

Дражен ЦЕРОВИЋ

УСТРОЈСТВО ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ ПО УСТАВУ  
ЗА КЊАЖЕВИНУ ЦРНУ ГОРУ 1905. ГОДИНЕ  
*(са посебним акцентом на односе  
Скупштине и Владе)*

УВОД

Устав за Књажевину Црну Гору од 1905. године, ван сваке сумње, представља један од фундаменталних постулата црногорског државног, културног и укупног идентитета и субјективитета у цјелокупној црногорској историји.

Припрема и доношење овог Устава одговор су на изазове новог времена и уопште на европске правне тенденције у то доба. Са овог становишта гледано, може се рећи да је усвајање Устава за Књажевину Црну Гору од 1905. године представљало одговоран државнички чин књаза Николе, који је очито знао да поштује правила онога што модерна наука зове системски приступ.

Држава Црна Гора морала је на захтјеве модерног доба да одговори на адекватан начин. Европа тога времена, захваћена тенденцијама модернизације правних поредака њених држава, представљала је оквир у којем Црна Гора може егзистирати поштована од осталих само уколико хармонизује свој правни систем са модерним демократским правним начелима. Задржавање аутархичног система, одвојеног од модерних правних и других тенденција, без интеракција са својим европским окружењем, водило би Црну Гору регресији у сваком погледу.

Очито свјестан наведеног, књаз Никола се одлучио на потез доношења Устава, којим би дотадашњу апсолутну монархију учинио уставном мо-

нархијом, и тиме облик владавине у Црној Гори уподобио стандардима који су важили у Европи тога доба.

Један од најважнијих мотива доношења овог Устава био је стварање претпоставки за конституисање модерних државних институција, које би Црну Гору тог времена учиниле способном да одговори на захтјеве новог доба и обезбиди услове за квалитетан живот и свеукупан просперитет грађана Црне Горе на почетку прошлог стољећа.

Такав племенит циљ, као уосталом и све тежње са сличним мотивом у цјелокупној људској историји, имао је своје јаке противнике, и у окружењу и у самој држави. Супротстављање доношењу овога устава било је мотивисано разноврсним разлозима: великодржавне и освајачке тенденције у окружењу, унутрашње политичке несугласице директно везане за империјалне претензије Србије као најближег сусједа у региону (унутрашње политичке структуре, корумпиране и чврсто спрегнуте са спољним фактором) итд. Све ове околности пријетиле су не само доношењу и примјени овог Устава, већ укупној егзистенцији и судбини државе Црне Горе.

Утицај свих ових фактора као што се зна, кулминирао је 1918. године укидањем Краљевине Црне Горе и потпуном деструкцијом домаћег правног и политичког система. Такве околности имале су, осим тога, за резултат и превредновање цјелокупног система и достигнутог нивоа људских права црногорских грађана, која је новоуспостављени режим почео плански и систематски да крши.

То је, у дотад постојећој пракси међусобног уважавања различитих нација и конфесија, развијаној за доба краља Николе, било непознато и представљало је огроман корак назад, у тек отпочетом остварењу концепта мултивјерске и мултинационалне државе Црне Горе, с почетка прошлог вијека.

\*

Положај Књажевине Црне Горе у вријеме владавине књаза, а касније краља Николе I Петровића, био је у много чему противрјечан. Односи који су у то доба владали у самој Црној Гори и окружењу, чинили су специфичне услове, који су имали снажног утицаја на тадашње правно-политичко устројство Црне Горе.

Период доношења Устава за Књажевину Црну Гору од 1905. године одликовале су жестоке политичке борбе и сукоби, који су трајали све

до 1918. године, што је у великој мјери отежавало ионако тежак процес његове примјене у једном преломном и самим тим деликатном историјском тренутку.

Односи у самој држави и прилике у окружењу у великој мјери представљају детерминанте унутрашњег правног система. Осим тога, сваки државни акт, такође, неопходно је сагледавати у контексту времена у којем је настао, као и околности које су детерминисале доношење једног таквог акта. Било какав други методолошки пут, поготово онај који би настојао сагледати црногорски Устав од 1905 године, кроз визуру данашњег времена и правних стандарда, не би могао на правно-теоријски коректан начин сагледати све аспекте овог веома значајног правног акта црногорске државе оног доба.

У садашњем времену, нажалост, постоји читав низ методолошких приступа који иду у том правцу да многа правна рјешења из ранијих времена, практично, стављају „под лупу” данашњих правних мјерила и стандарда, чиме се у старту чине најмање двије крупне погрешке.

*Прво*, такав приступ, због своје методолошке неподесности, оставља правну науку ускраћену за било који већи научни резултат, у смислу откривања нечег новог и дотад неоткривеног. Не изискује никакав велики теоријски и научни напор упоредити стотину година стар правни акт са данашњим рјешењима и правним стандардима, те констатовати да он није демократски у данашњем смислу ријечи. На таквом приступу не може се градити имиџ аналитичара правних текстова са луцидним запажањима. Смисао истраживања је у нечему потпуно другачијем.

