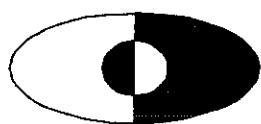


**OLGA POPOVIĆ-OBRADOVIĆ  
MIJAT ŠUKOVIĆ  
VESELIN PAVIĆEVIĆ**

# **PARLAMENTARIZAM U CRNOJ GORI**



**CID**

**SoCen**

PODGORICA

2002

BIBLIOTEKA  
SLIKA VREMENA

Urednik  
DRAGAN K. VUKČEVIĆ

Za izdavača  
ŽARKO RADONJIĆ

# UVOD





## O POJMU PARLAMENTARIZMA I PROBLEMU NJEGOVE RECEPCIJE

Parlamentarizam je najstariji politički sistem utemeljen na predstavničkom principu i načelu podjele vlasti. On je rođen u Engleskoj i predstavlja prvo čedo moderne ustavnosti. Za parlamentarizam je s pravom rečeno da je izvorno i nerazdvojivo vezan za liberalizam. On je, naime, definisan kao skup nepisanih pravila političke igre proizišlih iz dugotrajne političke evolucije engleskog građanskog društva, čija je središnja nit i sama suština ležala u ideologiji liberalizma. Demokratsku sadržinu on je dobio tek naknadno, pošto je kao liberalni politički režim već bio definisan, i to njegovo novo, demokratsko svojstvo nije diralo u njegovu liberalnu suštinu. Zato teorija ističe da se parlamentarizam ne može izmiriti s bilo kojim, nego samo s onim demokratskim konceptom čija je sadržina liberalnog karaktera, odnosno konceptom demokratije koji, kao prethodna i nesporna, uvažava načela individualizma i političkog pluralizma i, shodno tim načelima, podrazumijeva toleranciju i uvažavanje manjine. Ova neposredna, organska povezanost parlamentarizma s ideologijom liberalizma čini ovaj politički režim najsuptilnijim, ali istovremeno i najkrhkim tipom modernih predstavničkih režima zasnovanih na načelu podjele vlasti.

Izvorno liberalan i aristokratski, parlamentarizam se već od prve polovine XIX vijeka počeo postepeno prilagođavati demokratskim procesima i do Prvog svjetskog rata njegov prestiž u demokratskom svijetu toliko je narastao da je u političkom govoru riječ „parlamentarizam” gotovo postala sinonim za demokratiju. U XX vijeku, tačnije, nakon sloma triju evropskih carstava proizišlog iz Prvog svjetskog rata, broj država koje su usvojile parlamentarni sistem iznova se povećao. Međutim, parlamentarizam je tada suočen sa ozbiljnim iskušenjima. Bile su to nove političke ideologije koje su, svojim radikalnim demokratizmom i idejama socijalne demokratije, manje ili više ozbiljno relativizovale osnovna liberalna načela – individualizam i pluralizam. I dok je parlamentarni sistem uspješno odolijevao iskušenjima klasične političke demokratije, uključujući tu i opšte biračko pravo, slabljenje individualističkog načela a sa njim i ideje slobode kao centralne vrijednosti ideologije liberalizma, uvelo je ovaj sistem u duboku krizu, koja je u nemalom broju slučajeva – od zaostalih balkanskih kraljevina do visoko razvijene Njemačke – završila u autoritarnim, pa i totalitarnim režimima. Nakon poraza fašizma, tragajući za

optimalnim političkim sistemom, demokratske države, i stare i nove, uprkos lošem iskustvu iz međuratnog razdoblja ipak su se ponovo okrenule parlamentarizmu, pa se krug zemalja koje su se opredijelile za ovaj sistem vlasti još jednom proširio, ovoga puta i izvan evropskog kontinenta. Konačno, svoj posljednji istorijski trijumf u XX vijeku parlamentarizam je doživio poslije sloma komunizma, kada je, s velikim nadama u njega položenim, ovaj sistem usvojen u najvećem broju bivših komunističkih zemalja. Taj posljednji čin procesa recepcije, starog već gotovo dva vijeka, iznova je istakao parlamentarizam kao režim izbora demokratskih reformatora širom svijeta.

Uprkos tome što kao uzoran model predstavničke vlade traje već dva stoljeća, tokom kojih je zabilježen u iskustvu ogromne većine modernih demokratija, parlamentarizam ulazi u red onih pojmova ustavne nauke čija je precizna pravna sadržina, ona koja ga izdvaja kao jasno definisan poseban sistem vlasti, teško uhvatljiva. Ono što je nesporno i što ga čini specifičnim, to je tip podjele vlasti na kome počiva. Predstavnički sistemi su još u klasičnoj ustavnoj doktrini podijeljeni na one koji se temelje na tzv. tvrdoj podjeli vlasti – među kojima je najpoznatiji i daleko najuticajniji primjer predsjedničkog sistema Sjedinjenih Američkih Država – i one koji počivaju na tzv. mekoj podjeli ili saradnji zakonodavne i izvršne vlasti, a koji se zapravo poistovjećuju sa parlamentarizmom. „Meka” podjela ili saradnja izvršne i zakonodavne vlasti predstavlja, dakle, osnovni pravni princip parlamentarizma, koji ga razlikuje od ostalih predstavničkih sistema. Ali, u čemu se sastoji saradnja dviju vlasti, odnosno koje su to institucije, pravila i mehanizmi kroz koje se ona u praksi ostvaruje? I drugo, gdje je granica elastičnosti „meke” podjele vlasti koja se ne smije preći kako se, bilo u korist legislative bilo u korist egzekutive, ne bi dovelo u pitanje samo načelo podjele vlasti kao temelj moderne ustavnosti i uslov slobode pojedinca? Ta pitanja predstavljaju okosnicu teorije parlamentarizma, a odgovori na njih čine elemente definicije ovog političkog režima. Teorija, međutim, na njih nije dala jedinstven odgovor, zbog čega je problem pravne definicije parlamentarizma i dan-danas aktuelan.

Krajnji izvor problema sa pokušajem čvrste i precizne pravne definicije parlamentarizma potiče iz činjenice da je ovaj sistem plod duge evolucije engleskih političkih institucija, koja se više vijekova odvijala u socijalnim i političkim uslovima specifičnim za ovu zemlju, i to mnogo više u ustavnoj praksi, putem učvršćivanja pravnih običaja, nego putem pisanih pravnih normi. Engleska ustavna monarhija – prva ustavna monarhija na svijetu – normativno je uobličena do početka XVIII vijeka sa sljedećim ustavnim obilježjima: kralj, kao pravno neodgovorni šef države i parlament, kao zakonodavno tijelo, ravnopravno dijele zakonodavnu i budžetsku vlast, tako što kralj pored inicijative ima i pravo veta; kralj ima pravo raspuštanja predstavničkog tijela, odnosno Donjeg doma parlamenta (disolucija); takođe, on je nosilac cjelokupne izvršne vlasti, iz čega

proističe njegovo pravo da slobodno imenuje i smjenjuje ministre, koji u njegovo ime vrše funkcije kraljevske vlasti i koje Donji dom može optužiti za povredu zakona (impichment). Ovo posljednje izražavalo je dualizam izvršne vlasti, vjerovatno najznačajnije pravno obilježje britanskog ustava. U takvom pravnom okviru se tokom XVIII vijeka postepeno, putem ustavnih konvencija, oslanjajući se na impichment, uobličavao sistem vlasti čija je suština u tome da kralj ostaje izvan političkog života, a njegove ustavom propisane prerogative vrši vlada i to saobrazno volji parlamentarne većine. Politički sistem u Engleskoj je „čitav niz konvencija koje su doprinijele da se ustanove izmetnu tako da služe sasvim drugim ciljevima ... Nijedan zakon nije ... priznao Kabinet. Odgovorna vlada ne postoji. ... Mi živimo pod jednim sistemom prećutnog sporazuma” – objašnjavao je suštinu moderne engleske ustavnosti Sidni Lo.<sup>1</sup>

Tako je u sâm pojam parlamentarizma ugrađen princip evolucije, što sa svoje strane čini da ovaj sistem neprekidno dobija nova obilježja i nove forme. U samoj zemlji porijekla, on je tokom XIX vijeka prošao kroz tri međusobno različita istorijska oblika. Istovremeno, na evropskom kontinentu, počev već od prvih decenija XIX vijeka započeo je intenzivan proces recepcije engleskih političkih ustanova i to putem donošenja pisanih ustava po modelu engleske ustavne monarhije. U tom ustavnom okviru, ali u drukčijim socijalnim i političkim prilikama, u velikom broju evropskih država izgrađeni su politički režimi čija je okosnica bila politička odgovornost ministara pred parlamentom, ali koji su se u pogledu pravnih obilježja, manje ili više, razlikovali od engleskog parlamentarizma, u bilo kojem od njegovih istorijskih oblika. Vrhunac svoje elastičnosti, a time i neuhvatljivosti za svaki pokušaj čvrstog i preciznog teorijskog definisanja, ovaj politički režim je pokazao kada je iskoračio izvan okvira monarhije i postao ustavna stvarnost jedne republike – u Francuskoj poslije 1875. godine.

Ono što sve istorijske primjere parlamentarnog sistema karakteriše, to je okolnost da između nominalnog i stvarnog međusobnog odnosa ustavnih organa postoje razlike, čak protivrječnosti. Nesumnjivo najznačajnija od njih tiče se položaja ministara, koji u parlamentarnom režimu preuzimaju funkcije vlasti šefa države, postajući tako, uz parlament, ključni politički činilac, iako, po slovu ustava, ne postoje kao organ vlasti. „Dvije vlasti tri organa” – formula je u okviru koje Birdo objašnjava pravnu suštinu parlamentarizma. Od ta tri organa, međutim, ustav predviđa samo dva. To je razlog zbog kojeg se o parlamentarizmu nerijetko govori kao o *res facti non iuris*, dok odnos normativnog i faktičkog u ovom sistemu vlasti neki pisci čak ocjenjuju kao kontradikciju.<sup>2</sup>

Kako onda pravno odrediti pojam parlamentarizma? Ovo pitanje dobilo je svoju punu aktuelnost tek poslije Prvog svjetskog rata, kada su

<sup>1</sup> S. Lo, *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1929, str. 6, 10–12.

<sup>2</sup> V. Milan Vladislavljević, *Razvoj ustavnosti u Srbiji*, Beograd, 1938, str. 61–62.

ustavotvorci brojnih evropskih zemalja, mahom onih koje su nastale slo-  
mom Centralnih sila i raspadom starih carstava, pokušali da na pisana  
pravna pravila prevedu parlamentarni sistem vlasti. Ova praksa pretaka-  
nja parlamentarnih ustavnih konvencija u pisane ustavne norme poznata  
je pod imenom racionalizacija parlamentarizma. U osnovi ideje o raciona-  
lizaciji parlamentarizma stoji pokušaj da se odsustvo parlamentarnih tradici-  
ja ili neuspjelo prethodno iskustvo nadoknade odgovarajućim ustavnim ga-  
rancijama i tako stvore uslovi za sistem vlasti koji je stvorila istorija.

Otuda je epoha racionalizovanog parlamentarizma sobom donijela  
nastanak i razvoj teorije parlamentarnog sistema, koja u osnovi predsta-  
vlja interpretaciju klasičnog iskustva. Teorijska debata o ključnim pitanji-  
ma tradicionalnog parlamentarizma postala je u stvari element procesa ra-  
cionalizacije ovog političkog sistema. U međuratnom razdoblju u nju su  
bila uključena najveća imena moderne ustavnosti. Prvi ustavi koji su na  
ovaj način nastali – oni poslije Prvog svjetskog rata, među kojima je Vaj-  
marski ustav najreprezentativniji – nazvani su „profesorski ustavi”. Po-  
znati teoretičari ustavnog prava u razdoblju između 1918. i 1939. direkt-  
no su uticali na odluke ustavotvornih skupština i redigovali ustavne tek-  
stove u kojima su primjenjivali svoje doktrine. Za razliku od tradicional-  
nog parlamentarizma koji je bio diktiran realnošću, racionalizovani parla-  
mentarizam je trebalo da diktira ustavna norma, uz pomoć ustavne nauke.

Doba racionalizovanog parlamentarizma, koje je započelo poslije  
Prvog svjetskog rata, traje do danas. Racionalizacija vlasti, koja teži da  
pisanim pravnim pravilima nadomjesti metappravne elemente tradicionalnih  
političkih modela postala je trajno obilježje modernog ustavnog prava. Ona  
zapravo predstavlja pokušaj da se pisanim zakonima supstituiše istorija.

## I

### Istorijski oblici . Od dualizma do monizma

Parlamentarizam je nastao kao rezultat istorijskog sukoba između  
dva principa legitimiteta vlasti – monarhijskog i predstavničkog, i to onda  
kada su se ova dva legitimiteta po svom realnom političkom značaju me-  
đusobno približila. Tada je u ustavnoj praksi nastao dualistički obrazac  
parlamentarne vlade, koji pretpostavlja manje-više uravnotežen odnos  
snaga predstavnika dvaju legitimiteta – kralja i predstavničkog tijela. Da-  
lja istorija ovog sukoba presudila je u korist predstavničkog tijela, čime je  
nastao nov tip parlamentarne vlade – monistički parlamentarizam. U ovo-  
me je odlučujuću ulogu odigralo snaženje demokratskog načela, odnosno  
širenje biračkog prava, koje je predstavničkom principu dalo novu sadrži-  
nu, pretvarajući parlament od predstavništva gornjih slojeva društva u  
predstavništvo građana izjednačenih u političkim pravima. Ova gruba še-

ma, sa nizom specifičnosti od zemlje do zemlje, vidljiva je u svim evropskim državama koje su parlamentarizam izgrađivale u okviru ustavne monarhije do Prvog svjetskog rata. U nekima od njih, kao na primjer u Engleskoj, razdoblje dualizma bilo je sasvim kratko, takoreći tranzicijsko, dok je u nekim drugim zemljama, kao na primjer u Belgiji, ovaj tip parlamentarizma ostao sve vrijeme dominantan. Francuska je specifična utoliko što se u njoj parlamentarizam od 1875. razvijao u ustavnom okviru, koji je, iako sačinjen po britanskom ustavnom modelu, usvojio republikanski oblik vladavine. Poslije 1918, monistički tip parlamentarne vlade postaje pravilo, a dualistički tip, izuzetak.

