

Радослав РАСПОПОВИЋ*

ЗАКОНОДАВНИ РАД ЦРНОГОРСКЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

За процес преображаја Црне Горе у грађанску државу, и прихватање вриједности грађанског друштва, у нормативном и стварном смислу, посебан значај су имали доношење Устава 1905. и увођење парламентарног система власти. Уставним актом анахрона неприкосновеност књажеве личне власти, иако у скромном обиму, подведена је под оквире правне регулативе. Тиме је отворен процес уставног дефинисања обима надлежности тј. мијењања државне улоге књаза, превођењем из позиције патријархалног „земаљског господара” у статус монарха са ограниченим правима, попут грађанског „шефа државе”.

Са друге стране формирање парламентарног тијела, односно увођење народног представништва у политички живот земље, уз резултате остварене државим реформама из 1879. и 1902, значило је нов корак ка реализацији принципа подјеле власти, који је о од укидања Сената 1879. био идеал ка коме се споро напредовало. Сем тога, увођење парламентаризма, подразумијевало је давање до тада непознатих политичких права и слобода становништву. Давање бирачког права, у активном и пасивном виду, уз увођење вишестраначког система у политички живот земље, оптерећене патријархалном свијешћу и старовременим гледањем на власт, њену улогу, и на положај земаљског владара и његових традиционално неограничених права, стварали су политички оквир за учешће народа у конституисању и раду скупштинског тијела. Тиме су црногорски држављани стекли могућност да промјене своју дотадашњу пози-

* Др Радослав Распоповић, научни савјетник, Историјски институт Црне Горе

цију поданика, тј. добију статус грађанина, са загарантованим политичким слободама и правима. У новом политичком амбијенту, постојала је могућност не само страначког организовања већ и изношења политичких ставова, који неће имати апологетски и удворнички однос према режиму. Тај процес ће у наредним годинама резултирати раслојавањем црногорске политичке сцене на присталице и противнике режима, односно отворити простор за рад политичке опозиције, што ће бити од крупног значаја не само за парламентарни живот већ и за укупне политичке прилике у земљи.

С обзиром на то да је основ свих ових промјена био у Уставу за Књажевину Црну Гору из 1905, којим је црногорска држава постала уставна, парламентарна монархија, несумњиво да је његово доношење у великој мјери означавало сустизање цивилизацијских токова времена. Устав је представљао важан правни основ у демократизацији политичког система, који је до тада превасходно почивао на књажевом апсолутизму. Но, иако је несумњиво да су резултати реформе из 1905. створили институционалне претпоставке за изградњу савременијег система власти у Црној Гори, да бисмо одговорили на питање до ког степена је то заиста учињено, неопходно је извршити анализу различитих аспеката политичке праксе. Она се може односити на веома широк спектар проблема, међу којима се по свом значају посебно истиче питање законодавног рада Црногорске народне скупштине. Његово елаборирање захтијева подробно упознавање са основним обиљежјима политичког амбијента у коме је народно представништво, као главни носилац функције законодавне власти, започело свој рад.

До доношења Устава сходно реформи од 8/20. марта 1879. којом је укинута Сенат, а послови које је он обављао пренијети на три новоустановљена тијела: Државни савјет, Министарство и Велику суд – Државни савјет је осим савјетодавне као главну функцију имао законодавну дјелатност и вршио претресање законских предлога које су му поједини министри подносили. Међутим, и поред овако утврђене надлежности, Гавро Вуковић у својим *Мемоарима* наводи да Државни савјет није био ништа друго „него једна нова судска установа” која је примала и рјешавала оне парнице Великог суда, на које парничари нијесу пристајали. Наслијеђено схватање да је степен стварне моћи појединих државних органа одређен њиховом надлежношћу у изрицању пресуда, спријечавало је да се институционално осмишљен концепт подјеле власти у пракси до краја спроведе.

С друге стране карактеристична црта црногорског правног система, до доношења Устава, била је та да је у области нормативног регулисања друштвених односа висок ниво надлежности имало Министарство, тј. његова одјељења, посебно унутрашњих послова, финансија, просвјете, црквених послова, министарство војно али и сва остала. Путем уредаба, наредби, упутстава, расписа, у недостатку посебних закона, она су прописивала нормативне услове, односно доносила правно обавезујућа правила која су се морала поштовати. Такве компетенције је имао и Велики суд, не само у оквиру уређења односа у судској струци, већ и у регулисању имовинских односа грађана, кажњавању преступника, регулисању дужничко-повјерљачких односа, кажњавању ванбрачних преступа итд. Томе треба додати да је Митрополија црногорско-приморска такође била творац норми које су правно обавезивале, некад само цркву и њено свештенство, а некада посредно или непосредно, и свјетовна лица у области брачних спорова и односа у породичном и насљедном (тестаменталном) праву.

