Zapisnik I redovne sjednice Kralj. crnogorske nar. skupštine, držane 19. novembra 1910. god. — Glas Crnogorca, 39/1910, 52, [1]
Zapisnici s narednih sjednica: 53, [1] (2. sjedn.); 54, [2] (3. i 4. sjedn.); 55, [1–2] (5–7. sjedn.); 56, [1–2] (8. i 9. sjedn.); 57, [1–2] (10–14. sjedn.); 40/1911, 1, [3] (15, 16. i 17. sjedn.); 2, [2–3] (18. i 19. sjedn.); 3, [1–2] (20–23. sjedn.); 4, [1–3] (24–28. sjedn.); 5, [2–4] (29–35. sjedn.); 6, [1–3] (36–39. sjedn.).
94. (2026). — Zakon o izmjenama i dopunama [u Zakonu] o administrativnoj podjeli Crne Gore od 12. februara 1910. godine. — Glas Crnogorca, 40/1911, 2, [2]
Donesen 3. jan. 1911.
95. (2027). — Povodom ukaza o izborima. — Naprijed, 1/1911, 4, [1]
96. (2028). — Zakon o izmjenama i dopunama u Zakonu o izmjenama i dopunama u Zakonu o ustrojstvu Ministarstva unutrašnjih djela i administrativnoj podjeli države od 15. jula 1904. godine. — Glas Crnogorca, 40/1911, 7, [1]
Donesen 9. febr. 1911.
97. (2033). — Zapisnik I prethodnog sastanka vanrednog saziva Nar. skupštine Kralj. Crne Gore, držanog 14. aprila 1911. — Glas Crnogorca, 40/1911, 16, [1]
98. (2034). — Zapisnik II prethodnog sastanka i I redovne sjednice Nar. skupštine Kralj. Crne Gore, držanog 14. aprila 1911. g. — Glas Crnogorca, 40/1911, 17, [1]

99. (2042). – Prva godišnjica. – Glas Crnogorca, 40/1911, 36, [1]

Uvodnik. – O prvoj godišnjici proglašenja Crne Gore za kraljevinu; v. i druge priloge.

100. (2044). – Zapisnik I prethodnog sastanka Narodne skupštine Kraljevine Crne Gore, držanog 18. novembra 1911. – Glas Crnogorca, 40/1911, 53 [1]

Na istom mjestu i zapisnik s 3. prethodnog sastanka.

101. (2045). – Zapisnik I redovne sjednice Narodne skupštine Kraljevine Crne Gore, držane 30. novembra 1911. godine. – Glas Crnogorca, 40/1911, 53, [1–2]

Zapisnici s narednih sjednica; 54, [2] (2–4. sjedn.); 55, [1–2] (6. i 7. sjedn.); 56, [1] Dodatka (8. i 9. sjednica); 57, [8]–[1] Dodatka (11, 12. i 13. sjedn.).

102. (2058). – Raspis oblasnim upravama, predsjednicima varoških opština i plemenskim kapetanima. – Glas Crnogorca, 42/1913, 51, [1]

Od 27. okt. 1913. – O biračkim spiskovima.

103. (2060). – Novoizabrani narodni poslanici. – Glas Crnogorca, 43/1914, 1, [1–2]

Spisak, sa izbora od 22. dec. 1913. – v. i Kraljev ukaz u br. 7, str. [1] v. i Vjesnik, 1914, 6, [1]

104. (2061). – Zapisnik II prethodnog sastanka Narodne skupštine Kraljevine Crne Gore, održanog 27. januara 1914. god. – Glas Crnogorca, 43/1914, 6, [1]

105. (2062). – Zapisnik I redovne svečane sjednice Narodne skupštine Kraljevine Crne Gore, držate 29. januara 1914. g. – Glas Crnogorca, 43/1914, 6, [1–2]

Zapisnici s narednih sjednica: 7, [1–2] (2. sjedn.); 8, [1–2] (3. i 4. sjedn.); 10, [1–2] (5–82. sjedn.); 11, [3–4] (9–12. sjedn.); 12, [1–2] (13. i 14. sjedn.); 13, [4–5] (15–18. sjedn.); 14, [1–2] (19–22. sjedn.);

15, [2–3] (23–25. sjedn.); 16, [1–3] (26–30. sjedn.); 17, [1–2] (31–33. sjedn.); 18, [1–3] (34–36. sjedn.); 21, [1–2] (37–40. sjedn.); 22, [6] (41. i 42. sjedn.); 23, [2–3] (43. i 44. sjedn.); 4, [2–4] (45–50. sjedn.); 25, [1–2] (51–54. sjedn.)

106. (2063). — Adresa kojom je Crnogorska narodna skupština odgovorila na prijestonu besjedu njegovog veličanstva kralja Nikole I od 29. januara 1914. god. — Glas Crnogorca, 43/1914, 9, [1–2]: — Branik, 30/1914, 36, 1–2; 37, 1–2
107. (2066). — Zakon o Kraljevskoj vladi i uređenju državnih nadležstava. — Glas Crnogorca, 43/1914, 26, [1–3] Donesen 14. maja 1914. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1914).
108. (2089). — Kralj, ustavnost, apsolutizam, demokratizam, parlamentarnost. — Cetinjski vjesnik, 3/1910, 27, [2]; 28, [2–3]
109. (2091). G. Pred Skupštinom. — Slobodna riječ, 1/1907, 39, [2]
Poslije skupštinskih izbora.
110. (2106). — MALENICA, Milan. Jedan pogled na skupštinski rad. — Narodna misao, 1/1906, 9, [2–3]. — Potpis: M.
111. (2107). — Virilci — feudalizam. — Narodna misao, 1/1906, 10, [1]. — Potpis: M.
O ulozi „virilaca“, poslanika izabranih direktno od strane Kralja.
112. (2108). — Promjena vlade. — Narodna misao, 1/1906, 12, [1]. — Potpis: M.
Godine 1906.
113. (2109). — Prava i djelokrug pravog narodnog predstavništva. — Narodna misao, 1/1906, 11, [1–2]. Potpis: M.