### *Nastanak parlamentarnog sistema u Engleskoj. Dualizam kao protoparlamentarizam*

Tokom XVIII vijeka u Engleskoj se odvijala evolucija ustavne u parlamentarnu monarhiju tako što su se, putem ustavnih običaja, postepeno izgrađivali osnovni mehanizmi i institucije parlamentarnog sistema. Ključnu ulogu u tom procesu imala je evolucija karaktera i značaja ministarske funkcije. Pitanje položaja ministara u odnosu na kralja, s jedne strane, i u odnosu na parlament, s druge, postalo je centralno pitanje u praksi engleske ustavne monarhije XVIII vijeka. Ono se svodilo na borbu između parlamenta i kralja za prevlast nad ministrima. Na tom će se pitanju u Engleskoj, kao i u svim zemljama koje su usvojile ustavni okvir britanskog tipa, prelamati pitanje uspostavljanja parlamentarnog režima. Ono je bilo sadržano u sljedećem: da li će ministri ostati ono što su po ustavu – organi krune, ili će parlament, upotrebljavajući svoja zakonodavna ovlašćenja i pravo odbacivanja budžeta, natjerati kralja da se pri izboru ministara povinuje volji parlamenta i tako ministre pretvoriti u politička lica odgovorna pred njim. Odgovor na ovo pitanje neposredno je zavisio od realnog odnosa snaga između ustavnih nosilaca vlasti – kralja i parlamenta.

Politički značaj parlamenta snažnije je počeo da raste zajedno sa prvim počecima stvaranja političke javnosti u Engleskoj. To je bilo tokom posljednjih decenija XVIII vijeka, povodom rješavanja pitanja odnosa sa otcijepljenim američkim kolonijama. Parlament je tada počeo sve više da se ponaša kao političko tijelo, tražeći kontrolu nad politikom egzekutive i izazivajući. Nakon serije uzastopnih padova čitavih kabineta, izazvanih gubitkom parlamentarne većine, politička odgovornost ministara pred parlamentom postala je sastavni dio engleske ustavnosti. Kao odgovor egzekutive, ubrzo nakon toga, aktivirano je vladaočevo pravo disolucije. Ova prerogativa krune, koja je dotad upotrebljavana gotovo isključivo uoči isteka propisanog sedmogodišnjeg mandata predstavničkog doma, od pojave ministarske odgovornosti dobija politički karakter, i postaje pravo kralja da raspuštanjem parlamenta koji mu je otkazao poslušnost

pokuša da za sopstvenu politiku, koja je podrazumijevala odgovarajući izbor ministara, pronađe podršku u novoizabranom parlamentu. Onda kada je parlament počeo da svoju zakonodavnu i budžetsku vlast upotrebljava kako bi odlučivao o sudbini vlade, tada je disolucija postala sredstvo kojim vladalac pokušava da pravo izbora ministara zadrži za sebe. Posljednja instanca u odlučivanju pripala je, međutim, izborima, dakle, političkoj javnosti. Time je politički karakter ministarske funkcije postao nesporan, a pravo disolucije postalo je mehanizam kojim se između krune i parlamenta postiže ravnoteža vlasti putem dvostruke ministarske odgovornosti – i pred kraljem i pred parlamentom.

Nastankom političke odgovornosti ministara pred parlamentom, s jedne, i aktiviranjem prava disolucije, s druge strane, pred kraj XVIII vijeka, u engleskoj ustavnoj praksi uobličen je onaj oblik parlamentarnog sistema koji će teorija kasnije nazvati klasičnim. U njemu kralj i parlament, kako u domenu zakonodavne, tako i u domenu izvršne vlasti međusobno stoje više–manje u ravnoteži, koja se, pak, ostvaruje tako što ministri politički odgovaraju i pred kraljem i pred parlamentom. Ova dvostruka politička odgovornost ministara predstavlja osnovno pravno obilježje klasičnog parlamentarizma, zbog čega se on često naziva i dualističkim.<sup>3</sup>

Pretvaranjem disolucije u jedan od mehanizama rješavanja pitanja vlade, opšti izbori postali su pravni činilac sistema od izuzetne važnosti. Time je na dnevni red postavljeno pitanje reprezentativnosti parlamenta, a unutar njega, naročito, problem slobode izbora. Kako je u to vrijeme u Engleskoj još uvijek bio na snazi srednjovjekovni izborni sistem koji je Donji dom činio potpuno nereprezentativnim, to su se engleske institucije našle u neskladu s realnim socijalno–političkim kontekstom. Prepuštanjem biračkom tijelu da razrješi politički konflikt između kralja i parlamenta, sud političke javnosti formalno je pretvoren u element političkog sistema od prvorazrednog značaja, ali je, zadržavanjem srednjovjekovnog izbornog sistema, izražavanje tog suda onemogućeno, što je obesmišljavalo sam politički sistem. Politička javnost bila je, naime, već formirana, ali zakonom priznati birači nijesu izražavali njenu političku volju, nego interes klase čiji se silazak sa političke scene već jasno nazirao. Aristokratska sadržina predstavničkog principa morala je, dakle, da bude zamijenjena demokratskom. Nov politički sistem podrazumijevao je ne samo nov odnos snaga između tradicionalnih ustavnih faktora – parlamenta i kralja nego i priznavanje nove sadržine predstavničkog principa, koji leži u temeljima ovog režima. Političke institucije nijesu, kao nekad, počivale na kompromisu stvarnih političkih faktora: jedan od njih bio je izbačen iz igre, a to je bilo moderno javno mnjenje. Takav nesklad između socijalno–političke stvarnosti i ustavnog ustrojstva u Engleskoj nije mogao dugo

---

<sup>3</sup> V. André Hauriou et Lucien Sfez, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1972, str. 124.

opstati, i izborna reforma 1832, kojom je engleski parlamentarizam dobio predstavnički karakter, u modernom smislu riječi, učinila mu je kraj.

Izborna reforma od 1832. nije značila samo demokratizaciju političkog sistema u Engleskoj nego je, gotovo trenutno, izmijenila sâm taj sistem, u njegovim najvažnijim pravnim obilježjima. Čim je parlament dobio obilježja modernog predstavničkog tijela, odmah se pokazalo da je legitimitet njegove vlasti u ovoj zemlji već odnio istorijsku pobjedu nad legitimitetom vlasti krune. Pokazalo se, naime, da je – kako je to primijetio Redslob – harmonija, odnosno ravnoteža vlasti dva ustavna faktora u Engleskoj toga doba bila moguća samo uz parlament čiju je strukturu, svojim uticajem na izbore, kruna strogo kontrolisala.<sup>4</sup> Kad je mogućnost takve kontrole uklonjena i parlament postao politički autonomno tijelo, načelo ravnoteže dvaju ustavnih faktora moralo je biti napušteno. Prevlast je tad pripala parlamentu. Tako je parlamentarni sistem u Engleskoj, ubrzo pošto je nastao, izašao iz okvira klasičnog obrasca.

U svjetlosti ove činjenice, razdoblje vladavine dualističkog parlamentarizma u Engleskoj moglo bi se posmatrati kao formativna faza engleskog parlamentarizma, jer, kao moderan oblik predstavničkog režima, engleski parlamentarizam je definisan tek onda kad je parlament pobijedio kralja i udaljio ga iz političkog života. Međutim, ako sa stanovišta engleskog parlamentarizma dualistički obrazac predstavlja predistoriju, model parlamentarne vlade definisan u ustavnoj praksi Engleske tokom prvih decenija XIX vijeka, od velikog je značaja za istoriju evropske ustavnosti, jer će upravo on predstavljati preovlađujući oblik u kome će se na kontinentu tokom XIX vijeka preuzimati engleske političke ustanove.

### *Monistički parlamentarizam*

Neposredna pravna posljedica novog odnosa snaga između ustavnih organa vlasti bila je odustanak kralja od upotrebe sopstvenih ustavnih prerogativa. Najvažnija od njih, pravo slobodnog imenovanja i smjenjivanja ministara, faktički je prenijeta u nadležnost parlamenta, jer je utvrđen ustavni običaj da ministri uvijek, bez obzira na raspoloženje kralja, moraju proizlaziti iz parlamentarne većine. Parlamentarna igra odvijala se gotovo bez izuzetka, samo između parlamenta i vlade, do te mjere da je čuveni analitičar engleske ustavnosti sredine XIX vijeka, Bedžhot, zaključio da je parlamentarna vlada moguća i bez postojanja nasljednog monarha, dodajući da bi otpuštanje vlade koja uživa povjerenje parlamentarne većine, na šta bi kralj imao nesumnjivo formalno pravo, ipak bio „državni udar”.<sup>5</sup> Tako je definisan nov tip parlamentarnog sistema: ustavne prerogative kralja, kao šefa države, vrši vlada, koja politički odgovara samo

<sup>4</sup> Robert Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, 1924, str. 12–14, 37.

<sup>5</sup> Walter Bagehot, *The English Constitution*, London, 1913, str. 240, 253.

pred parlamentom. Uzimajući ministarsku odgovornost kao kriterijum, nauka ovakav parlamentarizam – u kome su ministri politički odgovorni samo pred parlamentom – često naziva monističkim. Obrisi podjele vlasti u ovom sistemu još su bljeđi nego u klasičnom dualističkom parlamentarizmu, jer usljed političke neutralizacije, odnosno pasivizacije šefa države, zakonodavno tijelo preuzima svu kontrolu nad radom egzekutive. Bedžhot je, stoga, čak stajao na stanovištu da, u Engleskoj, parlamentarizam ne počiva na podjeli, nego na „fuziji” zakonodavne i izvršne vlasti.<sup>6</sup>

Nov sistem podrazumijevao je promjene na institucionalnom planu. Prva značajna novina bila je u tome što je kao neodstupno pravilo režima utvrđen princip kolektivne političke odgovornosti ministara. U tome je ulogu odigralo nekoliko faktora. Prvi je bio udaljavanje kralja iz politike i prestanak njegovog miješanja u pitanje sastava vlade. Međutim, presudni činilac nastanka kolektivne odgovornosti bila je politička pluralizacija javnog mnjenja. Ona je, naime, donijela začetke modernih političkih stranaka, kao načelnih političkih udruženja, sa sveobuhvatnim političkim programom, što je dovelo do toga da parlament, sastavljen od predstavnika takvih partija, sve više, umjesto pojedinačne ministarske odgovornosti, postavlja pitanje odgovornosti za opštu politiku vlade. Takođe, modernizacijom državnog života, umnožila su se politička pitanja i poslovi državne uprave uopšte, o kojima parlament nije bio u stanju kompetentno da raspravlja. S obzirom na sve to, kolektivna odgovornost ministara postala je neophodna komponenta parlamentarne vlade. U engleskom parlamentarizmu, po riječima Sidni Loa, nijedno pravilo „nije bolje utvrđeno ili otvorenije priznato, nego što je ovo”: u odbrani svoje politike pred parlamentom, ministri uvijek nastupaju jedinstveno i solidarno, a onaj među njima koji se od neke vladine mjere distancira, gubi ministarsku funkciju, bilo sopstvenom odlukom, bilo odlukom prvog ministra.<sup>7</sup>

Princip kolektivne odgovornosti izdvojio je, kao posebnu, funkciju prvog ministra, odnosno predsjednika vlade, kao onog koji oličava jedinstvo državne uprave i njenu aktuelnu politiku. Njegovo imenovanje praćeno je automatizmom: kralj za prvog ministra uvijek imenuje šefa parlamentarne većine. Ostali ministri, pak, imenuju se po predlogu predsjednika vlade. Konačno, pad ili ostavka prvog ministra, ili, pak, nekog od šefova najvažnijih resora državne uprave, među njima prije svega ministara finansija, unutrašnjih i spoljnih poslova – podrazumeva kolektivnu demisiju cijele vlade.

Novе institucije, odnosno pravila parlamentarnog režima, konačno uobličeni u Engleskoj u četvrtoj deceniji XIX vijeka, postali su srž parlamentarizma monističkog tipa. Međutim, iako će oni u svojoj biti ostati neizmijenjeni sve do savremenog doba, monistički parlamentarizam raz-

<sup>6</sup> W. Bagehot, n.d., str. 11.