Ако се, сем тога, има у виду да је књаз, такође путем посебних наредби, доносио обавезујућа правила, прописивао, рецимо, начин поздрављања високих представника државе, цркве и војске, или установљавао забрану давања у залогу некретнина које је он даривао, или одређивао обим непокретне имовине Цетињског манастира и врсту прихода које је црква могла да ужива, онда се може закључити да су носиоци активности, на нивоу подзаконских аката, која су у недостатку закона имали законску снагу и обавезујући значај, били сви субјекти власти у земљи. То значи да не само да није досљедно поштован тродјелни принцип подјеле власти него да је, штавише, функција Државног савјета у законодавној сфери била мања у односу на друге органе државне управе, посебно на извршну власт. Такав закључак се може донијети и поред чињенице да је Државни савјет, кад год се за тим у пракси појавила потреба, претресао законске предлоге које је потписивао или одобравао књаз. Али, пошто такви случајеви нијесу били исувише бројни, читаве гране или области права (кривично, породично, насљедно) биле су некодификоване.

Констатована измијешаност надлежности установљених органа и недосљедност у примјени принципа тродјелне подјеле власти, која је постојала од реформи спроведених 1879, у значајној мјери је отклоњена доношењем Устава из 1905, и прецизнијим регулисањем начина законодавног рада Црногорске народне скупштине.

Несумњиво је да су Устав и увођење парламентаризма представљали прекретницу у законодавној дјелатности. Више је разлога који упућују на такву тврдњу. Један од најмање спорних огледа се у чињеници да је, доношењем Устава, успостављен политички систем у коме су први пут, у највишем правном акту, сасвим прецизно дефинисани субјекти који врше законодавну власт, и врло јасно прописан поступак остваривања те власти.

Иако вршење законодавне функције није припадало искључиво Народној скупштини, већ ју је она дијела заједно са књазом тј. није као до тада била подијељена између књаза и Државног савјета, не може се казати да се у новом концепту радило о простој замјени субјеката њених носилаца, односно повјеравању послова, које је раније вршио Државни савјет, новоформираној Народној скупштини. Такав закључак би био нетачан због битно другачије природе и карактера Црногорске народне скупштине, као представничког тијела, у односу на Државни савјет који су чинили министри, митрополит и друга висока лица која је именовао књаз. Разлике, дакле, нијесу биле формалне него суштинске природе

Наиме према члану 71. Устава законодавну власт је вршила „Народна Скупштина са Књазом Господаром”. Уставом је, дакле, био предвиђен облик подијељене законодавне надлежности, тако да законодавна власт није припадала искључиво парламенту, као законодавном органу, већ је један њен дио био резервисан и за црногорског књаза. У чл. 73 било је прописано да „Никакав закон не може бити без пристанка Народне Скупштине: издат, укинут, измијењен или обавезно протумачен”. С обзиром на стилизацију његовог садржаја, уколико бисмо овај члан Устава посматрали изоловано, могао би се извући закључак да је законодавна власт у цјелини припадала Парламенту. На слично размишљање могао би да упути и чл. 77 према коме се „без одобрења Народне Скупштине не може (се) ни у којем случају дација или какав прорез или прирез установити ни постојећи измјенити”.

Међутим, иако је његова надлежност на законодавном плану, посебно у појединим областима, била веома важна или готово незаобилазна, ипак Парламент није имао пуну власт у доношењу закона. То је експлицитно казано у чл. 4 Устава: „Књаз Господар потврђује и проглашује законе”, и „Никакав закон не може важити докле га Књаз Господар не потврди и прогласи”.

Ове уставне одредбе нису имале формални карактер, већ су омогућиле утицај на законодавни рад Црногорске народне скупштине нарочито када се развио вишестраначки живот у земљи. Њиховом примјеном, у почетном периоду парламентарног живота (1906-1907), када су опозиционо настројене политичке снаге имале већински политички утицај у Црногорској скупштини, који се огледао и у избору влада скупштинске већине, књаз је спријечио ступање на снагу извјесног броја већ изгласаних закона у Скупштини. Ријеч је о законима за које је књаз Никола сматрао да би могли отргнути политички живот у земљи испод његове контроле. Тако војвода Симо Поповић у својим *Мемоарима* наводи да су од стране књаза остали непотврђени „закони о пословном реду у Скупштини, о самоуправним општинама, о пошти и телеграфу, и други, које је Скупштина под онијем владама изгласала”. Аутор *Мемоара* мисли на владе образоване од скупштинске већине, која је у првим годинама рада Парламента била опозиционо расположена према режиму.