114. (2110). – Princip državnog i ustavnog prava. Ustavnost, 1/1906, 39, [3–4]. – Potpis: M.
115. (2111). – Neka narod zna. – Narodna misao, 2/1907, 14, [2]. – Potpis: M.
O poslanicima Narodne skupštine i njihovim globalnim političkim opredjeljenjima i podjeli na „čizmaše“ (režimske) i „opančare“ (narodne).
116. (2112). – Opstrukcija. – Narodna misao, 2/1907, 15, [1]. – Potpis: M.
Opozicije u Narodnoj skupštini kao lični inat.
117. (2114). Mr. Poslanički imunitet. – Narodna misao, 2/1907, 19, [1]
118. (2115). PETROVIĆ NJEGOŠ, Nikola I. Prestona beseda nj. v. knjaza Nikole, kojom je na Nikolj-dan o. g. otvorio prvu Narodnu skupštinu na Cetinju. – Naše doba, 22/1906, 1, 2–3; 5, 2; 7, 2; 9, 2; 10, 2–3
119. (2116). – Besjeda kojom je njegovo kraljevsko visočanstvo knjaz i gospodar Crne Gore Nikola I otvorio sjednice narodne skupštine sazvane na Lučin-dan 18. oktobra 1906. godine. – Glas Crnogorca, 35/1906, 43, [1–2]; – Branik, 22/1906, 244, 2–3; – Ustavnost, 1/1906, 42, [1–2]
120. (2117). – Govor njegovog kraljevskog visočanstva Knjaza Gospodara kojom je blagovolio da pozdravi gospodu narodne poslanike na ručku davatom u njihovu čast, 6. ovog mjeseca. – Glas Crnogorca, 35/1906, 52, [1]
Slijedi i odgovor Gavrila Cerovića, potpredsjednika Narodne skupštine.
121. (2118). – Prijestona besjeda kojom je njegovo kraljevsko visočanstvo knjaz i gospodar Crne Gore Nikola I otvorio sjednice Narodne skupštine sazvane na dan 8. novembar 1907. god. – Glas Crnogorca, 36/1907, 50, [1–2]; – Slobodna riječ, 1/1907, 43, [1–2]

122. (2119). — Poslanica njegova veličanstva Kralja Gospodara, kojom je zaključio prvu redovnu skupštinsku periodu. — Glas Crnogorca, 40/1911, 5, [1]
Od 30. jan. 1911.
123. (2120). — Besjeda kojom je njegovo veličanstvo kralj i gospodar Crne Gore Nikola I otvorio sjednice Narodne skupštine sazvane u prvi redovan saziv na dan 29. januara 1914. godine na Cetinju... — Vjesnik, 7/1914, 9, [1–2]; — Glas Crnogorca, 43/1914, 5, [1–2]; — Samouprava, 12(1914, 24, 2; — Srbobran, 31/1914, 26; — Srpska riječ, 19/1914, 24, 1
124. (2125). Rh. Uzroci raspuštanja N. Skupštine. — Narodna misao, 2/1907, 33, [1]
Neustavnost raspuštanja.
125. (2126). U. H. Narodni poslanici. — Narodna misao, 2/1907, 14, [2–3]
Karakteristike, poimence, narodnih poslanika u prvom sazivu Skupštine; v. i članke: Mitropolitizam i Zar i ti, sine Brute?
126. (2127). — Poslanici po grupama. — Narodna misao, 2/1907, 14, [3–4]
Politička opredjeljenja poslanika Skupštine u prvom sazivu.
127. (2128). X. Politika vlade. — Narodna misao, 2/1907, 34, [1]
Neustavne radnje oko raspuštanja narodne skupštine.
128. (2130). ŠOBAJIĆ, Simo. Narodna skupština, — Narodna misao, 2/1907, 6, [3].
— Potpis: Sis
Pod istim nasl. i od istog autora v. i dalje: br. 11, str. [1]; 12, [2–3]; 14, [1–2]. — Šifra razriješena U: V. Šakotić: Narodna misao. . .
129. (2131). ANONIM. Opomena za vremena. — Ustavnost, 1/1906, 12 [1–3]
Povodom proglašenja Krivičnog zakonika.

130. (2133). — Ugovor o izdavanju zločinaca između Knj. Crne Gore i Kraljevine Belgije. — Glas Crnogorca, 35/1906, 15, [1–3]

Od 3. dec. 1905.

131. (2144). — Javna rasprava po djelu zločina veleizdaje, otkrivenog 23. okt. 1907. god. — Glas Crnogorca, 37/1908, 21, [1–8]

U Bombaškoj aferi, u Knjaževinskom sudu za suđenje anarhističkih zločina, V i dalje: br. 22, str. [1–6]; 23, [1–7]; 24, [2–6]; 25, [1–4]; 26, [–10]; 27, str. [1–7]; 28, [1–12]; 29, [1–7]; 30, [1–8]; 31, [1–8]; 32, [1–8]; 33, [1–8]+[1]; Dodatka; 34, [1–7] (gdje je i presuda); 35, [1–4]+[1–2] Dodatka; 36, [1–8]; 37, [1–4]+[1] Dodatka; 38, [1–4]+[1–2] Dodatka; 39, [1–4]+[1] Dodatka; 40, [1–4].

132. (2190). — Zakon o postupku sudskom u krivičnim djelima. — Glas Crnogorca, 39/1910, 9, [1–8]+[1–3] Dodatka

Donesen 20. jan. 1910. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1910).

133. (2191). — Zakon o izmjenama u Krivičnom zakoniku za Knjaževinu Crnu Goru od 23. febr. 1906. godine. — Glas Crnogorca, 39/1910, 10, [2]

Donesen 11. febr. 1910; v. i ispravku u br. 11. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1910).

134. (2194). — Raspis svima policijskim vlastima. — Glas Crnogorca, 39/1910, 22, [2] Od 8. maja 1910. —

Zabrana rasturanja slika Nikole I i knjaginje Milene, a u vezi sa Zakonom o štampi.