<sup>7</sup> S. Lo, n.d., str. 150.



više se tokom XIX vijeka u dva podtipa. I u ovom slučaju modele je uobličila engleska ustavna praksa. Osnovni kriterijum razlikovanja predstavlja uzajamni odnos u kome stoje dvije osnovne institucije režima – parlament i vlada: u jednom, po vremenu nastanka starijem, težište političkog odlučivanja nalazi se u parlamentu, dok je u drugom ono prenijeto na vladu. Ovaj posljednji tip parlamentarnog režima poznat je pod nazivom kabinetski sistem. Ono što u realpolitičkoj ravni odlučujuće opredjeljuje izbor između ova dva podtipa, to je karakter i uloga političkih partija.

a) „Zlatno doba parlamenta” ili parlamentarizam kao prevlast predstavničkog tijela

Sredinom XIX vijeka, političke partije u Engleskoj bile su još uvijek prilično labave grupe, čije su pristalice, iako iste političke boje, ipak primarno bile određene sopstvenom, individualnom političkom pozicijom. Bilo je to vrijeme političkog individualizma u doslovnom smislu riječi. Uz to, ideja moderne demokratije da poslanik politički predstavlja cijelu naciju još nije bila odnijela pobjedu nad idejom poslanika kao predstavnika lokalne zajednice koja ga je izabrala. Iz tih razloga, poslanici su u parlamentu u velikoj mjeri zadržavali sopstvenu autonomiju, pa vlada nije mogla računati na disciplinovanu većinu, zbog čega je ona bila upućena na stalnu saradnju s parlamentom, što je, sa svoje strane, parlamentarnu kontrolu nad radom egzekutive činilo efektivnom u punom smislu riječi.

Ovakav odnos između parlamenta i vlade najjasnije se manifestovao načinom rješavanja vladinih kriza i, s tim u vezi, mjestom i značajem koji je u političkom sistemu imala disolucija parlamenta. Odsustvo čvrstih, disciplinovanih partija otežavalo je direktan politički uticaj na birače, zbog čega se ni vlada ni parlamentarna opozicija nijesu mogle oslanjati na disoluciju kao način rješavanja pitanja većine. To je parlament i vladu upućivalo da problem većine rješavaju unutar međusobnih odnosa. Disolucija kao rezultat gubitka povjerenja u parlamentu bila je, takoreći, izuzetak, a nastanak i pad vlade u samom parlamentu, pravilo. To je parlament činilo doista vrhovnim arbitrom u državi, zbog čega neki autori ovo doba nazivaju „zlatnim dobom” engleskog parlamenta.<sup>8</sup> Što se disolucije tiče, ona, iako nebitna za određenje pravne suštine ovog tipa režima, nije ostala bez svog smisla. Ako nije rješavala pitanje vladine većine, ona je odgovarala na pitanje legitimiteta važnih političkih odluka. Tako, iako institucija predstavničke demokratije, ona je u praksi dobila ulogu referenduma i postala, po riječima Kuzinea, „omaž biračkom tijelu”.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> John P. Mackintosh, *The British Cabinet*, London, 1962, str. 88–92.

<sup>9</sup> Paul Couzinet, „La dissolution des assemblées politiques et la démocratie parlementaire”, *Revue du droit public de la science politique en France et à l'étranger*, Tome cinquantième, XL année, 1933, str. 554. O disoluciji u ulozi referenduma v. i S.Lo, n.d., str. 112–113.

### b) *Prevaga vlade ili „kabinetski sistem“*

Odlučujući značaj za političku identifikaciju građana, partije su u Engleskoj dobile tek krajem 70-ih godina XIX vijeka, što je engleski parlamentarizam uvelo u novu, završnu fazu evolucije. Političke partije su postale relativno samostalne političke institucije koje su ne samo izražavale nego i oblikovale i usmjeravale javno mnjenje. Novoj ulozi prilagođena je i unutrašnja organizacija partija; one su postale čvrste, hijerarhijski uređene organizacije koje su na sebe preuzele posao kandidovanja, dotad obavljan od samih birača. To je uslovalo partijsku lojalnost poslanika, koji su sve više postajali disciplinovani članovi bilo vladine većine, bilo parlamentarne manjine.

Sve je to promijenilo ulogu osnovnih institucija režima – parlamenta i vlade. I formulisanje i ostvarenje politike u potpunosti je prešlo u ruke vlade, dok je osnovna funkcija poslanika bila ne više u tome da kontrolišu i da utiču, nego da ili podržavaju ili osporavaju politiku kabineta. Uloga predstavničkog tijela u kontroli egzekutive postala je formalna, a moć same egzekutive veća nego ikad ranije. Slobodno raspolažući upotrebom svih prerogativa ustavnog monarha kao šefa države, uz sasvim pasivnu kontrolnu ulogu parlamenta, vlada je faktički postala jedini stvarni nosilac državne vlasti.

Šta se dogodilo sa političkom odgovornošću ministara pred parlamentom, kao temeljnim principom parlamentarnog režima? Njen je smisao iz osnova promijenjen. Kako legitimitet vlade nije više počivao u volji izabranih poslanika, nego, neposredno, u volji biračkog tijela, to je sudbina vlade prepuštena međupartijskoj utakmici, čiji ishod presuđuju birači. Vlada je postala neposredan (a ne samo posredan) rezultat opštih izbora. Zato je i pad vlade u parlamentu postao izuzetak, a disolucija i demisija kao rezultat vanrednih izbora pravilo. Osnovni element parlamentarne forme – postavljanje pitanja povjerenja vladi – zadržan je, ali isključivo kao put ka novim izborima. Tako je parlamentarizam, u formi kabinetskog sistema, postao izborna partijska vlada, a disolucija je dobila značaj osnovnog pravnog obilježja ovog tipa režima, jer je pretvorena u redovan način rješavanje pitanja odgovornosti vlade. „Vlada se ne mijenja parlamentarnim putem, već putem apela na narod”, podvlači S. Jovanović.<sup>10</sup>

Bitan faktor u opisanom razvitku parlamentarnih institucija u Engleskoj predstavljala je tradicionalna politička dihotomija biračkog tijela. Zahvaljujući većinskom izbornom sistemu, ona je prerasla u striktan i postojan bipartijski sistem koji je učinio da se principi kabinetskog sistema izvedu do kraja i u najčistijem obliku, tako što je omogućio automatizam u smjeni vlada, čime je do kraja izbrisan prostor mogućeg uticaja ustavnih faktora, parlamenta i kralja. Stoga neki autori bipartizam smatraju jednim od osnovnih obilježja moderne engleske ustavnosti.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Slobodan Jovanović, *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1902, str. 31.

<sup>11</sup> W. Ivor Jennings, *Parliament*, Cambridge, 1939, str. 504–505.

Ono što je u suštinskom smislu za kabinetski sistem ipak značajnije od automatizma – koji je bez bipartizma doista teško zamisliv – to je činjenica da je politički organizovano javno mnjenje postalo institucija sistema, koja je na sebe preuzela istorijsku ulogu parlamenta. Odsustvo razvijenog i autonomnog javnog mnjenja predstavlja, naravno, hendikep za svaki predstavnički režim, bilo kog oblika, ali težina tog nedostatka potencijalno je najveća u kabinetskom sistemu, s obzirom na to da je ustavno–institucionalna kontrola egzekutive u njemu srazmjerno najslabija. Princip podjele vlasti u ovom sistemu faktički je gotovo izbrisan: jedan jedini organ, inače nepoznat ustavu kao organ vlasti – vlada, obavlja sveukupne funkcije državne vlasti, kao cjeline (izuzev, naravno, sudske), ne podležući, pri tom, efektivnoj kontroli nijednog od formalnih ustavnih nosilaca te vlasti. Ulogu koju u drugim oblicima parlamentarne vlade obavljaju ili šef države i parlament zajedno (dualizam), ili samo parlament (monizam s prevlašću parlamenta), u kabinetskom sistemu preuzima javno mnjenje, koje, stoga, postaje svojevrsna institucija sistema. Stvarno ograničenje sveukupne državne vlasti može doći jedino s te strane, naravno pod pretpostavkom da je javno mnjenje zrelo i sposobno za takvu ulogu. „U onim zemljama gdje nema probuđenog javnog mnjenja, ili gdje javnog mnjenja ima, ali nema slobodnih izbora, – parlamentarizam, ma koliko pravljen po engleskom uzoru, izmeće se, prije ili poslije, bilo u lični režim, bilo u stranačku oligarhiju”, zaključio je S. Jovanović.<sup>12</sup>

## II Recepcija

### *Pravne i socijalno–političke pretpostavke*

Od početka XIX vijeka države evropskog kontinenta započele su obračun s apsolutnom monarhijom. U Evropi je otvoreno pitanje ustavnosti. Evropski ustavotvorci XIX vijeka imali su pred sobom dva istorijska modela ustavne monarhije: francusku ustavnu monarhiju ustanovljenu revolucionarnim ustavom od 1791. i englesku ustavnu monarhiju koja je bila ishod dugog procesa društvene i političke evolucije i bila definisana u nizu zakona čija ustavna snaga nije proizlazila iz principa hijerarhije pravnih akata, nego iz okolnosti da su oni bili plod kompromisa realnih nosilaca moći. Francuska ustavna monarhija predstavljala je dosljedno ostvarenje apstraktnih načela kojima je Revolucija donijela pobjedu i zato je, slično kao i Amerika prije nje, usvojila rigoroznu podjelu vlasti: kralj, kao šef izvršne vlasti, ostao je bez najznačajnijih prerogativa zakonodavne vlasti – prava inicijative i prava apsolutnog veta. Na drugoj strani, u engle-

<sup>12</sup> Predgovor navedenoj knjizi S. Loa, *Engleski parlamentarizam*, str. IX–X.

skoj ustavnoj monarhiji, podjela vlasti, iako rođena upravo u njenom iskustvu, nije sprovedena kao princip, nego elastično, kao odraz mjere kompromisa do koga se, zaključno s početkom XVIII vijeka, došlo u realnom odnosu snaga između kralja i parlamenta, a ta mjera značila je da kruna zadržava ne samo sveukupnu izvršnu vlast nego i dio zakonodavne vlasti.

Evropske su monarhije iz revolucionarnog nasljeđa preuzele tip pisanih, „čvrstih” ustava, ali su podjelu vlasti organizovale ne po francuskom, nego po engleskom modelu. Već do polovine XIX vijeka ovaj ustavni model usvojio je veliki broj zemalja Zapadne i sjeverne Evrope, a tokom II polovine vijeka, recepcija se proširila i na balkanske zemlje. Od balkanskih država, prva je ustav ovog tipa donijela Grčka, 1864. godine, potom Rumunija 1866, zatim Bugarska, 1879. i naposljetku Srbija, 1888. godine. Takođe, u istoriju recepcije engleskih političkih institucija treba uvrstiti i primjere onih zemalja koje su se na putu ograničenja vladalačke vlasti u korist predstavničkog tijela svojim ustavima zaustavile negdje na pola puta, ali su usvajajući „meku” podjelu stvorile pretpostavke, makar i relativno slabe, za izgradnju parlamentarnog režima u praksi. Primjeri takvih ustava su francuska ustavna povelja od 1814, srpski ustav od 1869, njemački ustavni zakon od 1872, srpski ustav od 1901, crnogorski ustav od 1905. U svima njima bila je, u odnosu na engleski model, okrnjena vlast narodnog predstavništva, bilo zakonodavna (na primjer, pravo inicijative) ili budžetska (na primjer, pravo izvršne vlasti da samostalno produžava istekli budžet), a najčešće i jedna i druga. U praksi, pod ovim ustavima bilo je pokušaja uspostave parlamentarnog reda, ali se on ni u jednom slučaju nije učvrstio kao pravilo.

Evolucija ustavne u parlamentarnu monarhiju na evropskom kontinentu bila je uslovljena mnogim faktorima, među kojima je odgovarajući odnos snaga između krune i predstavničkog tijela bio odlučujući samo na jednom, političko-pravnom nivou problema. Na socijalno-političkom, ona je pretpostavljala postojanje individualističkog društvenog poretka, neophodnog za uspostavljanje moderne ustavnosti uopšte. Međutim, kao režim koji počiva na suptilnom i skrupuloznom poštovanju određenih pravila koja ne proizlaze neposredno iz pisane, ustavne norme, parlamentarizam je iziskivao i više od toga, a naime, relativno visok stepen političke kulture, izražen u autentičnom uvažavanju političkog pluralizma, kao jednog od nespornih načela političkog života u najširem smislu. Parlamentarizam kao odgovorna vlada pravno je definisan prije pojave demokratskog načela, i predstavljao je izraz liberalne političke ideologije, čiji je vrhovni postulat ograničena i kontrolisana vlast u interesu slobode pojedinca. Sa stanovišta te ideologije, politički pluralizam se podrazumijeva, što se na nivou vršenja vlasti izražava priznavanjem manjine, dakle, opozicije, kao konstitutivnog činioca režima. Što se demokratije tiče – shvaćene kao politička jednakost, a prije svega kao široko (opšte) pravo glasa – ona je došla naknadno i sa stanovišta ovog političkog sistema zna-

čila je samo proširenje socijalne osnove režima. Parlamentarizam je prije svega liberalan, pa tek onda demokratski politički sistem, podvlače Lalumijer i Demišel.<sup>13</sup> Zbog toga su građansko društvo i liberalizam kao dominantna politička ideologija za ovaj režim pretpostavke od fundamentalnog značaja. Mjera njihove ostvarenosti u evropskim državama, koje su tek u vijeku demokratije otpočinjale svoj ustavni život, neposredno je, u svakom konkretnom slučaju, odredila (ne)uspjeh uspostavljanja parlamentarnog režima i njegovu (ne)efikasnost u praksi.