Од принципа подијељене надлежности између скупштине и књазу у вршењу законодавне власти, Уставом је био предвиђен изузетак у корист књазу у случају да је „земаљска безбједност било споља било изнутра у опасности”, а Скупштина није била у прилици да се састане. Тада је књаз могао „на предлог Министарског Савета” да нареди све што је потребно за заштиту земаљске безбједности „што ће силу закона имати”, с тим да се тако вандредно издати закони касније саопште Скупштини када се она први пут састане.

Према Уставу предлог за доношење нових закона, измјену и допуну или тумачење постојећих, могла је да да Влада Народној скупштини, а исто тако и Скупштина Влади. Припрема предлога закона припадала је Влади, која их је подносила Скупштини на претрес. Сваки Владин предлог, или предлог посланика, прије него што га Скупштина узме у рјешавање, морао се поднијети на разматрање једном од скупштинских одбора. Слично скупштинским одборима, проучавање законских предлога или давање мишљења о њима, могло је бити повјерено Државном савјету. Како је то у пракси изгледало можемо видјети на примјеру усвајања Закона о војсци.

Указом књазу Николе од 3. децембра 1908, овлашћен је министар војни да Народној скупштини поднесе на претрес и рјешавање *Пројекат закона о усјиројсјиву војске*. У процедури његовог усвајања, најприје је формиран Одбор за проучавање пројекта и дава-

ње мишљења о њему. На XIII сједници Народне скупштине одржаној 30. I 1909, у име Одбора је, као извјештилац, поп Илија Ковачевић, прочитао извјештај. У извјештају Одбора разматране су и примједбе Државног савјета, који је поменути законски пројект разматрао на неколико својих сјадница.

Послије читања извјештаја Одбора, у Народној скупштини вођена је расправа у начелу. Осим питања војне организације црногорске војске на савременим принципима, тицала су се и питања начина попуњавања старјешинског кадра који, поред практичног знања, мора имати и потребно образовање. Поред Митра Мартиновића, министра војног, у расправи у начелу учествовао је још и народни посланик Живко Драговић, „који је извршио нека упоређења са војскама неких европских држава”. За закон у начелу гласало је 49 посланика од којих 48 „за”.

Послије усвајања Закона у начелу, вођена је расправа у појединостима. На тај начин је било да су прихваћени приједлози Одбора или појединих посланика, текст пречишћен или допуњен.

Занимљива расправа вођена је о питању да ли црногорски муслимани треба да буду војни обавезници или не. Због уставних рјешења по којима су сви црногорски држављани били једнаки пред законом, изнијета су мишљења да не треба чинити никакве изузетке према муслиманима, нити их доводити у бољи положај у односу на Црногорце. На ову примједбу објашњење је дао кадија Карађузовић, подсјетивши на одлуку књаза Николе да муслимани који су после 1878, остали у Црној Гори, мјесто војне обавезе плаћају низамију, „која годишње износи 30.000 круна” и да су они досад, по том основу, платили више од милион круна. Залажући се за то да се плаћање низамије настави, јер је то била још увијек важећа одлука књаза Николе, као врховног команданта војске, Карађузовић је тврдио да су „муслимани војници црногорски” и да ће са плаћањем низамије престати кад их „Нег. Краљ. Височанство” буде позвало под ратну заставу, да приме оружје „и са осталом браћом Црногорцима храбро се боре против општег непријатеља”. Мада су изношена и другачија мишљења, која су полазила од одредаба Устава као највишег правног акта, и потребе да се оне поштују а не газе позивањем на раније одлуке владара, на крају је прихваћен предлог Одбора по коме су муслимани у Црној Гори и даље били ослобођени обавезног служења војске, с тим да само плаћају војницу.

Послије расправе и о неким другим члановима Закона у појединостима, предсједник Народне скупштине ставио је 19. јануара 1909, Предлог закона на гласање. Гласало је 47 присутних посланика и сви су гласали „за”.

Наведени примјер усвајања Закона о војсци, и без детаљнијег упуштања у суштину расправа вођених у Скупштини, говори о значају новоустановљеног представничког тијела за законодавну праксу у земљи. Прецизно уставно дефинисање надлежности Народне скупштине у сфери законодавне власти, значило је идентификовање новог органа у правном и политичком систему земље, као главног носиоца активности на законодавном плану, и поред ограничења одредбама о подијељеној надлежности, о којима је претходно било ријечи.

Осим тога, почетак рада Црногорске народне скупштине, односно увођење вишестраначког система власти, битно су измјенили друштвенео биће Црне Горе. У политички живот земље су ушли сви слојеви народа. Војска и официрски кадар такође су укључени у политичка струјања. Владареви покушаји да се сачувају неки самодржавни видови управљања земљом били су изражени не само кроз политичку борбу са парламентарном опозицијом већ и кроз утицај на законодавни рад Парламента и посебно у сфери изборног законодавства. Управо из тих настојања да се кроз механизам избора утиче на састав народног представништва, можемо, сасвим условно, направити разлику између два периода његовог рада.