135. (2235). — Vojno krivični zakon. — Glas Crnogorca, 39/1910, 32, [1–4]

Donesen 20. jula 1910. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1910).

136. (2236). — Zakon o ustrojstvu vojnih sudova. — Glas Crnogorca, 39/1910, 41, [1]
Donesen 31. avg. 1910. — objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1910.)
137. (2237). — Zakon o sudskom postupku vojnih sudova u mobilnom i ratnom stanju. — Glas Crnogorca, 43/1914, 69, [1–2]
Donesen 18. dec. 1914. — Objavljeno i kao posebna publikacija (Cetinje, 1914.)
138. (3279). — Dom kraljevske vlade. — Cetinjski vjesnik, 3/1910, 99, [2]
Vladin dom završen.
139. (3280). — Katedrala i parlament. — Cetinjski vjesnik, 3/1910, 101, [2]
Planovi za podizanje crkve i zdanja za Skupštinu na Cetinju.
140. (4525). — Mameluci u Zetskom domu: Knjažev parlament : (nevjerovatne ali ipak istinite slike iz Crne Gore). — Starmladi, 4/1910, 15/17, 123–125
Satira.

Knj. 9 (1956-1966)

141. (13817). VUJAČIĆ, Marko, Ostroška skupština. — Borba, 8. II 1956.
O skupštini predstavnika naroda Crne Gore i Boke održanoj u Ostrogu 8. II 1942.
142. (13914). — I još nešto o „podacima“ i „zaključcima“ Dima Vujovića u vezi sa „socijalistima“ u podgoričkoj skupštini 1918. godine. — Pobjeda, XVI/1959, 4–5 i 10–11.
Odgovor na članak Dima Vujovića (Pobjeda, 2. VIII 1959).
143. (13915). — Još neki podaci o „socijalistima“ u Podgoričkoj skupštini 1918. godine. — Pobjeda, XVI/1959, 32, 5.

144. (13822). — Skupština rodoljuba Crne Gore, Boke i Sandžaka održane na dan 16. juna 1942 u Tjentištu. — Sedma sila, II/1957, 41, 1–2.
145. (13826). — Skupština rodoljuba Crne Gore, Boke i Sandžaka u Tjentištu. — Polimlje, VII/1959, 239.
146. (13822). — Skupština rodoljuba Crne Gore, Boke i Sandžaka održane na dan 6. juna 1942 u Tjentištu. — Sedma sila, II/1957, 41, 1–2.
147. (13826). — Skupština rodoljuba Crne Gore, Boke i Sandžaka u Tjentištu. — Polimlje, VII/1959, 239.
148. (13835). — Socijalisti u Podgoričkoj skupštini 1918. — Pobjeda, XVI/1959, 25, 4–5.
149. (13836). — Iz istorije radničkog pokreta, Štrajkački pokret u Crnoj Gori i Boki tokom 1919. — Pobjeda, XVI/1959, 30, 12–13.
150. (13837). — „Podaci“ i „zaključci“ Jagoša Jovanovića o socijalistima u Podgoričkoj skupštini. — Pobjeda, XVI/1959, 33, 6–7.
- Povodom članka J. Jovanovića objavljenog u pret. broju istog lista.
151. (13838). — Još jednom o socijalistima u Podgoričkoj skupštini. O nekim sofističkim „zaključcima“, — Pobjeda, XVI/19159, 39, 4–5.
- Povodom članka J. Jovanovića objavljenog u broju 38. Pobjede.
Knj. 10 (1961-1965)
152. (14747). ZAVJET sebi i narodu. — Pobjeda, XVIII/1961, 48, 10-11.
- Rezolucija Pokrajinske konferencije Crnogorske narodne omladine, održane 30. novembra 1941. u Piperima, odlomci.

153. (14748). ZASJEDANJE „partizanskog parlamenta“ u Beranama: dokumenti. — Pobjeda, XVIII/1961, 10, 12.
Dvadeset prvog juna 1941. godine, Odbora narodnog oslobođenja sreza Beranskog. — Tok sjednice.
154. (14754). ISTORIJSKI dan: 20-godišnjica ZAVNO-a Crne Gore i Boke.
Titogradska tribina, IV/1963, 153, 5; 154, 5; 155, 5.
155. (14761). JEDAN zanimljivi dokument. — Boka (Herceg Novi), III/1961, 11, 2.
Tekst proglasa sa skupa crnogorskih i bokeljskih rodoljuba održanog u manastiru Ostrog 8. februara 1942. godine.
156. (14763). — Julski otkosi revolucije. — Nikšićke novine, I/1961, 18, [1]-2.
Objavljen i dio Proglasa PK KPJ crnogorskom narodu.
157. (14811). — Ostroška skupština: dokumenti. — Pobjeda, XVIII/1961, 7, 12. —
Potpis: 3. L.
158. (14812). — Odluka ZAVNO-a Crne Gore i Boke za rad škola na oslobođenoj teritoriji. — Prosvjetni rad, VIII/1961, 4, 3.
159. (14813). — Narodno-prosvjetni odbori u Crnoj Gori. — Prosvjetni rad, VIII/1961, 10, 3. — Potpis: Z. L.
Formirani sredinom 1944. godine.
160. (14817). — Doprinos borbi za međunarodno priznanje NOP-a: konferencija intelektualaca u oslobođenim mjestima. Prosvjetni rad, IX/1962, 1, 3. — Potpis: Z. L.
Skupština intelektualaca održana su krajem 1943. i početkom 1944. godine.
161. (14818). — Prvo zasjedanje ZAVNO-a Crne Gore i Boke. — Istorijski zapisi, XVI/1963, XX, 4, [509]-530.

Résumé: Première réunion du conseil antifasciste de libération nationale du Monténégro et de Boka: str. 430.

162. (14819). — ratna jesen 1943. — Pobjeda, XX/1963, 45, 8; 8.

Priprema za zasijedanje Zemaljskog vijeća Narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke.

163. (14930). — Jedinstvena jedinica naše narodnooslobodilačke vojske. — Nikšićke novine, I/1961, 28-29, 3.