U pogledu navedenih pretpostavki, evropske države koje su svoju ustavnost nastojale da uobliče, po engleskom modelu, treba podijeliti u dvije grupe. U prvoj bi bile one u kojima je bila sporna samo liberalna politička tradicija – uglavnom zbog dugog zadržavanja apsolutističkog poretka, kao i jakog uticaja revolucionarnih racionalističkih ideja – dok je građansko društvo, kao individualistički poredak, bilo manje–više izgrađeno. U tu grupu, u celini gledano, ulaze države na zapadu i severu kontinenta. U svima njima, razvoj ustavnosti je bio obilježen značajnom ulogom krune, što je odredilo oblik parlamentarnog režima koji je preovladao. U nekima od njih, uz dugu apsolutističku tradiciju, djelovao je, kao smetnja spontanom uspostavljanju parlamentarizma, još i snažan uticaj ideja u politici, a naročito revolucionarni demokratizam. Paradigmatičan primjer ovog posljednjeg je Francuska, koja je na krivudavom i trnovitom putu uspostavljanja liberalno–demokratskih državnih institucija, od restauracije 1814, do uvođenja parlamentarnog sistema u Trećoj Republici, 1875, iskusila najrazličitije političke obrte, uključujući i dvije revolucije. Ono što je, međutim, za sve ove države karakteristično, to je da je liberalizam kao ideologija, i tamo gdje je nailazio na najozbiljnije prepreke, raspolagao plodnim tlom za svoje ustoličenje – a to je bilo razvijeno građansko društvo.

Drugu grupu evropskih država čija je ustavna istorija XIX i početka XX vijeka obilježena pokušajem uspostavljanja parlamentarnog režima čine zemlje koje ne samo da u svojoj političkoj tradiciji nijesu poznavale liberalizam nego su im nedostajale i pretpostavke za usvajanje ove ideologije, jer do trenutka recepcije nijesu bile razvile građansko društvo. U tu grupu zemalja ulaze balkanske države, koje su tokom druge polovine XIX vijeka usvojile ustavni model monarhije, po engleskom obrascu, kopiranjem belgijskog ustava. Prije ili kasnije, manje ili više uspješno, u ovim zemljama je na institucionalnom planu izgrađen ovaj ili onaj tip parlamentarnog sistema. Usljed odsustva adekvatnog socijalnog, političkog, ekonomskog i kulturnog konteksta, on je, međutim, nužno dobio sasvim specifičnu sadržinu. Uz nerazvijenost građanskog društva, treba pomenuti i okolnost da proces institucionalne evropeizacije balkanskih dr-

---

<sup>13</sup> P. Lalumière et André Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, Paris, 1966, str. 73.

žava, hronološki gledano, nije bio mnogo udaljen od vremena nacionalno-oslobodilačkih ustanaka i ratova u kojima su te države nastale, a upravo se poklopio s epohom ambicioznih nacionalnih državnih programa koji su, podrazumijevajući teritorijalne pretenzije, a u uslovima niskog stepena političke evolucije, sobom nosili i znatan uticaj vojske u politici. Nerijetko, ključnu ulogu ne samo u uvođenju novog ustavnog poretka nego i u načinu potonjeg funkcionisanja njegovih institucija, u ovim zemljama imala je vojska, kao vanustavni činilac vlasti.

### *„Orleanski” parlamentarizam – dualizam na kontinentu*

Vrijeme u kome su se države evropskog kontinenta konstituisale kao ustavne monarhije pogodovalo je njihovoj evoluciji u pravcu parlamentarizma, jer je snaženje demokratije i kao ideje i kao političke prakse učinilo da legitimitet vlasti predstavničkog tijela postane manje-više nesporan. Istovremeno, međutim, u kontinentalnim monarhijama je, u cjelini gledano, daleko više nego u Engleskoj toga doba, bio priznat i legitimitet vlasti krune. Zato je u njima preovladao dualistički tip parlamentarizma, koji je u Engleskoj imao samo tranzitorni značaj.

„Živio Kralj, živio Ustav” – bila je krilatica koja je vjerno izražavala svu ambivalenciju prvog, prilično nesrećnog pokušaja uspostavljanja engleskog tipa ustavnosti na kontinentu. Riječ je o političkom režimu u Francuskoj za vrijeme važenja Ustavne povelje od 1814. godine. Pomenuta krilatica svjedočila je o stanju duha u kome je svijest o novom dobu bila prožeta nesposobnošću da se raskrsti sa starim. Kralj je simbolizovao stari, a ustav novi režim.

Isti taj duh ambivalencije, odnosno namjere da se staro izmiri sa novim, izražavala je i sama Ustavna povelja, koja je usvojila institucije engleske ustavnosti, ali ne do kraja. Osnovno, iako ne i jedino odstupanje od obrasca bio je nejednak položaj kralja i parlamenta u zakonodavstvu, koji se iskazao u lišavanju parlamenta prava zakonodavne inicijative.<sup>14</sup> To, naravno, samo po sebi nije mogao biti razlog neuspjeha parlamentarnih institucija. On je ležao u odnosu političkih snaga između onih koji su branili monarhističke tradicije, s jedne, i onih koji su branili tekovine revolucije i bili nosioci novog doba demokratskog legitimiteta, s druge strane. U tadašnjoj Francuskoj, ona prva, monarhistička tradicija bila je u nepomirljivom sukobu s idejom parlamentarne vlade. „Francuzi su htjeli Ustav i mi smo im ga dali<sup>15</sup>, ali Ustav mene ne može zaustaviti da izvršavam svoju volju”. Tako je francuski kralj Šarl X, 1824, objasnio svoje

<sup>14</sup> Domovi imaju samo tzv. pravo posredne inicijative – pravo upućivanja molbe kralju da učini kakav zakonodavni predlog. Takođe, domovi su imali pravo amandmana. Inače, ovom Ustavnom poveljom bila je ograničena i sloboda štampe (J. de Malafosse, n.d., str. 44).

<sup>15</sup> Francuska Ustavna povelja od 1814. godine je oktroisana.

razumijevanje ustava, kao antitezu parlamentarnoj vladavini.<sup>16</sup> U skladu sa takvim shvatanjem, on je upotrebu svojih prerogativa vršio uz vrlo malo obzira prema volji parlamenta, što je u praksi značilo da ministarska odgovornost kao politička odgovornost pred parlamentom praktično ne postoji. Dosljedan svojim pogledima, Šarl X se šest godina kasnije, pošto je prethodno raspustio parlament kojim nije bio zadovoljan, lično upustio u izbornu borbu.

Epilog je bila nova revolucija, ovoga puta izrazito liberalnog karaktera, koja je Francuskoj bila potrebna da bi ovakvo tumačenje ustavne monarhije postalo istorija i da bi kralj, svojim povlačenjem iz aktivne politike, stvorio prostor izgradnji parlamentarnog reda. Ta revolucija odigrala se 1830. godine i za rezultat je imala novu Ustavnu povelju, koja je otklonila nedostatke prethodne i tokom čijeg je važenja u Francuskoj uspostavljen parlamentarizam.

Politički sistem izgrađen u Francuskoj pod Ustavnom poveljom od 1830. godine, za vrijeme vladavine Luja Filipa Orleanskog (Juljska monarhija), predstavlja najčistiji oblik kontinentalnog obrasca dualizma. Sama Ustavna povelja bila je prilično vjerna kopija engleske ustavne monarhije. Režim koji je pod njom uspostavljen, a koji je i sam okončan nasilno, Revolucijom od 1848. godine i proglašenjem Druge Republike, poznat je pod nazivom orleanski parlamentarizam. Zbog njegove izražene dosljednosti dualističkom obrascu ministarske odgovornosti, kojom se on u najvećoj mjeri približio odgovarajućem teorijskom tipu, orleanski parlamentarizam je u ustavnoj literaturi postao pojam koji obuhvata ne samo politički sistem Julske monarhije nego i dualistički parlamentarizam uopšte.<sup>17</sup>

Poražen u Francuskoj, orleanski parlamentarizam je postao obrazac za dalju recepciju engleskih političkih ustanova na kontinentu. Već 1831, francuska Ustavna povelja od 1830. uzeta je za model pri izradi ustava Belgije, koji će, pak, postati najčešće kopirani ustav u Evropi XIX vijeka, naročito značajan i nezaobilazan za balkanske ustavotvorce druge polovine vijeka. Što se same Belgije tiče, u njoj je pod ovim ustavom dugo bio u primjeni dualistički (orleanski) parlamentarizam. Uloga kralja u imenovanju ministara bila je vrlo velika, što je otežavalo izdvajanje funkcije prvog ministra, odnosno predsjednika vlade, a s tim i učvršćivanje principa kolektivne odgovornosti. Takođe, disolucija je bila veoma važan element režima i često je bila prepuštena slobodnoj odluci krune. Što je takođe značajno, ovakvu ustavnu praksu, podržavao je i dobar dio belgijske ustavne teorije.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> J. de Malafosse, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la Révolution à la IV République*, Paris, 1975, str. 53.

<sup>17</sup> J. de Malafosse, n. d., str. XI-X

<sup>18</sup> Raymond Fusilier, *Les monarchies parlementaires, Étude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, Paris, 1960, 432-439 i 457-458.

Zbog dužine trajanja i unutrašnje stabilnosti režima, Belgija je isticana, a i danas se ističe, kao uzorna evropska parlamentarna monarhija, a i kao najdugotrajnija praktična realizacija prvobitnog oblika engleskog parlamentarizma u modernim uslovima.

*Novi monizam – parlamentarizam „à la française”*

Monistički obrazac parlamentarne vlade postao je realnost i na evropskom kontinentu tek sa pojavom republike. Otpor monarha parlamentu ovdje je bio daleko žilaviji nego u Engleskoj, koja je, uostalom, svoje kraljeve podvrgla ustavnim granicama vijekovima prije kontinentalnih monarhija. Bilo je potrebno da engleski ustavni obrazac postane realnost jedne republike pa da šef države bude uklonjen iz političkog života, a sudbina vlade stavljena u ruke parlamenta. Taj preokret dogodio se 1875, kada je ustavotvorna skupština francuske Treće Republike usvojila ustav po modelu engleske ustavne monarhije. Namjere ustavotvorca bile su da u Francuskoj uspostavi orleanski parlamentarizam. Rezultat je, međutim, bio sasvim drukčiji: pod ovim ustavom izgrađen je parlamentarizam monističkog tipa, ali specifičan u odnosu na dotad poznate modele, zbog čega se režim ostvaren u Trećoj Republici izdvaja kao poseban tip, najčešće obilježen prosto kao – francuski parlamentarizam, parlamentarizam „à la française”.<sup>19</sup>

Odstupanje od engleskog modela sadržano je već u ustavu. Ono je dvostruko. Prvo, disolucija kao prerogativa predsjednika republike uslovljena je saglasnošću drugog, takođe izbornog doma zakonodavnog tijela – Senata. Drugo, politička odgovornost ministara pred parlamentom nije prepuštena ustavnoj praksi, nego je već samim ustavom garantovana, i to istovremeno i kao kolektivna i kao individualna. U tome je francuski ustav odstupio od svih dotadašnjih ustava tog tipa, nagovještavajući pravac kojim će istorija parlamentarizma definitivno krenuti tek nakon Prvog svjetskog rata. Bio je to prvi istorijski pokušaj da se ustavom propiše osnovno pravilo parlamentarnog režima – politička odgovornost vlade pred parlamentom. Nekoliko godina kasnije, 1879, po ugledu na francuski primjer, bugarski ustav propisaoće gotovo identičnu odredbu o ministarskoj odgovornosti.<sup>20</sup>

Da li pretežno zbog samih ustavnih rješenja, ili prije svega kao rezultat političkih prilika – u čemu nauka nema jedinstven stav – tek u Francuskoj je uspostavljen režim u kome je, prvo, disolucija trajno odbačena kao antirepublikanska institucija, štaviše, kao „atentat na opšte biračko pravo”<sup>21</sup>

<sup>19</sup> P. Lalumière et A. Demichel, n.d., str. 46.

<sup>20</sup> V. F. R. Dareste i P. Dareste, *Les constitutions modernes*, tom I–II, Paris, 1883, I, str. 10. i F. R. Dareste i P. Dareste, *Les constitutions modernes* (IV izdanje, u cjelini pre radili Joseph Delpech i Julien Laferriere), tom I, Paris, 1928, str. 374–393.

<sup>21</sup> P. Couzinet, n.d., str. 511.



i, drugo, u kome se predsjednik republike držao pravila o političkoj neutralnosti, s tim što je, za razliku od engleskog monarha, ipak imao izvjesnog udjela u određivanju šefa vlade, s obzirom da, zbog višepartijskog sistema i odsustva homogene većine, u tome nije moglo biti automatizma. Dvije najmarkantnije praktične posljedice ovakvih rješenja bile su: prvo, nesporna i u parlamentarnoj istoriji dotad nepoznata premoć parlamenta nad vladom i, drugo, hronična nestabilnost vlada.

Tako se u Trećoj Republici, sasvim suprotno namjeri ustavotvorca iz 1875, razvio parlamentarni režim koji je najmanje podsjećao na orleanski i, u stvari, imao najviše sličnosti sa engleskim parlamentarizmom sredine vijeka.<sup>22</sup> Ta sličnost je, međutim, znatno umanjena potpunim odsustvom disolucije, koje se najčešće navodi kao najznačajnije specifično obilježje francuskog parlamentarizma. Zbog odsustva disolucije, francuski parlamentarizam je otišao još dalje u podređenosti egzekutive legislativi. Takođe, iz istih razloga, ali i zbog sasvim drugačijeg partijskog sistema, francuski, za razliku od engleskog parlamentarizma, nikada nije evoluirao u kabinetski sistem, niti mu je uopšte težio. Njegovo trajno obilježje ostala je prevlast parlamenta nad vladom.

### *Napuštanje tradicionalnog ustavnog okvira ili „racionalizacija parlamentarizma”*

Francuski ustav Treće Republike bio je tek prvi nagovještaj tendencije, koja je u savremenom dobu postala pravilo, da se napuštanjem tradicionalnog ustavnog okvira parlamentarnog režima pokuša spasiti sâm režim. Nakon Prvog svjetskog rata recepcija parlamentarnih institucija više ne znači kopiranje uzornog ustavnog modela, nego upravo obrnuto, kodifikovanje parlamentarne prakse, čak i onda kada je ona u suprotnosti sa ustavom iz kojeg je proistekla.