Први је карактеристичан по већој самосталности у раду парламентарног тијела, над којим се није могла реализовати пуна контрола књажевог режима и други, у коме је књаз, прије свега промјеном изборне регулативе али и низом других мјера, укључујући и репресивне, успио да обезбиједи да на изборима већину добију његове присталице, тако да је опозиционо настројено посланичко тијело изгубило политички утицај у односу на онај који је имало када је представљало скупштинску већину. Први период се везује за рад Скупштине изабране на изборима од 27. септембра 1906, и формирање Владе скупштинске већине на чели са Марком Радуловићем, а послије тога Андријом Радовићем, које су имале опозициони став према режиму. Током овог скупштинског сазива, користећи своја уставна овлашћења књаз је спријечио ступања на снагу неколико закона, које је Скупшина мимо његове воље изгласала. О томе је већ

било ријечи претходно, у дијелу текста о подијељеној надлежности у доношењу закона између књаза и народног представништва.

Сасвим другачија ситуација у законодавном раду наступила је након што је Скупшина из 1906. распуштена (26. јуна/9. јула 1907) и на изборима од 31. октобра 1907, изабрана скупштинска већина лојална књазу. У овом периоду није било израженије колизије између воље књаза и воље скупштинске већине тако да је и поступак усвајања закона текао много једноставније, без опструкције у процедури њиховог потврђивања од стране књаза.

Све у свему уставна и парламентарна епоха у развоју црногорске државности обиљежена је и знатно богатијом законодавном дјелатношћу што је утицало на промјену структуре правног поретка, како у квалитативном тако и у квантитативном смислу. Док је правни поредак у земљи, нарочито у првим деценијама након стицања независности, више почивао на подзаконским актима донијетим од судске и извршне власти него на прописима који су имали форму закона, у уставном периоду ситуација се измијенила. Окосницу правног система у много већој мјери чинили су општи правни акти, док су прописи подзаконског карактера (уредбе и наредбе) иако бројни, били у функцији допунског регулиснаја неке области, која је на нивоу основних законских рјешења већ била правно нормирана.

Помаци који су направљени у законодавној сфери, у уставном периоду, могу бити и квантитативно посматрани простим упоређивањем броја закона који су у Црној Гори донијети у раздобљу од стицања независности до доношења Устава 1905., и у периоду након тога.

Та анализа показује да је за непуних 27 година (1878-1905) укупно донијето 46 аката са законском снагом. Посебно је мали број закона донијет у периоду од 1878. до 1902. укупно 21, да би се тај број од Никољданских реформи знатно повећао, тако да је у сљедеће три године, које су предходиле почетку уставног периода, достигао цифру од 25 аката.

Тенденција која је тада започета још је израженије настављена у уставном периоду. Од доношења Устава 6/19. децембар 1905. до проглашења Црне Горе за краљевину, 15/28. август 1910. дакле за непуних 5 година донијето су 44 законска акта, односно готово исти број као и за предходних 27 год. Ако томе додамо да је од краја 1910, до почетка Првог свјетског рата и капитулације црногорске војске у јануару 1916, донијето 49 закона, произилази да је само за десет

година број донијетих законских аката у односу на ранији двадесетседмогодишњи период више него удвостручен.

Међутим, ни то не представља коначан број закона који су усвојени у Црногорској народној скупштини. Он мора бити увећан за законске акте којима је вршена ратификација међународних уговора. Док је до доношења Устава те послове обављао књаз, последице 1905, ово питање је другачије уређено. Књаз је био овлашћен за ратификацију Уговора о миру и савезу које је могао саопштити Скупштини, уколико и када интереси и сигурност земље то допуштају, а за остале категорије уговора тј. за трговинске уговоре, као и оне чије извршење изискује какво плаћање из државне касе или измјену земаљских закона, или којима се ограничавају јавна или приватна права црногорских држављана, било је потребно одобрење Народне скупштине. Под ту врсту књажевих овлашћења потпадали су, осим Уговора о савезу уз наведено ограничење и Уговори о поштанско-телеграфској служби, уговори о зајмовима, о екстрадицији криваца, о заштити ауторских права, концесије, итд. С обзиром на то да је ратификацију уговора Скупштина вршила у форми закона, које је, као и у осталим случајевима одобравао књаз, укупан број законских аката који су прошли скупштинску процедуру требало је увећати за још неколико десетина.

Увођење међународних уговора у унутрашњи живот земље није дакле могло имати дејство све док се не проведе процедура предвиђена за усвајање сваког другог законског акта који доноси Скупштина. У процедури ратификације, односно усвајања закона, извјесну надлежност су имали – осим Министарског савјета и Државног савјета – и разна стручна тијела Црногорске народне скупштине: Финансијски одбор, Привредни одбор итд.