164. (14931). TOŠKOVIĆ, Milka. Prve škole na oslobođenoj teritoriji Crne Gore. — Prosvjetni rad, XI(1964, 7, 8.

Poslije zasijedanja ZAVNO-a u Crnoj Gori i Boki 16. februara 1944. godine.

165. (14934). ĆETKOVIĆ, Jovan. Sa Ostroške skupštine: odlomak. — Crvena zvezda, 1961, 459, (7. II).

Sjećanje na Ostrošku skupštinu, održanu februara 1942. godine.

Knj. 14 (1979-1981)

166. (5049). VULOVIĆ, Predrag, Štednja, ali za druge. — Pobjeda, XXXVII/1981, 5736, 5.

Iz Skupštine SR Crne Gore.

167. (5050). GRDINIĆ, Branka, Dogovor o malopreradi. — Pobjeda, XXV/1979, 4964, 3.

Iz Skupštine SR Crne Gore.

168. (5051). — Izjednačavanje statusa. — Pobjeda, XXXV/1979, 4970, 3.

O sjednici Komisije za društveni nadzor Skupštine SR Crne Gore.

169. (5052). — Da li realno planiramo. — Pobjeda, XXXV/1979, 4988, 2.

Iz Skupštine SR Crne Gore.

170. (5053). — Saradnju uskladiti sa potrebama. — Pobjeda, XXXV/1979, 4719, 3.

O sjednici Komisije Skupštine SR Crne Gore za međunarodne odnose i spoljnu politiku.

171. (5054). — Spori koraci izdavača. — Pobjeda, XXXV/1979, 47 28, 3.

Iz Skupštine SR Crne Gore.

172. (5055). — Ukorak sa aktuelnostima. — Pobjeda, XXXV/1979, 4775, 3.

Iz Kluba delegata Skupštine SR Crne Gore.

173. (5056). — Dara prevršila mjeru. — Pobjeda, XXXV/1979, 4789, 3.

O posjeti delegata Skupštine SR Crne Gore Herceg Novom.

174. (5057). — Novi kapaciteti, ali ne po svaku cijenu. — Pobjeda, XXXV/1979, 4792, 3.

O posjeti delegata Skupštine SR Crne Gore Baru.

175. (5058). — Odluke se moraju poštovati. — Pobjeda, XXXV/1979, 4862, 3.

Iz Skupštine SR Crne Gore.

176. (5059). — Korigovati opštinske programe. — Pobjeda, XXXV/1979, 4894, 3.

Iz Skupštine SR Crne Gore.

177. (5060). — Nedostaju sredstva za naučne djelatnosti. — Pobjeda, XXXVI/1980, 5128, 3. — Potpis: B.G.

Iz Skupštine SR Crne Gore.

178. (5061). – Potpunija zaštita čovjekove okoline. – Pobjeda, XXXVI(1980, 5127, 3. – Potpis: B.G.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
179. (5062). – Povećane obaveze u ovoj godini. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5200, 3. – Potpis: B.G.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
180. (5063). – Uopštene ocjene o informisanju. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5201, 3. – Potpis: B.G.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
181. (5064). – Na šta se žale rudari invalidi rada. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5108, 2.
O sjednici Komisije Skupštine SR Crne Gore za predstavke i žalbe.
182. (5065). GRDINIĆ, Branka, Jovanović Savić, Đakonović Bojana, Stamatović Jovan. Teškoća će biti, ali su savladive. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5231, 1, 3 i 4.
O zasijedanju Skupštine SR Crne Gore. Sa izvodom iz ekspozee dr Milorada Stanojevića.
183. (5066). GRDINIĆ, Branka, Đakonović Bojana. Sanacija samoupravnim putem. – Pobjeda, XXXVI(1980, 5079, 3.
O zasijedanju Skupštine SR Crne Gore.
184. (5067). ĐAKONOVIĆ, Bojana. Spor razvoj metaloprivrede. – Pobjeda, XXXV/1979, 4943, 3. – Potpis: B.Đ.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
185. (5068). – Uvoz uskladiti s izvozom. – Pobjeda, XXXV/1979, 4944, 3. – P otpis: B.Đ.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
186. (5070). – Ojačati građevinsku operativu. – Pobjeda, XXXV/1979, 4897, 3.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
187. (5071). ĐAKONOVIĆ, Bojana, Garić Danica. Prividnom nestašicom do viših cijena. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5341,

4.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
188. (5072). ŽIVANOVIĆ, Aleksandra, Podržan Nacrt Rezolucije. – Pobjeda, XXXVII/981, 5572, 1-2.
O sjednici Vijeća udruženog rada Skupštine SR Crne Gore.
189. (5073). JOVANOVIĆ, Savić, Kriminalitet u opadanju. – Pobjeda, XXXV/1980, 5164, 3.
O sjednici Komisije za društveni nadzor Skupštine SR Crne Gore.
190. (5074). JOVANOVIĆ, Savić, Đakonović Bojana, Perković Nikola. – Uskoro prve odluke o izgradnji prerađivačkih kapaciteta. – Pobjeda, XXXV/1979, 4951, 1 i 3.
O Zasjedanju Skupštine SR Crne Gore.
191. (5075). KONATAR, Vidoje, Martinović Natalija, Radusinović Vasko, Stamatović Jovan, Labović Milutin, Marković Giga, Grdinić Branka. Dostojanstvo u nesreći. – Pobjeda, XXXV/.1979, 4805, 1-2-3-4-5-6.
Skupština SR Crne Gore o posljedicama katastrofalnog zemljotresa.
192. (5076). Jačanje inspeksijskih službi. – Pobjeda, XXXV/1979, 4832, 3.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
193. (5077). MARKOVIĆ, Giga. Završiti započete pa graditi nove puteve. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5223, 1.
O sjednici Predsjedništva SR Crne Gore.
194. (5078). – Ravnomjerniji razvoj dugoročan zadatak. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5221, 1.
O sjednici Predsjedništva SR Crne Gore.
195. (5079). – Bez sredstava teško do plana. – Pobjeda, XXXV/1980, 5057, 3.
O Republičkom komitetu za informacije.