Većinu novih ustavotvoraca, rukovođenih prije svega idejom što efikasnije zaštite demokratije, karakterisalo je snažno nepovjerenje prema egzekutivi. Bez obzira na to da li su rješenja tražili u monističkoj ili dualističkoj tradiciji, oni su ustavima nastojali da izvršnu vlast što snažnije utemelje u demokratskom legitimitetu, kao i da obezbijede što veću efikasnost režima, i nijesu se obazirali na ustavne principe iz kojih je parlamentarni režim rođen. „Napisani su ustavi koji nijesu zasnovani na principima našeg režima, nego na našoj političkoj praksi – piše Birdo. „Oni su – dodaje – kopirali kao sistem ono što se u našoj ustavnoj praksi smatralo boljšću. Tako su nastali tzv. parlamentarizmi bez šefa države, bez disolucije, sa ministrima koje imenuju parlamenti. To je nazvano 'racionalizacijom' parlamentarizma”, komentariše Birdo nove ustave koji su bili inspirisani francuskim parlamentarizmom i koji su u interesu što čvršćih garancija

<sup>22</sup> R. Redslob, n.d., str. 199.

ministarske odgovornosti pred parlamentom ukinuli princip dualizma egzekutive, zadržavajući od dva organa samo jedan – odgovornu vladu.<sup>23</sup>

Isti stepen indiferentnosti prema izvornim ustavnim principima parlamentarne vlade pokazali su ustavotvorci rukovođeni dualističkom tradicijom. Najreprezentativniji primjer te vrste – posebno imajući u vidu njegov svršetak u diktaturi – predstavlja Vajmarski ustav od 1919. godine. S očitom namjerom da uspostavi parlamentarni sistem, po modelu ravnoteže, a iznad svega težeći što čistijem i dosljednijem izrazu demokratskog načela, vajmarski ustavotvorac je šefa države podvrgao opštim izborima kao i mogućnosti opoziva od strane naroda.<sup>24</sup> Ustav je time ukinuo princip pravne neodgovornosti šefa države, ali je, pribavljajući mu demokratski legitimitet, predsjednika republike (predsjednik Rajha) ojačao toliko da je ovaj ugrozio parlament, odnosno parlamentarnu kontrolu nad egzekutivom. Uopšte, Vajmarski ustav sav je prožet u pravnosistemskom smislu principom ravnoteže, a u političkom pogledu, principom demokratije, pri čemu je u svakom pojedinačnom slučaju dovedena u pitanje sama suština parlamentarizma. Tako, pravu predsjedničkog veta suprotstavljen je referendum, što je značilo da šef države može politički pobijediti parlament uz pomoć biračkog tijela. Ideja plebiscitarnosti je, dakle, suprotstavljena liberalnom principu podjele vlasti i parlamentarizam je praktično postao nemoguć, uprkos svima, do minucioznosti propisanim, proceduralnim garancijama ministarske odgovornosti pred parlamentom. Sa takvim predsjednikom, kompromitovana je i ideja disolucije, inače najefikasnije sredstvo ravnoteže koje poznaje parlamentarni sistem vlasti. Konačno, rukovođen idejom efikasnosti, Vajmarski ustav je propisao pravo predsjednika republike da predsjedniku vlade (kancelaru) delegira moć vladanja uredbama, čime je osporena sama bit parlamentarizma, ali i predstavničkog sistema uopšte. Imajući u vidu praktični život vajmarskog parlamentarizma, u kome je manjinska vlada bila prije pravilo nego izuzetak, kao i njegovu smrt, teško je odbaciti stanovište po kome su klice njemačke diktature međuratnog razdoblja bile sadržane već u ustavu koji je, u vrijeme nastanka, predstavljao simbol nove ustavne demokratije.

Za razdoblje poslije Drugog svjetskog rata karakteristično je da, prvo, uz rijetke izuzetke, iščezavaju sve dualističke forme parlamentarizma<sup>25</sup> i, drugo, da je, u poređenju sa međuratnim razdobljem racionalizacija parlamentarizma otišla neuporedivo dalje, te da se – ne uzimajući u obzir Englesku – danas teško može naći primjer parlamentarne vlade koja

<sup>23</sup> Citirano prema: Philippe Lauvaux, *Le Parlementarisme*, Paris, 1987, str. 33.

<sup>24</sup> I finski ustav od 1919, kao i austrijski od 1929, inspirisan Vajmarskim, takođe su predviđjeli predsjednika republike biranog na opštim izborima.

<sup>25</sup> Finska je jedan od najčešće pominjanih primjera čistog dualizma. Finski parlamentarizam ostao je u okviru dualističkog obrasca neprekidno od svog prvog parlamentarnog ustava, donijetog 1919. Neki pisci među primjere dualističkog parlamentarizma novije datuma svrstavaju i francuski semiprezidencijalizam.

nije manje ili više precizno propisana ustavom. Kao i u prethodnom razdoblju, njemački ustav je najznačajniji. Osim što je odbacio raniji princip da se predsjednik bira na opštim izborima i umjesto njega se priklonio izboru od strane parlamenta, dakle, tradiciji francuske Treće Republike, njemački Ustav od 1949. doveo je racionalizaciju parlamentarnih pravila vezanih za političku odgovornost do ekstrema. Ustavne garancije imaju za cilj da osiguraju, s jedne strane većinsku, a s druge strane stabilnu vladu. Zato je izričito propisano da predlog predsjednika republike za funkciju kancelara mora biti podržan od parlamentarne većine, kao i da kancelar ne može da upravlja bez povjerenja parlamenta. Istovremeno, međutim, izglasavanje nepovjerenja u parlamentu uslovljeno je izborom novog kancelara. Ovo posljednje sadržano je u poznatom članu 67. njemačkog Ustava od 1949. godine i predstavlja najoriginalnije među brojnim rješenjima koje poznaje racionalizovani parlamentarizam.

Za razliku od vajmarskog, njemački parlamentarizam uspostavljen u razdoblju poslije Drugog svjetskog rata postao je uzoran primjer stabilnosti i efikasnosti ovog sistema, pružajući time moćan argument stanovištu po kome je parlamentarni režim ipak moguće propisati ustavom. Umjesto *res facti*, parlamentarizam je nesporno postao *res iuris* u punom smislu riječi. Sa svoje strane, to je dodatno podvuklo značaj pitanja njegovog pravnog određenja.

### III

#### Pitanje pravne suštine

Pokušavajući da pravno definišu parlamentarizam, naučnici su se, već od uspostavljanja ovog režima u francuskoj Trećoj Republici, podijelili u dva, međusobno suprotstavljena bloka – dualistički i monistički.

Dualisti – u čiji red ulaze velika imena ustavne nauke, kao: Esmen, Oriu, Digi, Redslob i drugi – smatraju da sama suština parlamentarnog sistema leži u ravnoteži između šefa države i zakonodavnog tijela, i da osnovni mehanizam preko koga se ta ravnoteža ostvaruje jeste pravo šefa države da raspusti zakonodavno tijelo. Logičan rezultat ovakvog stanovišta je isključenje francuskog parlamentarizma iz reda parlamentarnih sistema, što Redslob, na primjer, čini izričito.<sup>26</sup> Najčešći argumenti koji se pritom navode jesu očuvanje principa podjele vlasti, ali i pozivanje na izvorni smisao i razloge nastanka parlamentarizma. Najjači, pak, dokaz u prilog dualističkoj doktrini, jeste pravo disolucije u rukama egzekutive, koje, izuzev Norveške, na normativnom planu poznaju sve parlamentarne države, i koje jedino u Francuskoj nikad nije upotrebljeno.

<sup>26</sup> Redslob, n.d., str. 256.

O svemu navedenom, monisti imaju sasvim drukčije mišljenje. Malbrojniji, oni se u traganju za suštinom parlamentarizma inspirišu engleskom ustavnom doktrinom, naročito Bedžhotom, a svog najpoznatijeg i najdosljednijeg predstavnika imaju u francuskom teoretičaru, de Malberu. Oni su indiferentni prema teoriji podjele vlasti i odbacuju princip ravnoteže kao svojstven parlamentarizmu. Iako je istorijski nastao kao podjela vlasti između monarha i predstavničkog tijela, s posredničkom ulogom vlade, parlamentarizam, kao moderan politički sistem, ističu monisti, pretpostavlja vladu koja je politički odgovorna samo pred parlamentom, što, uostalom, simbolično iskazuje i sam naziv ovog sistema.<sup>27</sup> Monisti su u ovome sasvim konsekventni: šef države ne samo da ne može uticati na sastav vlade u redovnim prilikama, nego to ne može činiti ni putem disolucije, jer o njoj, ukoliko ona uopšte postoji, može odlučivati isključivo odgovorna vlada.

S obzirom da je neodgovorni šef države u potpunosti neutralisan, egzekutiva je u cjelosti stavljena pod kontrolu parlamenta, što legislativi u ovom sistemu obezbjeđuje prevlast, smatraju monisti. Upravo to – prevlast legislative nad egzekutivom, prema ovoj doktrini, predstavlja pravnu suštinu parlamentarizma. Dovedeno do krajnjih konsekvenci, ovo stanovište zapravo napušta dualizam izvršne vlasti i rezultuje zaključkom da je šef države u parlamentarnom režimu zaostatak sistema podjele vlasti, koji predstavlja porijeklo, ali ne i suštinu parlamentarizma. Monarh, odnosno predsjednik republike, sa stanovišta parlamentarizma, predstavlja samo pomoćnu instituciju čije je odumiranje prirodni pravac evolucije ovog sistema, zaključio je Kapitan.<sup>28</sup>

Što se tiče disolucije, monisti ovu instituciju ne smatraju bitnim elementom parlamentarizma kao sistema vlasti. Ipak, oni je, iako protivnici ravnoteže, ne odbacuju, ocjenjujući je kao praktično – politički korisnu, pod uslovom da se korektno upotrebljava. Smisao disolucije – kaže de Malber – nije u tome da ojača egzekutivu u odnosu na parlament, nego da ojača položaj i ulogu biračkog tijela. Njen pravi cilj je u tome da spriječi parlament da zemlji nametne politiku koja bi bila u suprotnosti sa pravim raspoloženjem biračkog tijela.<sup>29</sup>

Doktrina o prevlasti legislative nad egzekutivom teško je održiva, osim ukoliko se iz reda parlamentarnih režima ne isključi – kako to čini, na primjer, M. Vladisavljević – kabinetski sistem, kojeg karakteriše potpuna prevlast egzekutive nad legislativom.<sup>30</sup> Kabinetski sistem nije, nai-

<sup>27</sup> V. C. de Malberg, n.d., str. 81–84.

<sup>28</sup> R. Capitant, *Régimes parlementaires*, Mélanges Carré de Malberg, Paris, 1933, str. 40.

<sup>29</sup> Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie générale de l'État*, II, Paris, 1922, str. 82–83.

<sup>30</sup> Vladisavljević smatra da, strogo uzev, kriterijum parlamentarnosti ispunjava samo francuski parlamentarizam. Dr Milan Vladisavljević, *Parlamentarizam po odredbama ustava*, Beograd, 1936.

me, odbranjiv ni s pozicija monističke doktrine, s obzirom da u njemu ne postoji prevlast legislative, ali ni sa pozicija dualizma, jer u njegovoj osnovi ne leži ravnoteža dviju vlasti.

Neadekvatnost pomenutih doktrina za objašnjenje pravne suštine parlamentarizma je očigledna, s obzirom da pristalice oba stanovišta u krajnjem ishodu vodi u ćorsokak. Prilično je jasno da dualistički i monistički obrazac predstavljaju različite istorijske tipove parlamentarizma, pri čemu na metappravnom, realpolitičkom planu, ništa manje značajno predstavlja razlikovanje između dva podtipa monizma. U jednom (Engleska sredine XIX vijeka i Francuska poslije 1875), odgovornost vlade pred parlamentom je efektivna, što zakonodavnom tijelu daje prevlast nad egzekutivom. U drugom, pak, slučaju (engleski kabinetski sistem), ta odgovornost je samo formalna, zbog čega je vlada, u praksi, pretvorena u nosioca sveukupne državne vlasti, a parlament politički marginalizovan. Ukratko, kriterijum ravnoteže je nedovoljan za definisanje pojedinih tipova parlamentarizma. Ukoliko se, pak, on vezuje za pravo disolucije, onda se prosto zanemaruje realnost, o čemu najočiglednije svjedoči kabinetski sistem: njegova suštinska obilježja su, naime, postojanje disolucije i odsustvo ravnoteže.