Након што би, сходно чл. 120, тачка 1 Устава, проучио Предлог закона, Државни савјет је своје мишљење у писаној форми достављао Министарском савјету. Мишљење Савјета или одговарајућег скупштинског одбора представљало је основ образложења законских пројеката који су извјестиоци подносили Скупштини. Изношење законских пројеката на скупштински претрес вршено је на основу указа књаза.

Нешто другачија надлежност Државног савјета (од простог давања мишљења о законским пројектима), у процедури ратификације међународних уговора, садржана је у тачки 9 члана 120 Уста-

ва. Њоме је предвиђено да Државни савјет одобрава задуживање земље као и ванредне кредите предвиђене у чл. 93 Устава.

Случајеви у којима је била предвиђена наведена надлежност били су заправо изузеци од опште надлежности коју је у погледу задуживања државе имала Народна скупштина. Наиме, према члану 93, став 1, без пристанка Народне скупштине нијесу се могла вршити никаква државна задаужења. Сходно таквом рјешењу била је предвиђена могућност ванредног сазива Скупштине уколико хитне потребе земље захтијевају њено задужење. Ако се пак због ванредних прилика Скупштина није могла сазвати, књаз је био овлашћен да на предлог Министарског савјета, а у договору са Државним савјетом, донесе одлуку о зајму који није смио бити већи од 200.000 круна. О задуживању које се изврши на овај начин, Влада је била дужна да на првој наредној сједници обавијести Скупштину. Овлашћења Државног савјета у погледу задуживања државе нијесу била тако велика. Одлука је доношена у троуглу „Књаз Господар” – Министарски савјет – Државни савјет, при чему је, свакако, главну улогу имао књаз, а не Државни савјет.

Како је непосредно текла процедура ратификације уговора у Скупштини, илуструје примјер усвајања пројеката закона којима је то вршенао. Податке о процедури дајемо на основу Стенографских биљешки о раду Црногорске народне скупштине.

На Десетој редовној сједници Скупштине, одржаној 5. децембра 1907, у дневни ред је уврштен и извјештај Финансијског одбора о законском пројекту за Уговор о трговини и пловидби између Црне Горе и Њемачке Царевине. Најприје је прочитан текст Уговора, а потом и извјештај Финансијског одбора. Сходно предлогу Одбора, Скупштина је без измјена једногласно усвојила предложени законски пројекат. Актом ратификације овај међународни акт превођен је у извор унутрашњег права и представљао обавезујући правни документ за поступање одговарајућих државних органа у земљи. Донекле је измијењен његов назив, односно уговор је добио форму закона тако да је сада у његовој преамбули стајало: „Ми Никола I по милости Божијој књаз и господар Црне Горе проглашујемо и објављујемо свима и свакоме да је Народна Скупштина ријешила да смо Ми потврдили и потврђујемо Закон о трговини и пловидби између Црне Горе и Њемачке Царевине”.

На основу збирке „Уговори о трговини и пловидби закључени између Црне Горе и иностраних држава” (Цетиње 1912), може се за-

кључити да су скупштинску процедуру прошли: Уговор о трговини и пловидби између Књажевине Црне Горе и Краљевине Србије, од 1. јануара 1905; Уговор о трговини између Књажевине Црне Горе и Царевине Турске, од 19. фебруара 1909; Уговор о трговини и пловидби између Књажевине Црне Горе и Царевине Русије, од 15. децембра 1909; Уговор о трговини и пловидби између Краљевине Црне Горе и Аустро-Угарске, од 24. јануара/6. фебруара 1911; Уговор о трговини и пловидби између Краљевине Црне Горе и Краљевине Румуније (Цетиње 29. август/11. септембар 1911, и Букурешт 24. септембра /7. октобра 1911). Сви ови уговор су у форми закона прошли скупштинску процедуру.

Пројект закона о конвенцији, потписаној у Цариграду 3. децембра 1908, од стране делегата царско-турске и књажевско-црногорске Владе, у вези са исправком границе између Васојевића и Гусиња, изнијет је на основу Указа књаза Николе на скупштинско разматрање на њеној Четвртој редовној сједници, одржаној 26. новембра 1909. године. Након што је прочитан текст указа и пројекат Закона, материјал је прослијеђен надлежном одбору. Претрес законског пројекта обављен је на сједници одржаној 30. новембра 1910. када га је скупштина прихватила.

Скупштина је донијела и „Закон о повластици која се даје Ј. Кослегеу, индустријалцу из Хага, холандском поданику за експлоатацију петролејског мајдана Смрдеж” (15. фебруара 1914); „Закон о концесији за експлоатацију гвоздене руде у Созини која се даје Анту Дешковићу инжењеру” (Цетиње 24. априла 1911) и „Закон о концесији која се даје г. Анту Дешковићу инжењеру из Пућишћа на Брачу, аустријском поданику за подизање једне хидроелектричке централе на ријеци Морачи код манастира Морачког” (Цетиње 24. априла 1911).