*Друго*, такав приступ води пренебрегавању чињенице да Устав за Књажевину Црну Гору од 1905 године, кад се упореди са готово свим уставима европских земаља тога доба, представља рјешење у духу свог времена. Овај Устав у неким својим дјеловима посједује рјешења која га чине напреднијим од већине тадашњих европских устава.

Превиђање ових чињеница води у погрешан закључак да је Црна Гора 1905. године била у правном смислу заостала држава.

Циљ и мотив квалитетног научног истраживања требао би ићи у правцу откривања значаја конкретног правног рјешења у времену у којем је настало и његових правних ефеката у тадашњем правном поретку. Опсервација црногорског Устава од 1905. године само кроз визуру онданашњих правних стандарда и мјерила може бити адекватан начин озбиљног научног увида у његову проблематику.

На крају овог кратког осврта да закључимо: приликом анализе друштвене вриједности и значаја Устава 1905. мора се поћи од времена у којем је овај устав донијет и примјењиван. Том приликом, зарад потпуне спознаје, неопходно је користити упоредно-правни метод, чијом примјеном се може доћи до реалних података о нивоу демократичности црногорског Устава од 1905. године, у односу на остала уставна рјешења земаља тог доба у Европи.

Главни критеријум процјене његове вриједности при том морају бити ефекти постигнути његовом примјеном у сфери положаја и права грађана, положаја законодавне и судске власти, те у погледу контроле извршне власти.

### ОБЛИК ВЛАДАВИНЕ

Књажевина Црна Гора по уставном одређењу је „нашљедна уставна монархија са народним представништвом” (Народном Скупштином).

У вези са тим ваља напоменути да су готово сви европски уставни, са изузетком устава Швајцарске, у то вријеме прокламовали монархију као облик владавине.

У односу на устројство Црне Горе прије Устава 1905. године, када је Црна Гора била апсолутна монархија, овај Устав ју је учинио уставном монархијом. У систему уставне монархије постоји уставно ограничење власти монарха и свих осталих државних органа. Терминолошки гледано, ријеч *устав* значи – уставити, зауставити, ограничити, лимитирати. Интенција сваког устава јесте да ограничи власт у њеном дјеловању, како ова не би чинила штету правима грађана конкретне државе. Коначно, држава и представља заједницу коју грађани стварају како би она заштитила њихове легитимне интересе и очекивања. На основу расположивих правно-историјских и упоредно-правних података, основано можемо констатовати да је наведени поступак „устављања” монархове власти, доношењем Устава за Књажевину Црну Гору 1905. године, релативно успјешно остварен у то вријеме.

Такође се може закључити да Црна Гора 1905. године, у погледу својег уставно прокламованог начина владавине, није одступала ни у чему од значајних и великих држава Европе тога времена. Напротив, постоје многе значајне индиције које доприносе закључку да је Црна Гора у оно вријеме имала нека уставна рјешења која су била демократскија од уставних рјешења у многим европским земљама тога доба.

Чињеница је да је монархија, као облик владавине, била правило у Европи на почетку двадесетог вијека. Карактеристика монархије у Црној Го-

ри, као патријархалној заједници, била је у томе што се она базирала на сагласности народа, који је у монарху видио главни ауторитет, чијим је одлукама вјеровао и чију је личност поштовао. Овдје треба направити дистинкцију између ауторитарног и тоталитарног концепта владавине.<sup>1</sup>

Ауторитарни концепт владања, наиме, почива на сагласности народа којим се влада, је он поштује личност и одлуке владоца, а тоталитарни концепт владавине, базира се на страху подређених грађана. Неоспорно, монархија која се заснива на првом од ова два концепта, има боље шансе за стабилно управљање. Разлог томе лежи у чињеници да одлуке којима се влада бивају прихваћене као оправдане, будући да се вјерује ауторитету монарха и органима власти такве монархије. Дакле, овакве одлуке имају већи легитимитет.

За разлику од ауторитарног, концепт тоталитарног модела владања не може бити стабилан и трајан, јер се не заснива на убијеђености народа у исправност одлука монарха и органа на које он утиче. Самим тим, кад престане страх подређених од власти монарха, нагло пада и ауторитет његових одлука. У том погледу, неспорна је предност ауторитарног концепта над тоталитарним, кад је ријеч о облицима владавине у монархијама. Црна Гора је као монархија, неоспорно, била установљена по ауторитарном, као бољем од два постојећа модела. Он је имао упориште у јаком патријархалном моралу и менталитету Црногораца тог доба.