Izvan ovih, često jalovih, sukoba dualista i monista, nalazi se teorijsko stanovište koje u samu definiciju parlamentarizma ugrađuje princip evolucije i pravnu suštinu ovog sistema svodi na ona obilježja koja su zajednička svim njegovim istorijskim oblicima, a koja su dovoljna da odvoje ovaj od ostalih modela predstavničkog sistema. U poslijeratnoj nauci, naročito francuskoj, ovakvo stanovište preovlađuje,<sup>31</sup> ali je jedna od najpreciznijih definicija ove vrste data još u međuratnom razdoblju, u jeku sukoba dualista i monista. Nju je pomirljivo formulisao Kapitan, koji se sam, na pitanju uloge šefa države, svrstavao uz monističku doktrinu. Po ovom piscu, dva su suštinska obilježja parlamentarnog sistema: prvo, upravljanje državom je u rukama vlade (gouvernement de cabinet), koja osim izvršne ima i dio zakonodavne vlasti, i drugo, za politiku koju sprovodi vlada mora biti odgovorna pred parlamentom.<sup>32</sup>

Vlada, kao kolektivni organ koji definiše državnu politiku i koja pri tom mora uživati povjerenje predstavničkog tijela, doista predstavlja zajedničko pravno obilježje svih istorijskih oblika parlamentarizma – počev od dualističkog, odnosno orleanskog, u kome o upravljanju državom, putem sopstvenog uticaja na politički sastav vlade, odlučuje i šef države, do

<sup>31</sup> Boris Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions européens*, tom I, Paris, 1951, str. 19; P. Lalumière et A. Demichele (n.d.); R. Fusilier (n.d.); M. Prelo (Marcel Prelot) u predgovoru knjizi: R. Fusilier *Les monarchies parlementaire*; A. Hauriou et L. Sfez (n.d.); J. de Malafosse (n.d.); P. Bastid (prema J. de Malafosse, n.d., str. XII).

<sup>32</sup> R. Capitant, n.d., str. 40,51. Slično od domaćih predratnih autora v. Đorđe Tasić, *O našem parlamentarizmu*, „Arhiv za pravne i društvene nauke”, XVII/1928, str. 426.

svih varijanti monističkog parlamentarizma, uključujući i kabinetski sistem. Osim toga, ovako definisan parlamentarni režim najjače izoštrava osnovnu razliku između ovog i skupštinskog (i/ili direktorijalnog) sistema. U ovom posljednjem, naime, za razliku od parlamentarnog režima, članovi vlade nijesu političke ličnosti, pa vlada nema neki svoj poseban program, niti može voditi neku posebnu, **svoju** politiku.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> V. M. Jovičić, *Veliki ustavni sistemi*, str. 199–200. Skupština u Švajcarskoj čak ima pravo da poništava akte vlade zbog njihove nejcelishodnosti. – U pravnoj nauci postoji mišljenje da švajcarski sistem ne bi trebalo odrediti kao skupštinski, nego kao direktorijalni sistem. Razlika bi bila u tome što u skupštinskom sistemu između organa koji vrši funkcije izvršne vlasti i skupštine postoji znatno tješnja veza nego u direktorijalnom sistemu, u tom smislu što izvršni organ u prvom slučaju proističe iz same skupštine, dok u drugom, direktorijalnom sistemu, njegovi članovi, upravo obrnuto, ne smiju biti istovremeno i članovi skupštine. U direktorijalnom sistemu, u cjelini, zavisnost izvršnog organa od skupštine je manja nego u skupštinskom. U tom smislu, tek u skupštinskom sistemu, postojalo bi potpuno jedinstvo vlasti. (V. Ratko Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980, str. 163–170). Ostaje, međutim, činjenica, da ni u jednom ni u drugom sistemu, izvršni organ nije političko tijelo, zbog čega ne može postojati ni politička odgovornost pred skupštinom. To je ono što i jedan i drugi sistem na isti način razlikuje od parlamentarne vlade i zbog toga na ovom mjestu mi ne pravimo razliku između skupštinskog i direktorijalnog sistema.

DIO PRVI

PARLAMENTARIZAM U  
CRNOJ GORI (1905–1914)





## Glava prva

# PRAVNI TEMELJI CRNOGORSKOG PARLAMENTARIZMA PO USTAVU OD 1905. GODINE

Ustavom koji je knjaz Nikola 1905. godine podario narodu, vladalačka vlast u Crnoj Gori postala je ograničena vlašću predstavničkog tijela, a Crnogorcima su priznata osnovna politička prava. Time je Crna Gora stupila na put razvitka moderne ustavnosti. Poput ostalih onovremenih balkanskih ustavotvoraca, i crnogorski se opredijelio za načelo meke podjele vlasti – ono načelo koje teorija bez izuzetka smatra osnovnom pravnom pretpostavkom parlamentarnog sistema vlasti. Ipak, ako je suditi po sadržini Ustava za Knjaževinu Crnu Goru od 1905, knjaz Nikola, donoseći odluku da svoju zemlju uvede u svijet ustavnosti, nije bio rukovođen vizijom Crne Gore kao parlamentarne monarhije. Pravni temelji koje je parlamentarizmu u Crnoj Gori postavio ovaj ustav prilično su, naime, slabi; oni ukazuju na uzdržanost prema liberalnim političkim institucijama i namjeru da se izgradnji Crne Gore kao moderne ustavne države pristupi postupno i s oprezom, uz stalno otvorenu mogućnost političkog arbitriranja krune.

Oskudnost pravnih pretpostavki parlamentarnog sistema ogleda se u svim ključnim segmentima ustavne regulative relevantnim za izgradnju parlamentarnog režima u praksi – u domenu poštovanja samog predstavničkog načela, u domenu garancija političkih prava građana, kao i, naročito, u domenu odnosa između egzekutive i legislative, tačnije između vladaoca i predstavničkog tijela. U pogledu tih pretpostavki, posebno na planu odnosa između vladaoca i skupštine, Ustav za Knjaževinu Crnu Goru veoma je sličan, odnosno u najvažnijim odredbama takoreći identičan sa Ustavom Kneževine Srbije od 1869. godine, tzv. Namesničkim ustavom. I jedan i drugi – srpski od 1869. i crnogorski od 1905. godine – predstavljaju tipične primjere ograničene recepcije engleskog koncepta ustavnosti, recepcije koja je bila uslovljena još uvijek dominantnim legitimitetom monarhijskog u odnosu na demokratsko načelo i koja se zato u izgradnji moderne ustavne monarhije zadržala na pola puta. U tom pogledu, ova dva balkanska ustava, zajedno sa njemačkim ustavima XIX vijeka, slijede primjer koji je, obavljajući pionirski posao preuzimanja engleskih političkih ustanova na evropskom kontinentu, dala francuska Ustav-

na povelja od 1814. godine. Svi oni nesumnjivo pripadaju tipu ustava koji stvara „prirodan insitucionalni okvir” parlamentarnog sistema, ali taj okvir u njihovom slučaju nije optimalan jer nije zaokružen do kraja.

\* \* \*

Koja su to ograničenja koja sa stanovišta mogućnosti uspostavljanja parlamentarnog sistema sadrži ustavni okvir usvojen u Crnoj Gori 1905. godine?

Prvo, iako ne i najznačajnije, Ustavom od 1905. narušen je predstavnički princip vlasti, utoliko što u sastav predstavničkog tijela, odnosno Skupštine, pored poslanika izabranih od naroda, ulazi i jedan broj onih koji dolaze po položaju ili ih imenuje Knjaz. Time je, na sličan način kao Namjesničkim ustavom u Srbiji, zakonodavnom tijelu narušen ne samo predstavnički karakter nego i njegova autonomija.<sup>1</sup>

Što se tiče prava građana – koja su, suprotno onovremenoj praksi, dobila mjesto pri samom kraju ustavnog teksta – ona su nejednako regulisana zavisno od toga da li se radi o ličnim ili političkim pravima. Dok su ona prva manje–više saobražena tada važećim liberalnim standardima, dotle je na planu političkih prava Ustav neujednačen i kreće se od krajnje restriktivnih do sasvim liberalnih rješenja. U tom pogledu, Ustav Crne Gore nalazi se negdje između dva srpska ustava – onog od 1869. i onog od 1903 – čija su rješenja, uključujući i same formulacije, i inače jasno prepoznatljiva u crnogorskom Ustavu.

Tri su osnovna politička prava koja propisuje Ustav Crne Gore od 1905. godine: biračko pravo, sloboda štampe i sloboda zbora i udruživanja. Od ovih, prvo i treće po stepenu liberalnosti i ustavnih garancija stoje u ravni najboljih primjera liberalne demokratije, dok je drugo – sloboda štampe, ustavom praktično osporeno.

Aktivno biračko pravo je opšte i jednako, čime je crnogorski ustav otišao dalje ne samo od srpskog Ustava od 1903. nego i od najvećeg broja evropskih ustava toga doba, koji su na prelomu stoljeća još uvijek propisivali cenzitarni režim. Pravo, pak, slobodnog zbora i udruživanja garantovano je, pod jedinim uslovom da se ne ostvaruje s ciljevima protivnim zakonu. Ovo pravo srpski Ustav od 1869. ne pominje, dok ga Ustav od 1903. reguliše na sličan način kao crnogorski.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> V. čl. 45. crnogorskog Ustava. Odstupanje od predstavničkog pincipa u pogledu sastava skupštine predviđa i Namjesnički ustav u Srbiji, tako što u Skupštinu pored narodnih, uvodi i poslanike koje vladar bira (v. čl. 42. i 45). Međutim, Namjesnički ustav sadrži još jedno ograničenje predstavničkog principa, koje crnogorski Ustav ne poznaje, a to su djelimično posredni izbori (v. čl. 43). Po Ustavu Crne Gore od 1905, izbori su u cjelini neposredni. Inače, rješenje slično crnogorskom Ustavu (poslanici po položaju) poznaje i Ustav njemačke države Virtemberg od 1819. godine (v. čl. 133).

<sup>2</sup> Srpski ustav sadrži jače garancije prava udruživanja, jer izričito zabranjuje svaku preventivnu mjeru. (V. čl. 212–213 crnogorskog i čl. 24–25 srpskog Ustava od 1903. godine.)

Sasvim drukčije, međutim, stvari stoje kada je u pitanju sloboda štampe. U tom pogledu, crnogorski Ustav zaostaje ne samo za srpskim Ustavom od 1903, koji je slobodi štampe obezbijedio snažne garancije nego čak i za Namjesničkim ustavom, poznatim po restriktivnoj regulativi građanskih prava i sloboda, uopšte. Za razliku od ovog posljednjeg, koji uređenje pitanja slobode štampe prosto prepušta zakonodavcu, crnogorski Ustav ovu slobodu proklamuje, ali je u istom članu praktično ukida, izričito dopuštajući mogućnost da se zakonom o štampi propiše cenzura (čl. 210).

Ipak, ako se poređenje srpskog Ustava od 1869. i Crnogorskog od 1905. godine s obzirom na njihovu sveukupnu regulativu građanskih prava izvede do kraja, onda se crnogorski Ustav u odnosu na srpski pokazuje u znatno povoljnijem svjetlu. Namjesnički ustav, naime, u članu 38, propisuje da u slučaju opasnosti za javnu sigurnost vlada može na neko vrijeme obustaviti praktično sva prava građana, uključujući čak i pravo na ličnu slobodu. Crnogorski Ustav ne propisuje ništa slično tome.

Ako je u pogledu ličnih i političkih prava građana, sa izuzetkom prava na slobodnu štampu, crnogorski Ustav od 1905. godine srazmjerno liberalan, to se ne bi moglo reći i za ona rješenja Ustava koja uređuju odnos između vladaoca i skupštine.

Po Ustavu, Knjaz Gospodar, kao šef države, nosilac je sveukupne izvršne vlasti, dok zakonodavnu i budžetsku vlast on dijeli sa Skupštinom. Sve funkcije vlasti Knjaz, kao ličnost pravno i politički neodgovorna, vrši preko ministara, koje sam imenuje i smjenjuje i koji, shodno svojoj nadležnosti, premapotpisuju svaki njegov akt vlasti. Za te akte ministri snose zakonsku odgovornost, a pravo optužbe, pred posebnim sudom, priznato je ne samo Knjazu nego i Skupštini. Štaviše, pravo Skupštine da optuži ministre zaštićeno je do kraja, jer je Knjazu izričito odreknuto kako pravo pomilovanja, tako i pravo da obustavi već povedenu istragu protiv optuženog ministra.<sup>3</sup> Konačno, predviđeno je i vladaočevo pravo disolucije, koje podrazumijeva obavezu sprovođenja novih, vanrednih izbora.

Na ovaj način – preko ministarskog premapotpisa i skupštinskog prava da optuži ministre – ostvaren je dualizam izvršne vlasti i njena odgovornost pred predstavničkim tijelom za narušavanje ustava i zakona. Time je Ustav od 1905. postavio osnovni, elementarni institucionalni okvir za nastanak parlamentarne vlade u monarhiji.

Međutim, ako parlamentarizam u monarhiji ne može nastati bez ovog institucionalnog okvira, on se sa njim pravno ne poistovjećuje. Ovaj sistem vlasti pretpostavlja, naime, političku odgovornost ministara pred

<sup>3</sup> V. članove 108. i 111–116 Ustava. Ovdje je crnogorski ustavotvorac otišao dalje od Namjesničkog ustava u Srbiji, koji je vladaru odrekao samo pravo pomilovanja, a izjednačio se sa srpskim Ustavom od 1903, koji je ovome dodao i zabranu obustavljanja već pokrenute istrage protiv optuženog ministra. (V. čl. 104. Namjesničkog ustava i čl. 139. Ustava Kraljevine Srbije od 1903).

parlamentom, dok je zakonska odgovornost ministara samo istorijski izvor iz kojeg je politička odgovornost nastala. Za to je bilo neophodno da unutar tog institucionalnog okvira postoje takva ustavna sredstva – istorijski, inače, starija od samog ovog okvira – kojima parlament može dovesti do uklanjanja vlade i onda kada nema osnova za njenu zakonsku odgovornost, ali je nezadovoljan njenom politikom. Potrebna su, drugim riječima, ustavna sredstva koja će omogućiti skupštini da faktički odlučuje o sudbini vlade uprkos tome što to nominalno može činiti samo vladalac. Ta ustavna sredstva jesu puna zakonodavna i, posebno značajno, puna budžetska vlast skupštine. Krajnji izvor moći koju parlament u monarhiji ima nad egzekutivom nalazi se u njegovoj budžetskoj vlasti, odnosno u njegovoj mogućnosti da zaprijeti uskraćivanjem budžeta kako bi egzekutivu – vladaoca i njegove ministre – prisilio da se povinuju njegovoj političkoj volji. U tom smislu, ustavne garancije pune zakonodavne, odnosno u krajnjoj instanci, pune budžetske vlasti predstavničkog tijela predstavljaju pravnu pretpostavku parlamentarnog sistema u ustavnoj monarhiji.