Значајно је поменути да су сличној процедури ратификације подлијегали и међународни уговори мултилатералног карактера. У том смислу занимљив је садржај *Пројекта закона о уговорима закљученим на међународном иоштанском конгресу у Риму 1906. године*. Поменути пројекат је „на проучавање и мишљење” Министарство унутрашњих дјела доставило Државном савјету. Пројект закона укупно је имао седам чланова. У прва четири члана, са почетним текстом сваког од њих: „Прима се међународни уговор о...”, наведени су наслови четири мултилатерална уговора закључена у Риму на Свјетском међународном поштанском конгресу од 26. маја 1906. Осим Црне Горе наведена су и имена свих осталих држа-

ва чланица – потписница сваког појединог уговора. Ријеч је о следећим актима: *Уговору о свјетском њошијанском савезу заједно са њејовим Закључним ѡрошоколом; Међународном ујовору о размјени ѡисама и кујија са означеном вриједношћу заједно са њејовим Закључним ѡрошоколом, Међународном ѡошијанском ујовору о размјени ѡошијанских ујујиница; Међународном ујовору о размјени ѡошијанских ѡакетта са Закључним ѡрошоколом.*

Чланом 5 поменутог Пројекта закона, Министарство унутрашњих дјела је овлашћено да уради све што је потребно за извршење ових уговора, укључујући и одређивање висине такса које ће се за рачун Црне Горе уплаћивати у смислу и границама прописаним уговорима. У наредном, шестом члану, одређени су новчани издаци које, према Уговору треба да преузме на себе Црна Гора у дијелу издржавања међународне канцеларије Свјетског поштанског савеза, а у посљедњем (седмом) члану, утврђена је процедура ступања на снагу овог закона.

Слична пракса постојала је и погледу других мултилатералних конвенција, на примјер конвенција приложених завршном акту друге Хашке мировне конференције од 18. октобра 1907. на којој је Русија у име Црне Горе потписала: *Конвенцију о мирном начину рјешавања међународних спорова (I); Конвенцију о ојраничењу ујошребе силе за најлају ујоворних дујова (II); Конвенцију о ојварању нејријашељстава (III); Конвенцију о законима и обичајима сувоземној рајта са Правилником (IV); Конвенцију о јравима и дужностима нејшралних држава и лица у случају сувоземној рајта (V); Конвенцију о јоложају нејријашељских јирјовачких бродова у јочетку нејријашељства (VI); Конвенцију о јрејварању јирјовачких бродова у рајтне (VII); Конвенцију о бомбардовању од сјране јоморских снаја у вријеме рајта (IX); Конвенцију о јрилајођавану на јоморски рајт начела Женевске конвенције (X).*

У уставном периоду, дакле, законодавна пракса је била много богатија у односу на вријеме које му је претходило, а садржај законодавног рада је проширен на нове области, односно нове врсте правних аката. Питање које се намеће јесте да ли је већа бројност закона које је усвојио Парламент била посљедица осмишљеног законодавног рада Црногорске народне скупштине или се, пак, то десило по природи ствари као резултат убрзаног процеса доградње државног поретка започетог прије доношења Устава, са Никољданским реформама из 1902.

Амбиције исказиване те, 1902. године, биле су веће него што су то сазрели друштвени услови захтијевали. Добрим дијелом њих су одређивали већ остварени крупни резултати на законодавном плану, у области грађанскоправних односа, доношењем Општег имовинског законика за Књажевину Црну Гору. Жеља да се висок квалитет правних аката одржи и при доношењу нових законских текстова и у другим областима, кривичној, управној, судској, подгријавана је у јавном мњењу. Но, без обзира што се реално није могло очекивати да и каснији правни текстови буду на нивоу јединственог Богишићевог подухвата, ипак је реформа из 1902. била свеобухватна. Усвојен је „пакет закона”: Закон о књажевској влади и Државном савјету, Закон о чиновницима грађанског реда, Закон о судској власти, Закон о устројству судова у Књажевини, Закон о грађанској судској надлежности и Закон о кривичној судској надлежности. Што се, пак, Богишићевог Општег имовинског законика тиче, он је свој практични значај добио тек са доношењем *Законика о судском постојику у грађанским парницама за Књажевину Црну Гору*, од 1/14. новембра 1905, и са реформом судског система која, и поред извјесних помака, у правом смислу, до краја независности Црне Горе није у потпуности остварена.

Процес брже доградње правног поретка био је, дакле, отворен на самом почетку XX вијека, а знатно је унапријеђен доношењем Устава 1905, да би се тај позитиван тренд наставио законодавним радом Црногорске народне скупштине. У условима сазреле друштвене свијести о неопходности приступања тим пословима, Скупштина је свакако дала свој снажан печат.