Устројство Књажевине Црне Горе по Уставу од 1905. године најпотпуније се освјетљава у контексту класичне подјеле власти за законодавну, извршну и судску. Систем државне власти у Црној Гори у то вријеме, био је заснован на начелу подјеле власти. Органи власти у том систему су били: Књаз Господар, који је имао функцију шефа државе, Народна скупштина (тј. парламент, представничко тијело грађана), Министарски савјет (влада), Државни савјет, главна државна контрола и независно судство.

По Уставу 1905. године ниједан од ових органа није имао превласт над осталима, већ је постојао један, за то вријеме релативно успјешан модел система тежа и противтежа, у којем је постојала прилично прецизна подјела државних послова, између законодавне, извршне и судске власти. Устав је на хармоничан начин регулисао релације свих облика власти, како воља нити једног од њих, не би била доминантна у односу на остале органе власти.

---

<sup>1</sup> Упореди: Шуковић, Мијат, *Устав за Књажевину Црну Гору 1905. у свом времену*, Подгорица, 2005, стр. 151.

## НАРОДНА СКУПШТИНА И КРУГ ЊЕНЕ ВЛАСТИ

Устав од 1905. године на прилично детаљан начин прецизира састав, положај, дјелатност и круг власти Народне скупштине. Из тога се да закључити да је приликом израде устава постојала интенција да се ово веома важно питање представничког тијела регулише детаљно и квалитетно. Ако се зна да је парламент средишњи орган власти у једној држави, онда се поменуто инсистирање на прецизној регулацији парламентарних питања може узети као један од индикатора истинске жеље Књаза да демократизује своју малу државу, на почетку двадесетог вијека, у складу са тенденцијама новог времена.

У члану 41 Устава за Књажевину Црну Гору каже се да је Народна скупштина орган који представља народ и да она замјењује дотадашње народне зборове, састанке и вијећа у Црној Гори.<sup>2</sup> Дакле, ван сваке сумње, тенденција Устава била је успостављање институција државне власти, односно, у конкретном случају, обједињавање различитих видова представничких тијела, када се то тиче Народне скупштине. У члану 71 Устава за Књажевину Црну Гору стоји одредба да законодавну власт врши Народна скупштина са Књазом Господаром.

Скупштину сазива Књаз редовно, сваке године, одређујући при том мјесто њеног одржавања. У ситуацијама кад државни интерес налаже, он је могао сазивати и ванредне сазиве Народне скупштине.<sup>3</sup>

Мандат посланика је био четири године. Овај Устав дефинисао је двије врсте посланика. Прва група посланика су били они које је бирао народ путем непосредног гласања у изборним јединицама, а другу групу чинили су посланици „по положају”.

Посланици „по положају” су били: митрополит црногорски, арципискуп барски и Примас српски, муфтија црногорски, предсједник и чланови Државног савјета, предсједник Великог суда, предсједник Главне државне контроле и три бригадира које би Књаз именовао. Избори народних посланика су били непосредни.<sup>4</sup> Свака капетанија и вароши Улцињ, Бар, Цетиње, Подгорица, Никшић и Колашин, бирале су по једног посланика.

За народног посланика могао је бити изабран сваки црногорски држављанин који је навршио тридесет година, са пребивалиштем у Црној

<sup>2</sup> Видјети члан 41 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>3</sup> Видјети члан 42 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>4</sup> Видјети чланове 45 и 46, Устава за Књажевину Црну Гору

Гори, изузев они држављани који живе у иностранству и тамо обављају државни посао за Црну Гору.<sup>5</sup> Услов је био и да конкретан држављанин ужива сва грађанска права и да плаћа држави најмање 15 круна годишње пореза и дације, или заједно дације и пореза. Дакле, евидентно је да је један од услова пасивног бирачког права био количина имовине, а самим тим и углед који је конкретан кандидат за посланика имао у Црној Гори тога доба. Ти услови су били уобичајени за европске монархије онога времена.

За разлику од пасивног бирачког права које је, дакле, зависило од износа пореза који потенцијални кандидат за посланика плаћа годишње држави, активно бирачко право није било лимитирано износом пореза који грађанин плаћа држави. Једини услов активног бирачког права, прецизном правном терминологијом говорећи, било је посједовање црногорског држављанства и пунољетства.<sup>6</sup> Искључива лимитација активног бирачког права црногорског држављанина, који је пунољетан и који није привремено изгубио бирачко право<sup>7</sup>, односила се је на активне официре у војсци, као и подофицире и војнике стајаће војске, који нису могли бирати народне посланике.<sup>8</sup> Правно-логички коректно постављена одредба члана 52 Устава за Књажевину Црну Гору, уважавајући старо правило „ко не може мање, не може ни више”, каже да: „ко нема право бирања, не може бити ни изабран за народног посланика”.

Кандидат за народног посланика био је изабран уколико је за њега гласала апсолутна већина свих бирача који су гласали.<sup>9</sup> Апсолутна већина од броја изашлих на изборе.