Te garancije nijesu predviđene Ustavom Crne Gore od 1905. godine. Naprotiv, zakonodavna i budžetska vlast skupštine njime su ograničene u korist vladaoca na način koji ovome omogućava prevlast nad predstavničkim tijelom.

Tri su osnovna elementa te prevlasti.

Prvo, Skupština nema pravo formalne zakonodavne inicijative, koja je izričito rezervisana samo za vladaoca, odnosno vladu. Ipak, njoj nije uskraćena svaka inicijativa u zakonodavnom poslu. Prije svega i najznačajnije, ona ima pravo amandmana, koje teorija kvalifikuje kao djelimično pravo zakonodavne inicijative.<sup>4</sup> Takođe, Skupštini je priznato i pravo da vladi učini predlog da se neki zakon donese ili postojeći izmijeni. Taj predlog nema snagu formalnog zakonskog projekta i predstavlja ono što je u literaturi poznato kao pravo indirektno zakonodavne inicijative (čl. 78).

Drugo i značajnije ograničenje vlasti Skupštine sadržano je u članu 75. Ustava. Ovaj je član propisao da u slučaju ugrožene bezbjednosti zemlje, bilo spolja ili iznutra, a ukoliko Skupština nije na okupu, Knjaz ima pravo da, na predlog Ministarskog savjeta, donosi naredbe sa zakonskom snagom – „vanredne zakone” – koje je prvoj narednoj Skupštini dužan da saopšti. Materija koja bi mogla biti predmet uređenja putem vladaočevih „vanrednih zakona” određena je jednom opštom formulacijom: Knjaz može „narediti sve što je potrebno za zaštitu zemaljske bezbjednosti”. S obzirom da je u ovakvoj formulaciji sadržana pretpostavka za ocjenu o tome šta je to što je potrebno da bi se zaštitila bezbjednost zemlje, donosi Knjaz sa vladom, to znači da su izbor materije koja bi se uredila putem

---

<sup>4</sup> Crnogorski ustav ne pominje izričito pravo amandmana, ali ga ni ne odriče. Poslovnik o radu Narodne skupštine potvrdio je ovo skupštinsko pravo time je što je propisao obavezan pretres u pojedinostima (čl. 79).

„vanrednih zakona”, kao uostalom i sama sadržina tih „zakona”, u svakom konkretnom slučaju prepušteni izvršnoj vlasti, kao njeno diskreciono pravo. Diskrecionarnost tog prava, a samim tim i prijetnja koju ono predstavlja zakonodavnoj vlasti Skupštine, po prirodi stvari, više dolazi do izražaja u slučaju kada se procjenjuje ugroženost bezbjednosti zemlje unutrašnjim, nego onda kada se radi o spoljnim razlozima. Ipak, jednu je oblast Ustav izričito izuzeo od ovog prava izvršne vlasti, a to je ustanovljenje novih dažbina, koje je po slovu Ustava u svakom slučaju vezano za odobrenje od Narodne skupštine (čl. 77). Ono što, međutim, ovu vladalačku prerogativu čini posebno spornom sa stanovišta interesa očuvanja legislativne funkcije narodnog predstavništva, to je okolnost da Ustav nije obavezao vladu da za „vanredno izdate zakone” traži naknadno odobrenje Skupštine, nego je jedino tražio da Skupština o tim „zakonima” na prvom narednom sastanku bude obaviještena.<sup>5</sup>

Treće i najvažnije, budžetska vlast Skupštine, načelno priznata, stvarno je osporena odredbama koje predviđaju mogućnost da, pod određenim uslovima, istekli budžet bude produžen bez saglasnosti Skupštine (čl. 92. i 162).

Po pravilu, prema slovu Ustava, budžet se donosi uz saglasnost Skupštine i važi samo za jednu godinu, pri čemu Skupština uvijek može odlučiti da istekli budžet privremeno produži, sve dok ne usvoji novi (čl. 158. i čl. 161). Ovim odredbama priznata je, dakle, puna budžetska vlast Skupštine.

Od tog pravila, međutim, predviđeni su izuzeci, toliko značajni da u praksi mogu obezvrijediti pravilo. U slučaju da je Skupština odložena ili raspuštena prije nego što je usvojila novi budžet – o čemu odlučuje Knjaz – istekli budžet važi za cijelu narednu godinu, a Knjaz o tome donosi naredbu koja ima snagu zakona. Ali ne samo to. Isto rješenje kao za slučaj odlaganja ili raspuštanja Skupštine, primijenice se svaki put kada između vlade i Skupštine nastupi spor oko sadržine budžetskog predloga koji se ne bi mogao razriješiti sporazumno (čl. 92. i 162). Pri svemu tome, broj

---

<sup>5</sup> Čl. 75. Ustava glasi: „U slučaju da je zemaljska bezbijednost bilo spolja bilo iznutra u opasnosti, a Skupština nije na okupu, Knjaz Gospodar ima pravo, na prijedlog Ministarskog Savjeta, narediti sve što je potrebno za zaštitu zemaljske bezbijednosti, što će silu zakona imati. Kada se prva Skupština sastane, njoj će se ovako vanredno izdati zakoni saopštiti.” Član 77. glasi: „Bez odobrenja Narodne Skupštine ne može se ni u kojem slučaju dacija ili kakav porez ili prirez ustanoviti ni postojeći izmijeniti”. Odredbe o „vanredno izdatim zakonima” preuzete su iz srpskog Ustava od 1869. godine, uz dvije izmjene, od kojih je jedna tehnička i nevažna, a druga je suštinska i veoma važna. Ona prva je u tome što je u srpskom Ustavu sadržina članova 75. i 77 – osim u jednoj riječi, inače, doslovce ista – obuhvaćena samo jednim članom (čl. 56), u kome stav 1. odgovara članu 75, a stav 2. članu 77. crnogorskog Ustava. Druga, važna razlika u odnosu na izvornik, vezana je upravo za naprijed pomenutu izmijenjenu riječ. Srpski ustav je, naime, propisao da će se prvoj narednoj skupštini „vanredno izdati zakon podnijeti na odobrenje”, a ne „saopštiti”, kako je to propisao crnogorski Ustav.

ovakvih produženja isteklog budžeta nije ograničen, što bi značilo da se bez zakonodavnog tijela, u formi jednostranih akata izvršne vlasti, jedan isti istekli budžet može produžavati godinu za godinom, sve dok ili Skupština ne popusti vladi ili vlada Skupštini.<sup>6</sup>

Na taj način crnogorski je ustavotvorac propustio da predvidi ključnu ustavnu prepreku za trajno vladanje bez podrške Skupštine. Budžetska vlast skupštine ostala je bez osnovne uloge koju ima u parlamentarnoj monarhiji – da predstavlja krajnje sredstvo skupštine protiv vladaoca u borbi za ostvarenje političke kontrole nad radom vlade. Bez prava da odbaci budžet, skupština je ostala bez jedinog ustavnog sredstva kojim bi vladaoca mogla spriječiti da zemljom vlada preko manjinske vlade. Time je većinska, dakle, parlamentarna vlada lišena svog najvažnijeg pravnog uporišta. A da je upravo to bila namjera crnogorskog ustavotvorca, svjedoči jedna načelna odredba Ustava, predviđena članom 90. Tom odredbom Skupštini se odriče pravo da odobrenje budžeta uslovljava predmetima koji ne stoje s njim u vezi<sup>7</sup> – pravo koje se u parlamentarnoj praksi mnogih zemalja pokazalo kao jedino efikasno sredstvo ostvarenja ministarske odgovornosti pred parlamentom, a koje teorija, čak i onda kada se ono ostvaruje opstrukcijom, smatra tipičnim obilježjem parlamentarizma.<sup>8</sup>

Uređujući odnos između Skupštine i Knjaza, crnogorski se Ustav očividno oslanjao na Ustav Kneževine Srbije od 1869. godine. Štaviše, u ključnim pitanjima, on je iz ovog ustava preuzeo ne samo rješenja nego i formulacije, što posebno pada u oči u posebnom odjeljku nazvanom „Krug vlasti Narodne skupštine”. Izuzimajući veoma značajno pitanje skupštinskog prava amandmana, koje je, za razliku od Namjesničkog, crnogorski Ustav priznao<sup>9</sup>, ovaj odjeljak je, zajedno sa naslovom, gotovo u

---

<sup>6</sup> Čl. 92. Ustava glasi: „Vlada će svagda svestrano ispitati i ocijeniti prijedloge koje bi joj Skupština (na osnovu čl. 91. Ustava) učinila, i po mogućnosti uvažiti ukoliko su oni bez štete po državne interese. Ako vlada te prijedloge ne uzmogne primiti, a Skupština i poslije datog joj objašnjenja, ne odobri zahtijevane sume, kao i u slučaju ako bi Skupština raspuštena bila prije nego je budžet bio riješen, onda važi dotadanji budžet za iduću godinu. U tome slučaju, da budžet važi i za iduću godinu, Knjaz Gospodar će sa prema potpisima svih ministara izdati naredbu, koja se ima obnarodovati i staviti među zakone.” Čl. 162. Ustava glasi: „Ako je Narodna Skupština raspuštena ili odložena, prije nego što je riješila budžet, onda dotadašnji budžet važi i za iduću godinu.”

<sup>7</sup> Čl. 90. Ustava glasi: „Narodna Skupština ne može za odobrenje budžeta uslovljavati druge predmete, koji s njim ne stoje ni u kakvoj vezi.”

<sup>8</sup> V. R. Redslob, n. d., str. 3–4. O skupštinskom pravu odbacivanja budžeta u načelu kao neophodnoj pravnoj pretpostavci parlamentarnog sistema, v. i S. Jovanović, *Ustavno pravo*, str. 307, 312. Inače, ovo pitanje je bilo veoma aktuelno u susjednoj Kraljevini Srbiji pod Ustavom od 1903. godine, s obzirom da se opstrukcija na budžetskom pitanju bila ustalila kao redovan i jedini uspješan način pokretanja pitanja povjerenja vladi.

<sup>9</sup> Skupština po Namjesničkom ustavu nema pravo amandmana. Član 61. ovog ustava propisuje da vlada može zahtijevati od skupštine da o njenom predlogu glasa samo u cjelini. Za rješenje usvojeno u crnogorskom Ustavu, v. nap. 4.

cjelini, sa neznatnim izmjenama, preuzet iz srpskog Ustava od 1869. godine. Ovo važi kako za ustavne članove koji Knjazu daju isključivo pravo formalne zakonodavne inicijative<sup>10</sup> i koji sankcionišu njegovo pravo da sam donosi akte sa zakonskom snagom<sup>11</sup>, tako i za one koji legalizuju produžavanje isteklog budžeta bez saglasnosti Skupštine praktično neograničeno dugo, uključujući i poseban član koji Skupštini izričito odriče pravo da odobravanje budžeta uslovljava drugim predmetima koji s budžetom nijesu u vezi.<sup>12</sup>

S ovakvim ograničenjima skupštinske u korist vladalačke vlasti, ova dva ustava predstavljaju najizrazitije primjere restriktivne varijante recepcije engleskih političkih ustanova. Kod njih usvajanje načela meke podjele vlasti između vladaoca i predstavničkog tijela nije uključilo i ostale ustavne pretpostavke parlamentarne vlade koje sadrži tradicionalni ustavni model parlamentarne monarhije, najčistije ostvaren u belgijskom Ustavu od 1830. godine. Neka od rješenja koja oni sadrže preuzeta su iz njemačke ustavne tradicije XIX vijeka, među kojima nesumnjivo najmarkantnije, jer najozbiljnije, predstavlja ono o pravu vladaoca da donosi „vanredne zakone”, koje je, najvjerovatnije, preuzeto iz pruskog Ustava od 1850. godine.<sup>13</sup> Neka druga, kao nepriznavanje prava formalne zakonodavne inicijative skupštini, potiču iz Francuske ustavne povelje od 1814.<sup>14</sup> Posebnu, međutim, vrstu ograničenja vlasti skupštine, predstavljaju ona koja se tiču njenog budžetskog prava. U ovom pogledu, crnogorski i Namjesnički ustav slični su drugim balkanskim ustavima.

Pomenuta restriktivna varijanta recepcije engleskih političkih ustanova dobila je, naime, na Balkanu svoju specifičnu podvarijantu, čije je osnovno obilježje u tome što je budžetska vlast predstavničkog tijela, kao posljednja, iako posredna ustavna sankcija političke odgovornosti ministara pred parlamentom, ograničena ustavom predviđenom mogućnošću da se pod izvjesnim uslovima budžetiranje u državi vrši bez predstavničkog tijela, pokriveno samo autoritetom vladalačke vlasti.<sup>15</sup> Ovo snažno

---

<sup>10</sup> Uporedi čl. 78. crnogorskog i čl. 58. srpskog Ustava od 1869.

<sup>11</sup> V. nap. 5.

<sup>12</sup> Uporedi čl. 91. i 92. ( i 162) crnogorskog Ustava sa čl. 63. i 65. Namjesničkog ustava; takođe, čl. 90. crnogorskog sa članom 64. Namjesničkog ustava.