196. (5080). MARTINOVIĆ, Natalija. Slobodna razmjena rada još nije stvarnost. – Pobjeda, XXXV/1979, 4971, 3.
O sjednici Odbora skupštine SR Crne Gore za praćenje primjene Zakona o udruženom radu.
197. (5081). – Neposredno angažovanje u društveno-političkom životu. – Pobjeda, XXXV/1979, 4719, 1 i 3.
O sjednici savjeta republike.
198. (5082). – Preispitivanje samoupravne prakse. – Pobjeda, XXXV/1979, 4715, 3.
O sjednici Predsjedništva Skupštine SR Crne Gore.
199. (5083). – Prve ovogodišnje sjednice 30. januara. – Pobjeda, XXXV/1979, 4698, 2.
O sjednici Predsjedništva Skupštine SR Crne Gore
200. (5084). – Doprinos prijateljstvu i saradnji. – Pobjeda, XXV/1979, 4751, 1.
O posjeti delegacije Skupštine SR Crne Gore oblasti Pulja.
201. (5085). – Direktno učešće o odlučivanju u svemu. – Pobjeda, XXXV/1979, 4756, 3.
O zasijedanju Skupštine SR Crne Gore.
202. (5086). – Kako prevladati zaostajanje. – Pobjeda, XXXV/1979, 4778, 2. – Potpis: N.M.
O sjednici Predsjedništva Skupštine SR Crne Gore.
203. (5087). – Inicijativa za novi zakon o Akademiji. – Pobjeda, XXXV/1979, 4779, 1.
O sjednici Predsjedništva SR Crne Gore.
204. (5092). – Usvojena nova rezolucija. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5252, 5. – Potpis: N.M.
O zasijedanju Skupštine SR Crne Gore.
205. (5095). – Više mogu no što čine. – Pobjeda, XXXVI/1980, 5109, 3. – Potpis: N.M.
O sjednici Komisije Skupštine SR Crne Gore za praćenje sprovođenja ZUR-a.

206. (5102). – Razvoj u funkciji stabilizacije. – Pobjeda, XXXVII/1981, 5441, 1, 3, 4 i 5.
O zasijedanju Skupštine SR Crne Gore. Sa izvodima iz ekspozea r Milorada Stanojevića.
207. (5103). – Za veći uticaj delegatske osnove. – Pobjeda, XXXVII/1981, 5686, 1, 4, i 5.
O sastanku predsjednika republičkih i pokrajinskih skupština. Sa izlaganjem Veselina Đuranovića.
208. (5104). MARTINOVIĆ, Natalija, Grdinić Branka, Đakonović Bojana, Jovanović Savić. Data saglasnost na promjene Ustava SFRJ i Ustava SR CG. – Pobjeda, XXXV/1979, 5029, 1 i 3.
O zasijedanju Skupštine SR Crne Gore
209. (5105). MARTINOVIĆ, Natalija, Đakonović Bojana, Grdinić Branka, Jovanović Savić, Štednja – trajan oblik ponašanja, zakonodavna djelatnost. – Pobjeda, XXXV/1979, 5049, 1, 3 i 4.
O sjednici Skupštine SR Crne Gore. Sa izvodima iz izlaganja dr Avdula Kurpejovića.
210. (5106). MARTINOVIĆ, Natalija, Grdinić Branka, Đakonović Bojana, Šteta od zemljotresa procijenjena na 70 milijardi dinara. – Pobjeda, XXXV/1979, 4965, 1, 3 i 4.
Sa Zaključcima skupštinskih vijeća o realizaciji programa metaloprerađivačkim kapacitetima i izvodima iz izlaganja Jovana Vujadinovića.
211. (5107). MARTINOVIĆ, Natalija, Rakočević Stojanka, Marković Giga. Usvojen prvi sistematski zakon o državnoj upravi. – Pobjeda, XXXV/1979, 4720, 1.
O zasijedanju Skupštine SR Crne Gore.
212. (5108). MARTINOVIĆ, Natalija, Rakočević Stojanka, Marković Giga . Kadrovi i planovi. – Pobjeda, XXXV/1979, 4720, 3.
O sjednici Skupštine SR Crne Gore.

213. (5109). MARTINOVIĆ, Natalija, Rakočević Stojanka, Marković Giga. Unapređenje izdavačke djelatnosti u Republici. – Pobjeda, XXXV/1979, 4720, 3.
O sjednici Skupštine SR Crne Gore.
214. (5110). MARTINOVIĆ, Natalija, Radusinović Vasko, Đakonović Bojana. Delegati usvojili zakone i programe. – Pobjeda, XXXV/1979, 4838, 1, 3 i 4.
Sa izvodima iz izlaganja Marka Matkovića i Veselina R. Đuranovića.
215. (5111). MARTINOVIĆ, Natalija, Grdinić Branka, Đakonović Bojana, Marković Giga. – Prihvaćen Nacrt privremenog plana obnove i izgradnje. – Pobjeda, XXXIX/1979, 4865, 1, 3 i 4.
Sa ekspozeom dr Milorada Stanojevića.
216. (5112). MARTINOVIĆ, Natalija, Jovanović Savić, Grdinić Branka. Data saglasnost na „paket“ saveznih zakonskih propisa. – Pobjeda, XXXV/1979, 4879, 1 i 3.
O sjednici Skupštine SR Crne Gore.
217. (5113). MARTINOVIĆ, Natalija, Jovanović Savić, Grdinić Branka, Radusinović Vesko. Ubrzati dinamiku obnove i izgradnje. Rasprava na odvojenim sjednicama opštinskih vijeća. – Pobjeda, XXXV/1979, 4925, 1, 3 i 4.
Sa izvodom iz izlaganja Marka Matkovića i Veselina R. Đuranovića.
218. (5114). NOVAKOVIĆ, Branka. „Višak“ sredstava – samo za gubitke. – Pobjeda, XXXVII/1981, 5344, 8.
Iz Skupštine SR Crne Gore.
219. (5115). RAŠOVIĆ, Milorad, Vulović Predrag, I Vijeće opština dalo vizu. – Pobjeda, XXXVII/1981, 5455, 3.
O raspravi u Skupštini SR Crne Gore o nacrtu plana razvoja Republike.
220. (5239). PRIVREMENI PROGRAM obnove i izgradnje postradalog područja od katastrofalnog zemljotresa u 1979. godini. – Službeni list, XXXV/1979, 26, 402-411.