Компарацијом Устава за Књажевину Црну Гору са Уставом Србије од 1903. године, по питању права грађана да гласају (активног бирачког права), може се доћи до закључка да црногорски Устав од 1905 године неоспорно представља демократскије рјешење. Наиме, за разлику од српског Устава од 1903 године, који предвиђа да право гласа има само грађанин, „који плаћа држави најмање 15 динара непосредне порезе на годину”, црногорски Устав од 1905 године апсолутно не предвиђа никакву лимитацију активног бирачког права грађана, која би имала упориште у нивоу њихове имовине и износу плаћања пореза.

<sup>5</sup> Претпостављамо да се при томе мислило на дипломатске и конзулатне представнике државе Црне Горе у другим земљама.

<sup>6</sup> Видјети члан 48 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>7</sup> Погледати члан 49 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>8</sup> Члан 50 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>9</sup> Члан 56 Устава за Књажевину Црну Гору

У члану 54 Устава постојала је још једна додатна категорија ограничења у погледу избора народних посланика. Наиме, овим чланом било је предвиђено да се припадници управних, у конкретном случају полицијских власти, не могу бирати за народне посланике. Очито се хтјела направити прецизна дистинкција између припадника законодавне и извршне власти, што је такође аргумент у корист закључка да је овај Устав отпочео увођење демократских институција, утемељених на принципу подјеле власти. Ово инсистирање на разликовању законодавне и извршне власти несумњиво је једна од демократских тековина овога Устава. У члану 64 Устава од 1905. утврђује се да Народна скупштина, кад год се сазове, бира из своје средине тајним гласањем предсједника, потпредсједника и два секретара.

Интересантна је одредба члана 65 Устава која каже да Књаз Господар отвара и закључује Народну скупштину и то лично – пријестоном бесједом, или *преко Министарског савјета (Владе) својом посланицом или указом*.

Одредба у члану 68 Устава за Књажевину Црну Гору предвиђа изузетак од правила да су скупштинске сједнице јавне. Занимљива је из разлога што, осим предсједника Скупштине или одређеног броја посланика, тајност сједнице Скупштине могућа је и на захтјев Владе.<sup>10</sup>

Услов за пуноправан рад и одлучивање Скупштине је био присутност више од половине укупног броја посланика. Закључак Скупштине је био пуноважан онда кад би за њега постојала апсолутна већина датих гласова. Гласање је било јавно, изузев када се ради о избору намјесника и предсједника, потпредсједника и два секретара Скупштине.<sup>11</sup> Принцип јавности и јавног одлучивања посљедица је и менталитета црногорског народа у то вријеме. Наиме, важио је принцип да се о свим битним питањима, која су од интереса за колективитет, одлучује и опредјељује јавно, пред читавим народом. Ова менталитетска карактеристика црногорског народа, дубоко укоријењена у патријархалном моралу, нашла је своје мјесто и у Уставу од 1905. године, увођењем принципа јавног гласања у Народној скупштини.

Члан 72 Устава каже да „у круг рада Народне Скупштине спадају они предмети, који су јој Уставом одређени и они, које би јој Књаз Господар преко владе нарочито упутио”. Иначе, ваља напоменути одредбу чла-

<sup>10</sup> Погледати члан 68 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>11</sup> Видјети чланове 29 и 64 Устава за Књажевину Црну Гору



на 3 Устава, по којој Књаз Господар врши законодавну власт заједно са Народном скупштином.

По Уставу 1905. било је немогуће издати, укинути, измијенити или обавезно протумачити закон без пристанка Народне скупштине.<sup>12</sup> У овој релацији Влада се јавља као орган у чији опис послова, између осталог, спада и припрема формалних пројеката закона. Њена улога је дијелом и правно-експертска, јер она припрема приједлоге закона, који се након њихове формалне финализације упућују Народној скупштини. Скупштина је имала ингеренцију да иницира доношење, измјену, допуну или обавезно тумачење закона. Међутим, као што је наведено, формални пројекти, односно приједлози закона, ипак долазе само од Владе.<sup>13</sup>

Будући да је Влада формални предлагач закона, и да она упућује формални законски пројекат према Скупштини, поставља се питање да ли Народна скупштина има право да врши интервенције у поднесени законски текст. Одговор на то питање даје члан 88 Устава. Из њега произилази да Народна скупштина има право да врши те интервенције, да врши своје измјене и допуне поднесеног пројекта, с тим што Влада има право да то не усвоји. У таквим случајевима Влада је могла пројекат сасвим повући из процедуре, а имала је и алтернативу – да га врати Скупштини, и то било уз саопштавање разлога зашто је против таквог текста, или пак са измјенама које је сама Влада извршила.<sup>14</sup>