У вези са укупним резултатима оствареним на законодавном плану, потребно је истаћи и неке напомене. Оне се намећу због тога што неки закони донијети у уставном периоду нијесу прошли скупштинску процедуру.

Један од разлога који је на то утицао везан је за начин доношења црногорског Устава тј. за чињеницу да се датум његовог усвајања није поклапао са датумом увођења парламента у политички живот земље. Наиме, Скупштина изабрана на изборима одржаним 14/27. новембар 1905, сходно књажевој жељи, требало је само да донесе устав и да одмах последије тога буде распуштена. Мада, стога сазвана, она није била носилац уставотворне власти, тако да је устав донио књаз а не Скупштина, иако га је она без узимања у претрес „усвојила”. У питању је био октроисани Устав, дарован у парламен-

тарној форми. Да је то тако говори опис поступка даривања Устава у Скупштини изабраној на изборима од 14/27. новембра 1905, о чему детаље доноси службени орган „Глас Црногорца”.

Приликом доношења устава, књаз је одржао пријестону бесједу, „којом је на Никољдан 6. децембра 1905. године пред Народним Представништвом прогласио Устав за Књажевину Црну Гору”. Осим самог текста бесједе, у истом броју „Гласа Црногорца” дат је и опис завршног дијела церемоније доношења устава. Према новинском извјештају: „кад је Господар завршио и пошљедње ставове Пријестоне Бесједе о спољашним односима Црне Горе, устао је са Пријестола и у присуству Његовог Високопреосвештенства г. Митрополита, окружен са своја два сина, изговорио је звонким гласом, са осјећајима из дубине своје душе заклетву на Устав, којим је данас обдарио свој народ”. У новинском тексту о свечаности доношења устава у Скупштини даље се каже: „У том тренутку са Табје почели су да грувају топови, војска је одавала почаст, музика је свирала црногорску химну, а у дворани се захорило бурно и бескрајно клицање”. Иако је књаз уставом „обдарио народ”, чињеница да је то урађено пред „Народним представништвом” први пут изабраним према изборним правилима грађанских парламентарних држава, и да је доношење дарованог устава било окончано акламацијом народних посланика, процесу „давања Устава народу од стране Књаза” барем формално даје и елементе „усвајања” у новоизабраном парламентарном тијелу, које није имало уставотворни карактер.

Након избора заказаних Лучинданском прокламацијом из 1905, на којима је изабрана Скупштина пред којом је књаз прогласио Устав, наредни избори за Народну скупштину одржани су 27. септембра 1906, а прво редовно скупштинско засиједање почело је 14. октобра/ 6. новембра те године. Током њеног рада образована је прва парламентарна Влада Марка Радуловића, формиран клуб посланика, односно Народна странка, која је подржавала Владу. Због критика које је парламентарна већина кроз своје иступе у Скупштини упућивала на рачун владавине књаза, ова Скупштина је релативно брзо распуштена (26. јуна/ 9. јула 1907). На изборима одржаним 31. октобра 1907, књаз је успио да се ослободи политичких противника, односно обезбиједи скупштинску већину која је била лојална режиму.

У периоду од доношења Устава па до почетка одржавања првих редовних скупштинских засиједања, донијето је неколико закона које смо претходно споменули. Неки од њих су били веома

значајни и чак представљали кодификацију појединих грана права. Ријеч је о усвајању: *Кривичној законика за Књажевину Црну Гору*, од 29. фебруара/8. марта 1906, који, у ствари, представља потпуно преузимање Криминалног (казнитељног) законика Краљевине Србије; затим *Закона о изборима народних њосланика*, од 24. јуна/7. јула 1906; *Закона о уређењу Државној савјетиа*, од 29. јуна/12. јула 1906; *Закона о њословном реду у Државном савјетиа*, од 29. јуна/12. јула 1906; *Закона о експроприацији* од 5/18. јула 1906; *Закона о министарској одговорности*, од 20. јуна/2. августа 1906; *Закон о уређењу њривредној савјетиа*, од 6/19. септембар 1906, и *Закону о њривременом њословном реду у Народној скупштини*, од 30. септембра/13. октобра 1906. године.

Ових 8 законских текстова књаз је донио на предлог владе а по саслушању Државног савјета с позивом на тачку II чл. 221. Устава. У питању је била одредба садржана у *Прелазним наређењима*, којом су књажевској Влади дата овлашћења да „изради на основу овог Устава најпотребније законе и уредбе који ће, пошто их претресе Државни савјет и одобри Књаз Господар, имати силу закона и важити као привремене, докле их Народна Скупштина у редовним сазивима не ријешити”. Према истој одредби задатак владе је био да прво припреми три Нацрта закона: О изборима народних посланика, О пословном реду у Народној скупштини и Нацрт закона о министарској одговорности.