221. (5240). REZOLUCIJA o politici ostvarivanja Društvenog plana Crne Gore za period od 1979. do 1980. godine u 1980. godini. – Službeni list, XXXV/1979, 33, 586-595.
222. (5241). SMJERNICE za pripremanja srednjoročnog plana Crne Gore za period od 1981. do 1985. godine. – Službeni list SR CG, XXXV/1980. godine. – Službeni list SR CG, XXXV/980, 1, 1-11.
223. (5246). PROGRAM OBNOVE i izgradnje područja postradalog od katastrofalnog zemljotresa za 1980. godinu – Službeni list, XXXVI/1980, 9, 195-196.
224. (5247). DRUŠTVENI DOGOVOR o omladinskim radnim akcijama u R Crnoj Gori. – Službeni list, XXXVI/1980, 19, 493-495.
225. (5249). REZOLUCIJA o smjernicama o politici društveno-ekonomskog razvoja Crne Gore u 1981. godini – Službeni list SR CG, XXXVI/1980, 32, 769-782.
226. (5250). SAMOUPRAVNI SPORAZUM o osnovama plana Republičke samoupravne zajednice kulture za period 1981-1985. godine. – Službeni list SR CG, XXXVII/1981, 2, 24-31.
227. (5251). DOGOVOR o osnovama Društvenog plana Crne Gore za obnovu i izgradnju područja postradalog od katastrofalnog zemljotresa u periodu od 1981. do 1985. godine. – Službeni list SR CG, XXXVII/1981, 6, 89-96.
228. (5255). DOGOVOR o osnovama Društvenog plana CG za razvoj turizma i ugostiteljstva u periodu do 1981. do 1985. godine. – Službeni list SR CG, XXXVII/1981, 6, 129.
229. (5257). DOGOVOR o osnovama Društvenog plana CG o razvoju pomorske privrede u periodu od 1981. do 1985. godine. – Službeni list SR CG, XXXVII/1981, 6, 150.

230. (5259). DOGOVOR o osnovama Društvenog plana za razvoj društvenih djelatnosti u periodu od 1981. do 1985. godine. – Službeni list SRCG, XXXVII/1981, 6, 159-164.
231. (5261). PROGRAM obnove i izgradnje područja postradalog od katastrofalnog zemljotresa. – Službeni list SRCG, XXXVII/1981, 14, 302-329.

Bibliografija knjiga o Crnoj Gori na jezicima naroda i nacionalnih manjina sa prostora SFRJ do 1994. godine

Tom IV, Knj.1

232. MITRINOVIĆ, Čedomir
Jugoslovenske narodne skupštine i sabori / Čedomir Mitronović – Miloš N. Brašić. – Beograd : Izdanje narodne skupštine Kraljevine Jugoslavije, 1037, – XIII, 429 str., 47 l. sa sl.
Tekst i na franc. jeziku. – Tekst u stupcima. – Predgovor / Stevan Ćirić: str. VII-VIII. – [Predgovor autora]: str. XIII – Upotrebljeni izvori: str. 410-420. – [U sadržaju] _ XIV. Crnogorska Narodna skupština: (1906-1914): str. 239-246. XXI. Crnogorska velika narodna skupština u Podgorici (1918): str. [323]-331.
233. MIHEL, Rudolf
Kraljevske vlade od 1903-1933. / sradio R.M. [=Rudolf Mihel]. – Beograd : [b.i.], 1935. – 135 [!140] str.
[U sadržaju i]: Statistika izbora od 8. novembra 1931. g. – Popis od 31. marta 1931. god.: Zetska banovina. – Broj birača i glasova po banovinama. – Broj birača i glasova i glasova u Zetskoj banovini po srezovima /33 izborna sreza/.
234. OVADIJA, Jakov M.
Narodno predstavništvo Kraljevine Jugoslavije / J. M. Ovadija – Beograd : autor, 1935. – 32 str. : ilustr.
Sa imenima narodnih poslanika po banovinama.
235. OVADIJA, Jakov M.
Narodno predstavništvo Kraljevine Jugoslavije / J. M. Ovadija. – Beograd : autor, 1919. – 32 str.: ilustr.

In memoriam

ŽELJKO TOMOVIĆ

(1958-2017)

Tužno je odjeknula vijest da je, 13. ovog mjeseca, sa pozornice života, u najboljem stvaralačkom zamahu, otišao Željko Tomović, jedan od najobrazovanijih, najmudrijih, najtalentovanijih i najodvažnijih djelatnika crnogorske jurisprudencije srednje generacije, autentični, neponovljivi i strastveni zastupnik praiskonske blagodeti crnogorskih vrijednota i vrlina života – ljudske pravice, slobode i jednakosti, izraslim na humanističko-racionalističkom pogledu na svijet što ga je otkrivao u najbistrijim istočnicima crnogorske moralne i pravne tradicije što su izrasli iz samonikle i samobitne aksiologije života i našle izraza u jedinstvenom sistemu ljudske povjesnice oblikovanom u povjesno-filozofskom putu duha u slobodu – *honestum heroica montenegrina*, jedinoj i neponovljivoj konfundaciji moralnog i običajno-pravnog sistema crnogorskog životnog puta u ljudsko dostojanstvo.

Nakon osnovne škole i završene glasovite titogradske Gimnazije, opredjeljuje se, po ontologiji zavjetnog bića svoje slavne kuće Tomović iz Crmnice, za studij pravnih znanosti koji završava u Titogradu 1982. g. kao jedan od najdarovitijih i najboljih u svojoj generaciji, nakon čega polazi praksu stažiranja kao sudijski pripravnik, polažući s najvišom ocjenom – *summa cum laude*, pravosudni ispit.