У погледу релација Скупштине и Владе око предлагања и усвајања закона, битно је истаћи додатне двије ситуације. Прва ситуација постоји онда кад Народна скупштина одбаци неки пројекат у потпуности. Влада је такав пројекат касније могла са (траженим) измјенама поднијети Скупштини у истом сазиву. Друга ситуација, постојала је онда кад Влада сматра да исти пројекат без измјена треба поднијети Скупштини. Ту солуцију је, уставно посматрано, било могуће спровести тек у сљедећем сазиву Народне скупштине.<sup>15</sup>

По Уставу 1905, Влада је могла узети натраг (повући из процедуре) било какав Скупштини поднесени пројекат за све вријеме докле исти не буде коначно ријешен у Народној скупштини.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Погледати члан 73 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>13</sup> Погледати члан 78, став 1 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>14</sup> Видјети члан 88 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>15</sup> Видјети члан 89 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>16</sup> Видјети члан 87 Устава за Књажевину Црну Гору

Члан 74 Устава од 1905. године, који регулише питања круга власти Народне скупштине, дефинише двије категорије правних радњи које спроводи извршна власт, а које се јављају као неопходне претпоставке спровођења закона донијетог од стране Скупштине. То су обнародовање закона и издавање наредби за извршење закона. При томе је било дефинисано да се народ, током обнародовања, мора обавијестити да је за закон који се обнародује претходио пристанак Народне скупштине. Код наредби за извршење закона, морао се именовати закон на основу којег се издавала наредба.

Уколико се постави питање сврхе ових одредби, могуће је доћи до закључка да се тиме хтјела обезбиједити информисаност народа о конкретном закону, на основу чијих одредби се издаје наредба о његовом извршењу. Такође, могло би се закључити да се на тај начин хтио осигурати легитимитет закона, за чије је обнародовање Народна скупштина, као представништво грађана дала пристанак.<sup>17</sup>

У контексту релације Народна скупштина – Књаз – Министарски савјет (Влада), посебно су интересантне одредбе члана 75 Устава, које су у ситуацијама спољњег или пак унутрашњег угрожавања безбједности земље, давале право Књазу, да на приједлог Министарског савјета (Владе) изда наредбе, у циљу заштите безбједности земље, које ће имати силу закона. Такође, било је предвиђено да се у току првог наредног сазива Скупштине, који услједи након тих мјера, њој саопште овако издати закони.<sup>18</sup> При томе као чињеница стоји да, у вези са тим одредбама, уставно није била регулисана правна ситуација у времену након окончања опасности по земљу. То нас наводи на закључак да су намјенски и ванредно издати закони, донесени у ситуацији непосредне опасности по државу, остајали на правној снази и након престанка опасности по земљу.

Везано за утврђивање обавеза грађана према држави, Устав од 1905. године, прецизира да „без одобрења Народне Скупштине не може ни у којем случају дација или какав порез или прирез установити ни постојећи измијенити.”<sup>19</sup> Дакле, уставно је била искључена самовоља било ког државног органа који би, евентуално, угрозио права грађана било којим видом неправично утврђених обавеза народа према држави. То је значило да је одлука о утврђивању било какве обавезе грађана према држа-

<sup>17</sup> Погледати члан 74 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>18</sup> Видјети члан 75 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>19</sup> Погледати члан 77 Устава за Књажевину Црну Гору

ви претходно морала проћи процес „филтрације” у Народној скупштини као представничком тијелу народа. Тиме су права народа (грађана) у овој области на највишем могућем нивоу била заштићена од самовоље других државних органа.

Одредба члана 79 Устава одређује да министри имају право да присуствују скупштинским сједницама. Они су могли учествовати у претресању свакога предмета који је на дневном реду, били би саслушани кад би год захтијевали, и имали су право да још једном говоре о предмету пошто се претрес о њему заврши.<sup>20</sup> И владиним повјереницима су била отворена врата Скупштине, наравно под одређеним условима. Устав је одредбом у члану 80 утврђивао да је њихово присуство у Скупштини било могуће на основу именовања за повјереника Владе од стране Књаза, који је та именовања вршио на приједлог конкретног министра. Улога владиних повјереника у Скупштини је била да умјесто министара или заједно са њима, дају Скупштини потребна објашњења. У тим случајевима, владини повјереници су имали иста права као и министри. Одредба у члану 81 Устава, предвиђа да министри и владини повјереници не могу гласати, ако нијесу народни посланици. На питање о томе да ли су они могли бити посланици и министри истовремено, у Уставу нема изричитог одговора.