Ова врста законодавних радњи имала је, дакле, упориште у Уставу што је очигледно искоришћено да се донесе нешто већи број законских аката од онога на који је Устав експлицитно упућивао. Није међутим испоштован став о привремености тих закона и обавези да их Скупштина касније у редовном сазиву претресе и ријешити.

Због разлога који су настали са избијањем балканских и Првог свјетског рата, када се Скупштина није могла састати, сходно процедури коју је предвиђао чл. 75 Устава, донијето је 7 закона. У 1912. години то су били: *Закон о реквизицији*, *Закон о њродужењу рокова њлаћања њрађанских њоњраживања збој избијања рата* и *Закон о издавању блајажничких уњуњница*, а у 1914/15, *Закон у њродужењу рокова њо њривајно-њравним обавезама*, *закон о судском њосњуњку војних судова у мобилном и ратајном сњању* и два закона о издавању блајажничких уњуњница (бонова).

Осим ових 15 закона, сви остали законски акти из уставног периода донијети су тек пошто их је усвојила Народна скупштина и

потврдио књаз. Скупштинска процедура, поред подношења пројекта закона од стране владе и разматрања од стране скупштинског одбора подразумијевала је и, као што смо већ рекли, његов претрес у начелу, а послије тога у појединостима о сваком поједином члану или предложеним измјенама и допунама.

На овај начин и поред високог степена личне власти књаза Николе, који је одржан и у парламентарном периоду, упркос чињеници да је скупштинска опозиција временом преузела улогу најзначајнијег фактора у формирању и конституисању грађанске свијести и изношењу захтјева за даљим демократским промјенама, у црногорском парламенту је усвојен значајан број закона. По својој структури, они су били такви да се слободно може рећи да није остала ниједна важна област друштвеног, културног, политичког економског, привредног, просвјетног или војног живота, а да није била у нормативно-правном погледу детаљно регулисана. У периоду од 1905 до 1916. донијете су и бројне уредбе, наредбе и други подзаконски прописи, који су конституисали цјеловит и нормативно богат правни поредак. Друго је питање односа нормативног и стварног, тј. како су и у којој мјери сви ти прописи примјењивани у пракси.

У сваком случају, у процедуралном смислу, као и са становишта броја донијетих аката, законодавни рад Црногорске народне скупштине је представљао нову, веома значајну страницу политичке и правне историје Црне Горе, којом су у смислу усвојене правне регулативе отворени процеси бржег приближавња Црне Горе развијеној пракси европских парламентарних држава.

Радослав РАСПОПОВИЧ

РАБОТА НАД ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ В ЧЕРНОГОРСКОЙ НАРОДНОЙ СКУПЩИНЕ

Резюме

В работе автор рассматривает вопросы преобразования Черногории в гражданское государство и принятия ценностей гражданского общества в нормативном и подлинном смысле, уделяя при этом особое внимание принятию Конституции в 1905 году и введению парламентарной системы правления.

Принятие Конституции Черногорским княжеством в 1905 году, в соответствии с которой черногорское государство становилось конституционной и

парламентарной монархией, в большей степени означало шаг в ногу со временем. Конституция явилась важной правовой основой в демократизации политической системы, которая в то время превосходно жила на княжеском абсолютизме. И хотя, без сомнения, результаты реформы 1905 года создали институциональные предпосылки для формирования более современного управления Черногорией, автор сделал анализ с различных аспектов политической власти чтобы ответить на вопрос: «До какой степени это действительно имело место». Рассмотрен очень широкий спектр проблем, между которыми самым важным является вопрос работы над законодательством Черногорской народной скупщины. Его проект требовал детального ознакомления с основными чертами политической среды, в которой народное представительство, в качестве главного носителя функции законодательной власти, начало свою работу.

Введение парламентаризма явилось переломным моментом в законодательной деятельности. С принятием Конституции была установлена политическая система, в которой впервые в самом высоком правовом акте совсем точно определен субъект, который является исполнителем власти и очень ясно дано предписание по осуществлению этой власти. И хотя исполнение законодательной функции не принадлежало исключительно народной скупщине, она вершила ее вместе с князем, четкое конституционное определение обязанностей, народной скупщины явилось идентификацией нового органа в правовой и политической системах страны.

Конституционная и парламентарная эпоха в развитии черногорской государственности характеризуется более богатой законодательной деятельностью, что повлияло на изменение структуры правового порядка как в качественном так и в количественном аспектах. Основу правовой системы в большей мере составляли общие правовые акты. Поэтому работа над законодательством Черногорской народной скупщины представляла собой новую очень важную страницу в политической и правовой истории Черногории, открывшей процессы ускоренного приближения Черногории к развитой практике европейских парламентарных государств.