Radnu karijeru nastavlja u kriminalističkoj službi organa unutrašnjih poslova, da bi početkom devedesetih prošlog vijeka, nakon završenih poslijediplomskih studija u oblasti krivičnog i međunarodnog javnog prava, započeo nove radne dužnosti u resoru ministarstva pravde na poslovima strateške koncepcije i zakonodavne fizionomije crnogorskog

penološkog sistema na kojoj dužnosti je ispoljio svoj široki znanstveni opus u oblasti kriminologije, penologije, krivičnog, ustavnog i javnog prava, te kao izuzetni poznavalac međunarodne doktrine ljudskih prava (čemu je posvetio, u zajednici sa autorom ovih redova, svoju izuzetnu monografiju *Ljudska prava*, 2000.), u čijem sastavu ostaje do 2008., kada se opredjeljuje, ne po autonomnoj vodilji svog profesionalnog puta, već izražene ignorancije administracije prema njegovom izrazitom talentu, znanju i sposobnostima, za slobodnu i uzvišenu profesiju zaštite i borbe za ljudska prava i dostojanstvo – advokaturu, u kojoj je dočekan i priznat sa neskrivenim simpatijama i priznanjima.

Pripadao je uskom krugu čuvene „sedmorice“ (Radinović, Marić, Prelević, Bogićević, Blažić, Tomović i Radulović) što su 1993. obnovili i rekonstituisali rad i djelatnost davno zamrle asocijacije Udruženja pravnik Crne Gore, osnovane 1933. g., najstarije crnogorske strukovne organizacije sa najstarijim časopisom u oblasti društvenih i humanističkih nauka – *Pravni Zbornik* (čijim glavnim urednikom biva od 2004-2008), a što na početku svog obnovljenog rada (1994) izdaje manifest o crnogorskom putu u nezavisnost, kao i čuvene deklaracije organa ove asocijacije o emancipatorskim putevima slobode na osnovu obnovljene državne nezavisnosti (1998. i april 2006) kada pod Tomovićevom uredničkom rukom izlazi legendarni, neobičan po formi i jedinstven po svojoj semantičkoj suštini, specijalni broj navedenog časopisa (1/2006) kao zbornik naučnih radova sa okruglog stola: *Nezavisnost Crne Gore – uslov demokratskog razvoja*, u čijoj je koncepciji sam sudjelovao, a izdanje isključivo sam uredio. U samoj asocijaciji bio je njen potpredsjednik, član Upravnog odbora i Senata Udruženja.

U ljudsko-etičkoj i na emancipatorskoj osnovi zasnovanoj misiji za obnovu i priznanje istorijsko-oslobodilačke povjesnice crnogorske crkve dao je nemjerljiv doprinos, pa je u svim tim plamenim rolama i sagorio.

Odlaze najbolji, najpametniji i najsposobniji sinovi crnogorskog naroda, među kojima je i Željko Tomović, bez zasluženih priznanja i počasti, skromno i u tišini svoga doma, i najprivrženijih kolega iz okrilja advokature i pravničke asocijacije. *Smrt je suština čovjekove egzistencije* (M. Hajdeger), što je potvrdio ugledni i dragi i umni kolega Željko Tomović, potvrđujući staru crnogorsku krilaticu mudrosti: *Umiru samo živi, žive samo umrli*, jer je njegovo djelatono i umno biće ostavilo duboke tragove na pozornici crnogorskog života.

dr Čedomir Bogićević

**OPROŠTAJNA RIJEČ DR RADOMIRA PRELEVIĆA
NA ISPRAĆAJU POSMRJNIH OSTATAKA
ŽELJKA TOMOVIĆA
U IME UDRUŽENJA PRAVNIKA CRNE GORE
(15.01.2017. godine na gradskom groblju „Zagorič“)**

S najvećim pijetetom danas odajemo počast kolegi Željku Tomoviću, uglednom članu Udruženja pravnika Crne Gore.

Tokom trideset petogodišnje pravničke karijere Željko je doprinio ostvarenju pravde u Crnoj Gori angažovanjem u svim oblastima prava: stvaranjem prava, primjenom prava i pravnom naukom, što je za rukom pošlo samo odabranima. U prvom periodu svoje karijere Željko je radio u Upravi kriminalističke policije Crne Gore gdje je svakodnevno doprinio zaštiti imovine, života i dostojanstva crnogorskih građana. Zatim je u jednom veoma dugom periodu radio u Ministarstvu pravde Crne Gore na poslovima kreiranja, kontrole i unapređenja sistema izvršenja krivičnih sankcija. To je ustvari osjetljivi teren penologije na kome se Željko izvrsno snašao i odlučujuće doprinio da zakonski i podzakonski akti iz te oblasti u tom periodu odgovaraju kako potrebama crnogorskog društva, tako i načelima pravne nauke.

Konačno, poslednjih deset godina svoje pravničke karijere i svoga života, posvetio je advokaturi, toj kraljici pravničke profesije još od antičkih vremena. Tu je došlo do punog izražaja najprije Željkovo čovjekoljublje, a zatim njegovo široko obrazovanje i edukacija, poznavanje prava i rijetka energija kojom je nesebično zastupao pravne interese svojih klijenata i sticao njihovo trajno povjerenje i poštovanje.

Bio je jedan od onih advokata na koje mora da je mislio slavni Justinijan kad je rekao da advokati braneći i uzdižući posrnula prava građana doprinose otadžbini jednako kao i oni koji je brane oružjem.

Uz sve pomenute krupne obaveze, našao je snage i da napiše jednu značajnu knjigu, a to je zbornik relevantnih pravnih izvora o ljudskim pravima, koji naziv i nosi ljudska prava. Ta knjiga je jedna od prvih, sveobuhvatnih u Crnoj Gori. Ona sadrži najvažnije međunarodne konvencije o ljudskim pravima, počev od onih koje je usvojila Organizacija ujedinjenih nacija, pa do onih Savjeta Evrope i Evropske Unije, kao i ostale dokumente najistaknutijih organizacija svijeta. Ta knjiga dugo je, pa i danas, predstavljala osnovni priručnik crnogorskim pravnicima uvijek kad su se bavili bilo kojim fenomenom ljudskih prava.