Устав је одређивао и право Скупштине да и сама позове министре или одређене повјеренике да јој дају потребно објашњење. Они су то увијек дужни учинити осим у случају кад би извјесно саопштење било штетно за интересе земље, јер те информације представљају државну тајну, или би се тиме могло наудити интересима Црне Горе, кад би се конкретна информација прије времена саопштила.<sup>21</sup>

Од осталих ингеренција Народне скупштине битно је поменути право анкете и истраге у изборним и чисто административним стварима. Такође, постојала је могућност да Скупштина прима писмене жалбе о предметима које је дотични министар већ ријешио. Међутим, Скупштина није могла примити самог жалиоца, већ само његову писмену жалбу. Исто тако, Народна скупштина је Уставом била овлашћена да прима и писмене молбе из народа, али не и молиоце лично.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Видјети члан 79 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>21</sup> Погледати члан 86 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>22</sup> Чланови 95 и 96 Устава за Књажевину Црну Гору

## МИНИСТАРСКИ САВЈЕТ – ВЛАДА

Устав за Књажевину Црну Гору од 1905. године, одредио је да Министарски савјет (Влада) стоји на челу државне службе. Овај орган је непосредно подређен Књазу, који је постављао и разрјешавао министре који су чинили састав Министарског савјета. Министри су били именовани за поједине ресоре којима су руководили по овлашћењу. Књаз је по својем нахођењу постављао једног од њих за предсједника Министарског савјета.<sup>23</sup> Сви чланови Министарског савјета (министри) су полагали заклетву Књазу Господару: „да ће му бити вјерни, и да ће се савјесно придржавати Устава и земаљскијех закона”.<sup>24</sup> Министар је могао бити само црногорски држављанин.

У погледу одговорности чланова Министарског савјета (Владе), битно је истаћи њихову двоструку одговорност за службена дјела, и то: према Књазу и према Народној скупштини. Уставом је прописано да сваки државни акт, који потписује Књаз, мора имати премапотпис надлежног (ресорног) министра.

Устав је установљавао и могућност да министар у одређеним случајевима буде оптужен.<sup>25</sup> Разлози су се, у основи, сводили на издају државе и владоаца, повреду Устава, корупцију итд. При томе, оптужба је могла долазити од Књаза и Народне скупштине. Приједлог да се министар оптужи морао се поднијети у писменој форми и морао је садржати тачке оптужбе. Уколико би Књаз Господар оптуживао министра, предсједник Министарског савјета би подносио оптужбу Народној скупштини. У случају да Скупштина оптужује министра, оптужба је морала бити потписана од стране најмање трећине свих народних посланика. Право књаза Господара и Народне скупштине да оптуже министра било је лимитирано временски и трајало је пет година, од дана кад је дјело учињено.<sup>26</sup> Књазу је Устав ограничавао могућност помиловања осуђеног министра, као и прекид поведене истраге и то само на случај када би то евентуално предложила Народна скупштина.

<sup>23</sup> Видјети чланове 104-106 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>24</sup> Видјети члан 107 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>25</sup> Погледати члан 111 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>26</sup> Погледати чланове 111-114 Устава за Књажевину Црну Гору

ОДНОСИ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ И ВЛАДЕ У РЈЕШАВАЊУ  
БУЏЕТА И ОСТАЛИХ ФИНАНСИЈСКИХ ПИТАЊА

Нарочито важна ставка у релацијама Скупштине и Владе је разматрање буџета. Ово је било питање посебног приоритета за Скупштину, поготово ако се има у виду значај буџета.<sup>27</sup> У том контексту, постојала је уставна обавеза Народне скупштине да одобрењем буџета не може условљавати друге предмете који с њим не стоје ни у каквој вези.<sup>28</sup> Народна скупштина је по Уставу подносила Књазу Господару „ријешени државни буџет”. Уколико би Народна скупштина нашла могућност да би неке предложене суме требало смањити, или их пак сасвим изоставити, она је свој став аргументовано саопштавала, поткрепљујући га разлозима, наводећи гдје се уштеда може учинити без штете по државне интересе.<sup>29</sup> Овакве приједлоге Скупштине Влада је била дужна свестрано испитати и оцијенити и уважити, уколико то не би било штетно за државне интересе. У ситуацији да Влада, ипак, не процијени да су приједлози Скупштине о смањењу буџетских ставки оправдани, па о томе обавијести Скупштину, која јој и након датог објашњења не одобри тражене суме, као и у случају евентуалног распуштања Скупштине прије рјешавања буџета „важи дотадашњи буџет за наредну годину”. У таквој ситуацији Књаз би са премапотписима свих министара издао наредбу која би се обнародовала (јавно објавила).<sup>30</sup>

Кад су у питању буџетска и питања државних финансија, по одредбама Устава од 1905. држава се није могла задуживати без пристанка Народне скупштине. У случају ванредних околности, кад постоји потреба задуживања државе, морао се организовати ванредан сазив Скупштине. У посебно тешким околностима, када не би било могуће ванредно сазвати Народну скупштину, по одредбама Устава, Књаз је на приједлог Министарског савјета (Владе), а на основу договора са Државним савјетом, могао одлучити да се држава задужи али у износу који је био лимитиран на тадашњих 200.000 круна.