Ovdje treba da se pomene i to da je Željko uvijek i dosljedno, agrumentovano, ukazivao na paralele između postulata tog novog prava ljudskih prava i klasičnih instituta običajnog prava Crne Gore koje je zapisao i afirmisao dr Valtazar Bogišić. Hoću da kažem da je Željko jako držao do crnogorske pravne tradicije i nastojao je koliko god je mogao da i ta naša drevna pravna tradicija bude od pomoći u rješavanju novih i savremenih pravnih izazova i nedoumica.

Iako sve do sada rečeno govori o jednom ispunjenom životu pravnika u Crnoj Gori, to ne važi za Željka Tomovića. Naime, on je našao snage da i pored pomenutog profesionalnog angažmana Udruženju pravnika Crne Gore posveti značajni dio svoje životne energije i svoga života. On je jedan od malobrojnih koji je učesnik reosnivanja Udruženja pravnika Crne Gore koje smo realizovali 1993. godine. Od tada, u narednih dvadesetpet godina, Željko je bio jedan od najredovnijih i nauticajnijih članova Udruženja pravnika Crne Gore. O tome svjedoči njegovo imenovanje za potpredsjednika Udruženja koju funkciju je obavljao od 2009-2014.godine, a posebno njegov izbor za glavnog i odgovornog urednika časopisa „Pravni zbornik“ koju je dužnost sa uspjehom obavljao u periodu od 2003-2008. godine.

Pravi značaj ovog njegovog angažmana može se razumjeti jedino ako se zna da je on šesti glavni i odgovorni urednik ovog najstarijeg pravnog časopisa u Crnoj Gori od 1933. godine.

Kao stalni član Upravnog odbora Udruženja pravnika Crne Gore od 1993. godine do danas Željko Tomović dao je istorijski važan doprinos razvoju pravne misli u Crnoj Gori i, ako se na ikoga može primijeniti ona Ulpianusova sentenca da su pravnici sveštenici pravde, onda se to zaista s punim pravom može reći za Željka Tomovića. On je bio sveštenik pravde.

Neka je vječna slava Željku Tomoviću.

U P U T S T V O
AUTORIMA ZA OBJAVLJIVANJE TEKSTOVA U
ČASOPISU ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU
„PRAVNI ZBORNIK”

Autori koji dostavljaju tekstove redakciji časopisa za pravnu teoriju i praksu “Pravni zbornik” treba da ispune sljedeće normative prilikom izrade teksta:

1. Radove kucati sa dovoljno margine, proredom – 28 redova po stranici. Ukoliko je tekst rađen u elektronskoj formi, koristiti font – Bookman Old Style 12.

2. Obim teksta:

2.1. za članke do 25 stranica,

2.2. za ostale priloge do 15 stranica,

2.3. za prikaze, osvrte i druge priloge do 10 stranica,

2.4. za rubriku In memoriam – jedna stranica.

3. Tekstovi se objavljuju na crnogorskom jeziku, kao i na jezicima koji su u službenoj upotrebi u Crnoj Gori (srpski, bosanski, albanski i hrvatski). Na kraju teksta neophodno je uraditi i priložiti rezime na engleskom ili francuskom jeziku. Obim rezimea ograničen je na jednu stranicu.

Ukoliko autor insistira na objavljivanju članka na nekom od stranih jezika, dužan je dostaviti rezime na crnogorskom jeziku.

4. Rukopise dostavljati najmanje u jednom primjerku i u elektronskoj formi (CD, e-mail...) na e- mail adresu glavnog i odgovornog urednika dr Branislava Radulovića - upcg.cg@gmail.com

Radove slati uz dostavljanje sljedećih podataka: ime i prezime autora, zvanje, mjesto rada i broj kontakt telefona.

5. Manuskripti i digitalni zapisi se ne vraćaju.

6. Fusnote unositi na dnu stranice na kojoj se nalaze, vidno odvojene od ostalog teksta. Fusnote obilježavati arapskim brojevima.

7. Ukoliko se u radu jedno djelo istog autora citira u više fusnota koje nijesu neposredno jedna iza druge, iza imena autora, drugi i svaki naredni put upotrijebiti skraćenicu „op.cit” i početna slova naslova citiranog dijela. Ukoliko se jedan rad istog autora citira u fusnotama koje slijede jedna iza druge, poslije prvog navođenja podataka o autoru i radu upotrijebiti skraćenicu „Ibid”.

8. Citiranjem treba obuhvatiti: ime i prezime autora, naziv djela, mjesto i godinu izdavanja djela, naziv izdavača ili naziv glasila i broj citirane strane.

9. Citiranje sudskih odluka treba da sadrži: vrstu odluke, broj i datum, naziv suda.

10. Sudska praksa treba da sadrži izvedenu sentenciju sa kratkim obrazloženjem uz navođenje suda, broja i datuma odluke.

11. Dostavljanje rukopisa koji sadrži autorski prilog smatra se ponudom autora, a objavljivanje teksta prihvata od strane izdavača.

12. Redakcija časopisa „Pravni zbornik” zadržava pravo korekture teksta.

Izlazak „Pravnog zbornika” pomogla je:

Fondacija Petrović - Njegoš

Autori zadržavaju svoja prava.

Neovlašćeno predstavljanje, snimanje, umnožavanje, stavljanje u promet ili drugim nezakonitim načinom iskorišćeno autorovo djelo podliježe građanskoj i krivičnoj odgovornosti

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Centralna narodna biblioteka Crne Gore, Cetinje

34

ПРАВНИ зборник: часопис за правну теорију и праксу / главни и одговорни уредник Бранислав Радуловић. – Год. 1, бр.1 (1993) - Подгорица, (Новака Милошева бб) : Удружење правника Црне Горе (Подгорица : Побједа).– 24 цм

Два пута годишње.

ISBN 0350-6630 – Правни зборник

COBBIS.CG-ID 015934978