Други изузетак постојао је у ситуацији кад се у ванредним околностима, за подмирење хитних државних потреба, треба учинити издатак

<sup>27</sup> Погледати члан 82 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>28</sup> Погледати члан 90 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>29</sup> Видјети члан 91 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>30</sup> Погледати члан 91 Устава за Књажевину Црну Гору

из државне касе, који није базиран на законски одобреном кредиту. Сума таквих издатака била је лимитирана на 50.000 тадашњих круна.

У оба наведена случаја Влада је, на првој редовној сједници Скупштине, била дужна саопштити шта је у том погледу учињено и објаснити узроке усљед којих је било потребно да се тако поступи.<sup>31</sup>

### СКУПШТИНСКИ ОДБОРИ

Скупштински одбори су као радна тијела чију суштину треба развијетлити у контексту односа Скупштина – Влада. Уставом 1905. је предвиђено обавезно разматрање у скупштинским одборима сваког Владиног приједлога и уопште било којег предмета који долази од Владе, прије него што би се узео у рјешавање од стране Скупштине. Надлежност скупштинских одбора по Уставу била је да разматра приједлоге посланика.<sup>32</sup>

У комплетној процедури пред скупштинским одборима била је предвиђена обавеза одбора да саслуша министра или владиног повјереника, који је дужан да образложи своје приједлоге и да се изјасни о мишљењима и приједлозима чланова одбора.<sup>33</sup> Конкретније казано, у ситуацијама када скупштински одбори из било којег разлога не би подржали неки владин приједлог или пројекат упућен Скупштини, постојала је њихова обавеза да саслушају аргументе супротне стране, ресорног министра или пак владиног повјереника из конкретног ресора, који ће образложити свој приједлог, независно од тога хоће ли он или неће бити прихваћен.

Из ових одредби може се извући закључак да је Устав 1905. године у својим рјешењима у погледу релација Скупштина – Влада садржао истанчани правни сензибилитет за регулисање питања од државног интереса. Правно и логички гледано, може се претпоставити да чланови одређеног скупштинског одбора не могу имати довољну количину стручног знања из конкретне области рада Владе, из које долази приједлог закона или неки други пројекат. Они прихватају или пак одбијају неки приједлог, односно пројекат Владе првенствено са становишта политичког опортунитета, а тек секундарно са становишта стручног знања у конкретној области. У таквој ситуацији, обавеза скупштинског одбора да саслуша и виђење ресорног министра и чланова његовог тима (владиних повјереника), од-

<sup>31</sup> Упоредити са чланом 93 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>32</sup> Видјети члан 83 Устава за Књажевину Црну Гору

<sup>33</sup> Погледати члан 84 Устава за Књажевину Црну Гору

носно право друге стране да изнесе своје аргументе, било је драгоцјено са становишта државног интереса. На том фону стајала је и обавеза Владе да скупштинским одборима, на њихов захтјев, достави сва потребна објашњења.<sup>34</sup> Тек након овако предвиђене и у цјелости испоштоване процедуре, одбори су могли дати своје мишљење о Владином приједлогу, односно пројекту, Народној скупштини. Може се закључити да је на тај начин државни интерес био заштићен једним квалитетним и успјешним механизмом, базираном на ланцу комуникације и размјене аргумената на релацији Влада – Одбори – Скупштина.

### ЗАКЉУЧАК

Без икакве претензије да се Устав за Књажевину Црну Гору од 1905, некритички оцјењује, као неко врхунско достигнуће у уставној историји Црне Горе, немогуће је не констатовати да је тај Устав у свом времену значио јако много за државу Црну Гору.

Сва оспоравања овог Устава, или барем њихов претежан дио, како у прошлости, тако и данас, била су и јесу мотивисана политичким и идеолошким разлозима.

Држећи се прецизно слова овог Устава и уважавањем правних и историјских околности у којима је он производио своја дејства, као и примјеном метода његове компарације са тадашњим уставним рјешењима других земаља Европе, може се констатовати неколико битних чињеница.

*Прво* – овај Устав је својим одредбама ограничио власт Књаза – монарха и успоставио парламентарну монархију. У том погледу, увео је цио низ забрана за Књаза Господара, што је до доношења овог Устава било немогуће. Забране су се односиле на различите сфере потенцијалног противуставног мијешања Књаза у рад осталих државних органа. Уставом је ускраћен за могућност да доноси законе који нијесу усвојени на прописан начин у Скупштини и да се на било који други начин мијеша у компетенције других државних органа. Такође, њему је било забрањено да наредбама, указима и другим актима или понашањем обустави примјену Устава. Исто тако, уставно је искључена могућност утицаја монарха на рад судова и кршење судске независности.

*Друго* – као правно рјешење које готово ни у чему није одступало од устава осталих европских држава, допринио је демократској и прав-

<sup>34</sup> Видјети члан 85 Устава за Књажевину Црну Гору

ној еманципацији државе Црне Горе почетком 20 вијека. Тиме је државу Црну Гору и формално увео у ред просвијећених земаља тога доба, које поштују правне стандарде и принципе свога времена.

*Треће* – може се рећи да је, гледано са становишта његовог доба, овај Устав на правно коректан начин извео начело подјеле власти на законодавну, извршну и судску. При томе су, на посебно рафиниран начин за оно вријеме, правно уређене релације Народне скупштине и Владе, као и њихове релације са Књазом Господаром. Наравно, будући да је Црна Гора у времену доношења Устава од 1905. године и касније, све до окупације 1918, била готово константно у периоду политичке кризе, то се у великој мјери могу схватити посебне ингеренције Књаза, које је он могао по Уставу употребити у ситуацијама непосредне опасности по безбједност државе Црне Горе.

Околности које су услиједиле убрзо након доношења овог Устава, спријечиле су пуно постизање у другим условима могућих позитивних ефеката његовог доношења. Наиме, овај Устав је био први искорак државе Црне Горе ка постепеном увођењу демократских принципа. Да су политичке и историјске околности тога времена ишле у корист Црне Горе, вјероватно би релативно брзо дошло до „преображавања уставне монархије у правцу све веће њене демократизације и зријевања услова за замјену монархије републиканским обликом владавине”.<sup>35</sup>

Нажалост, овај процес демократског сазријевања Црне Горе и њеног правног система, који је након доношења Устава 1905. године више пута успораван политичким кризама и ратовима, на концу је потпуно прекинут нелегитимним и нелегалним укидањем државе Црне Горе и њеним насилним присаједињењем Србији.

Не спорећи многе недостатке у функционисању црногорског правног и политичког система у времену на које се ова опсервација односи, може се ипак са сигурношћу закључити да је овакав развој догађаја на почетку двадесетог вијека говорио више о организованости и снази спољних и унутрашњих противника државе Црне Горе, него о недостацима њеног Устава и институција.

---

<sup>35</sup> Шуковић, Мијат, Устав за Књажевину Црну Гору од 1905. у свом времену, Подгорица, 2005, стр. 159.



Dražen CEROVIĆ

ORGANIZATION OF THE STATES'S RULE ACCORDING  
TO THE CONSTITUTION FROM 1905*Summary*

The beginning of the twentieth century also marks the emergence of the new, contemporary legal era in Europe. It should be stressed out that the monarchy as a form of reign was a norm in Europe. After passing of its Constitution in 1905, Montenegro joined the group of countries governed by a constitutional monarchy. With this act, Montenegro stepped into the society of countries which accepted the principles of enlightened nations. Having no pretensions to unjustifiably praise this Constitution, but also without any intention of its ungrounded critique, at least three sets of facts should be stressed.

*Firstly*, it is important to point out that the provisions of this Constitution have limited the rule of the monarch and enabled the establishment of parliamentary monarchy. In this respect, it has imposed a whole set of prohibitions upon the monarch, which was impossible before the introduction of the Constitution. The prohibitions were related to different areas of monarch's potential unconstitutional interference with the work of other state entities. Namely, the Constitution deprived him of the right to sign legal acts not adopted in a prescribed manner by the National Assembly, or to interfere in any other way with the operation of state entities. He was also not allowed to suspend the application of the Constitution with orders, decrees, and other acts or with his conduct. The Constitution also excluded the possibility of monarch's influence on the operation of the courts of law and violation of their independence.

*Secondly*, bearing in mind the time period when it was adopted, it can be stated that the Constitution has correctly conducted the division of power into its three constituents: legislative, executive, and judicial. Simultaneously, the status and relationship between the National Assembly and the Government, as well as their relationship with the duke and master were regulated in a highly refined manner at the time. Naturally, since Montenegro was almost constantly in the period of political crisis in the interval between the adoption of the Constitution in 1905 and later on, until the forced annexation to Serbia in 1918, special prerogatives of the duke can be easily understood. These prerogatives could have been used pursuant to the Constitution in cases of imminent threat to the safety of the state of Montenegro.

*Thirdly*, as a legal solution which almost didn't differ from the Constitutions of other European countries, the Constitution has contributed to democratic and legal emancipation of the state of Montenegro at the turn of the twentieth century.

Finally, legislative systems of European countries governed by constitutional monarchies, which Montenegro joined upon adopting this Constitution, have increasingly paved the way towards democratization of constitutional monarchies. In all these countries, there were conditions which promised gradual replacement of the monarchy by a republican system of rule.

The crucial year of 1818 – the year of abolition of the state of Montenegro, its violent annexation to Serbia, marked a total suspension of this Constitution, as well as any other form of development of democratic institutions and practices, for an indefinite period or time. This cessation of democratic processes in Montenegro left consequences which were felt for a very long period of time after 1818.