<sup>13</sup> V. čl. 63. ustava Pruske. Pruski ustav, međutim, kao i Namjesnički u Srbiji, izričito traži da ovako donijeti „zakoni” budu odobreni od narodnog predstavništva na prvom narednom zasjedanju.

<sup>14</sup> V. nap. 14. u poglavlju „O pojmu parlamentarizma”.

<sup>15</sup> Neki parlamentarni ustavi donijeti nakon Drugog svjetskog rata, kao na primjer austrijski i njemački, takođe predviđaju pravo izvršne vlasti da pod određenim okolnostima produži istekli budžet. Priroda ovog prava je, međutim, drukčija, jer u ovakvim sistemima visoko racionalizovanog parlamentarizma budžetska vlast skupštine nema onu ulogu koju ima u parlamentarnoj ustavnoj monarhiji – da u kontekstu vladaočevog prava slobodno imenuje i smjenjuje ministre i predstavlja jedinu ustavnu garanciju većinske vlade.

ograničenje vlasti skupštine, koje se kosi sa samom idejom predstavničkog sistema, poznaju svi balkanski ustavi ovog tipa donijeti u razdoblju do Prvog svjetskog rata, izuzev grčkog od 1864. godine, jedinog koji je ostao vjeran belgijskom izvorniku i budžetsku vlast skupštine nije doveo u pitanje.<sup>16</sup> To ograničenje nikad i nigdje ne znači pravo izvršne vlasti da samostalno donosi novi budžet, nego samo da, pod određenim uslovima, privremeno produžava istekli budžet.

Međutim, isto po vrsti, ovo ograničenje nije u svim ovim ustavima jednako po stepenu. Najčešće, ono je vezano za slučaj da vladar odluči da raspusti ili odloži skupštinu i precizno je vremenski ograničeno – od najmanje 4 mjeseca, kao u slučaju srpskog Ustava od 1903. (odnosno Ustava od 1888. koji je manje-više istovjetan s Ustavom od 1903)<sup>17</sup>, do godinu dana, kao u Ustavu Kraljevine Srbije od 1901. i rumunskom Ustavu od 1866. godine.<sup>18</sup> Ustav za Knjaževinu Crnu Goru od 1905, kao i Ustav za Kneževinu Srbiju od 1869. godine, u ovome su otišli dalje od ostalih balkanskih ustava i od svih njih predvidjeli su najslabije garancije budžetske vlasti skupštine. U tom pogledu, oni su uporedivi još jedino sa bugarskim ustavom od 1879. godine, koji nije precizirao krajnji rok do kojeg je izvršnoj vlasti dozvoljeno da produžava istekli budžet.<sup>19</sup>

Ovakvim uređenjem budžetske vlasti, uz predviđeno pravo vladaoca da donosi „vanredne zakone“, kao i nepriznavanjem skupštini prava zakonodavne inicijative, crnogorski Ustav od 1905. godine izišao je izvan okvira ustavnog modela parlamentarne monarhije, a odredba sadržana u

---

U savremenim parlamentarnim ustavima, naime, većinski princip i bez toga ima dovoljno snažne ustavne garancije (u ustavu Njemačke, na primjer, izričito je propisano da predlog predsjednika republike za funkciju kancelara mora biti podržan od parlamentarne većine). Pomenuta budžetska vlast egzekutive u ovim ustavima proistekla je iz opšteg trenda savremenih parlamentarnih demokratija ka što većoj zaštiti efikasnosti sistema, ugrožene potencijalnom prevagom skupštine nad vladom. Ono što je bitno, to je da u takvim sistemima ova prerogativa egzekutive ne može ugroziti temeljni princip parlamentarne vlade.

<sup>16</sup> V. čl. 60. grčkog Ustava od 1864. godine.

<sup>17</sup> Ovo isto rješenje ponavlja se i u Ustavu Kraljevine SHS od 1921, tzv. Vidovdanskom ustavu (čl. 114).

<sup>18</sup> V. čl. 93. Ustava Kraljevine Srbije od 1901. godine. što se, pak, rumunskog Ustava od 1866. tiče, on je „izvršnoj vlasti“ dao pravo da, u svakom slučaju kada zakonodavno tijelo ne bi usvojilo budžet „na vrijeme“, produži stari budžet, s tim da ga može primjenjivati najduže još godinu, poslije one za koju je izglasan (čl. 113). Dakle, po rumunskom Ustavu pravo na ukazno produženje budžeta nije povezano s odlaganjem, odnosno raspuštanjem skupštine.

<sup>19</sup> Član 122. bugarskog Ustava propisao je da ukoliko skupština „ne može da se sazove“, stari budžet ostaje na snazi, pod odgovornošću ministara, sve dok „njihovu odluku ne odobri skupština na prvoj sjednici koja bude uslijedila“. Iz ove odredbe nije jasno na koje se razloge nemogućnosti sazivanja skupštine misli, pa se ne može znati ni kada će ti razlozi prestati da postoje. Ovo je posebno važno ako se ima u vidu da pravo sazivanja skupštine pripada kralju (v. čl. 127).



članu 90. vjerovatno je najrječitiji izraz odsustva simpatija crnogorskog ustavotvorca za princip parlamentarne vlade. Za budžetsko pravo engleskog parlamenta rečeno je, doduše, da predstavlja „ustavnu fikciju”.<sup>20</sup> Ta činjenica, međutim, nije dokaz beznačajnosti (u Engleskoj inače nespornog) budžetskog prava parlamenta, nego snage parlamentarnih običaja, odnosno ukorijenjenosti parlamentarnog načela koje se u praksi ostvaruje bez upotreba krajnjih sredstava. U monarhijama, međutim, u kojima takvih parlamentarnih običaja nema, gdje politički autoritet vladalačke vlasti preteže nad autoritetom skupštine i gdje ni sama ustavnost nema dubljeg korijena, mogućnost predstavničkog tijela da prijetnjom odbacivanja budžeta postavi pitanje povjerenja vladi za njenu sveukupnu politiku predstavlja neophodnu ustavnu pretpostavku praktične evolucije ustavne u parlamentarnu monarhiju.

\* \* \*

Restriktivan kada je u pitanju zakonodavna i budžetska vlast Skupštine, crnogorski Ustav od 1905. znatno je liberalniji i bliži klasičnom modelu ustavne monarhije u odredbama kojima uređuje ostale elemente položaja Narodne skupštine. Tu prestaje njegova sličnost sa Namjesničkim ustavom, a postaju prepoznatljiva rješenja sadržana u Ustavu Kraljevine Srbije od 1903. godine. Riječ je o onim elementima položaja skupštine koji, iako ne ulaze u red osnovnih ustavnih pretpostavki parlamentarnog sistema i ne određuju njegov institucionalni okvir, ipak imaju nesporni značaj za izgradnju parlamentarizma u praksi.

Tako, crnogorski Ustav dozvoljava mogućnost podudaranja ministarske i poslaničke funkcije, podvlačeći time opredjeljenje za načelo meke podjele vlasti kao temeljno načelo parlamentarnog sistema, i podržavajući politički karakter ministarske funkcije, kao jedno od najvažnijih obilježja parlamentarne vlade.<sup>21</sup> S ovim posljednjim u vezi stoji i princip kolektivne ministarske odgovornosti, koji Ustav od 1905, suprotno standardima klasične ustavne monarhije, izričito propisuje (čl. 105–106).<sup>22</sup> Takođe, Skupština po Ustavu od 1905. ima pravo ankete i istrage u izbor-

---

<sup>20</sup> S. Lo, n.d., str. 96.

<sup>21</sup> V. čl. 81. Ustava. Namjesnički ustav (čl. 69) zabranjuje podudarnost ovih dviju funkcija. Inače, formula kojom je crnogorski ustavotvorac riješio pitanje odnosa ministarske i poslaničke funkcije usvojena je u većini klasičnih ustavnih monarhija parlamentarnog tipa: ustav dozvoljava mogućnost podudaranja ovih dviju funkcija, ali ne stoji na stanovištu da ministri moraju biti iz redova narodnih poslanika. Neki pisci, imajući u vidu engleski parlamentarizam, obaveznu podudarnost ministarske i poslaničke funkcije smatraju bitnim pravilom parlamentarizma.

<sup>22</sup> Zanimljivo je da pored crnogorskog i svih srpskih ustava, odredbu o kolektivnoj ministarskoj odgovornosti sadrži još samo pomenuti bugarski Ustav (čl. 153).

nim i administrativnim pitanjima. Pravo pitanja i interpelacije Ustavom nije pomenuto, ali je predviđeno Poslovníkom o radu Skupštine, u kome je ono precizno regulisano kao način pokretanja pitanja ministarske odgovornosti.<sup>23</sup>

Međutim, kada je u pitanju autonomija skupštine u odnosu na izvršnu vlast, Ustav Crne Gore od 1905. ponovo je restriktivan. Ovo se na prvom mjestu odnosi na poslovnik o radu koji skupština ne može donositi sama, nego tek u saglasnosti sa vladaocem, budući da Ustav predviđa da se skupštinski poslovnik donosi u obliku zakona (čl. 103). Ovo neuobičajeno rješenje i drastično narušavanje jednog od osnovnih pravila svakog predstavničkog (ne samo parlamentarnog) sistema – pravila da skupština sama odlučuje o svom poslovniku – nesumnjivo je preuzeto iz srpskih izvornika, jer ga, pored crnogorskog, poznaju još samo srpski ustavi, i to svi koji poznaju skupštinu kao organ vlasti (Ustav od 1869, Ustav od 1888, Ustav od 1901. i Ustav od 1903).

Takođe, tendenciju da vladaocu omogući što jaču kontrolu nad skupštinom, crnogorski ustavotvorac je iskazao i propisima o sazivanju skupštine. Za razliku od engleskog sistema stalnog saziva<sup>24</sup>, kontinentalne ustavne monarhije poznavale su dva sistema saziva predstavničkog tijela: jedan, liberalniji, usvojen u belgijskom ustavu, po kome vladalac saziva skupštinu samo u vanredan saziv, dok se u redovan saziv ona sastaje po samom pravu i drugi, manje liberalan, usvojen u francuskim ustavnim poveljama od 1814. i 1830, po kome vladalac uvijek saziva narodno predstavništvo, i u redovan i u vanredan saziv. Crnogorski ustav usvojio je ovo drugo rješenje. Od ostalih balkanskih zemalja, Rumunija i Grčka prihvatile su belgijski sistem, dok su Srbija i Bugarska, zajedno sa Crnom Gorom, ostale pri starijem rješenju, onom iz francuskih ustavnih povelja.<sup>25</sup>

Konačno, kada je riječ o odnosu prema belgijskom obrascu, nije bez značaja, doduše samo simboličkog, primijetiti da crnogorski Ustav od 1905. nije proklamovao dva temeljna politička načela na kojima belgijski Ustav počiva – načelo suverenosti naroda i načelo po kome legitimitet vlasti krune proističe isključivo iz ustava.<sup>26</sup> Umjesto ovog posljednjeg,

---

<sup>23</sup> Formulacija o pravu ankete i istrage preuzeta je iz čl. 121. Ustava Kraljevine Srbije od 1903. U srpskom Ustavu ta prava čine sadržinu prvog stava, dok je u drugom stavu predviđeno pravo pitanja i interpelacije, koja je crnogorski ustavotvorac izostavio. Ovaj propust djelimično je otklonjen skupštinskim poslovnikom, članovima 66–71. Inače, ova skupštinska prava ne pominju se u Namjesničkom ustavu.

<sup>24</sup> I francuski Ustav od 1791. godine takođe je usvojio sistem stalnog saziva.

<sup>25</sup> Namjesnički ustav ovdje zaostaje za ostalim ustavima, jer, propisujući obavezu vladaoca da svake godine skupštinu sazove u redovan saziv, propušta da odredi tačan datum saziva, prepuštajući vladaru da o tome sam odluči (V. čl. 76).

<sup>26</sup> Član 25. belgijskog Ustava glasi: „Sve vlasti proističu iz naroda. One se vrše na način koji propisuje Ustav”. Član 78, pak, propisuje da „Kralj nema drugih prava do onih koja propisuje Ustav i zakoni donijeti u skladu s njim”.

Ustav od 1905. sadrži propis koji kaže da Knjaz Gospodar ima „sva prava državne vlasti a vrši ih po odredbama ovoga Ustava” (čl. 2).<sup>27</sup> Ovo je samo još jedna od odredaba Ustava za Knjaževinu Crnu Goru koje ga – ova, doduše samo u simboličkoj ravni – potvrđuju kao ustav koji znatno zaostaje za ustavnim standardom parlamentarne monarhije na prelomu stoljeća.

---

<sup>27</sup> Od balkanskih ustava, pomenuta načela belgijskog Ustava, pored crnogorskog, nijesu usvojili još srpski i bugarski, dok su ih grčki i rumunski Ustav gotovo doslovce ponovili. (V. čl. 21. i 44. grčkog i čl. 31. i 96. rumunskog Ustava.)



## Glava druga

# PARLAMENTARIZAM U ŽIVOTU CRNE GORE 1906–1914

– Sažet presjek –

### 1. VRIJEME OSTVARIVANJA

Parlamentarni sistem, ustanovljen Ustavom za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine, počeo se ostvarivati u životu Crne Gore u oktobru 1906. godine sa početkom rada Crnogorske narodne skupštine – crnogorskog parlamenta (parlament internacionalno ime za zakonodavni organ) – jednog od tri institucionalna konstitutivna činioca parlamentarnog sistema i života, bez koga ga nema. Nema ga bez parlamenta zato što u parlamentarnom sistemu njemu pripada – kako njegov naziv kazuje – osnovna vlast, zakonodavna i ustavna. Vlast propisivanja pravnog poretka, uključujući i pravno uređenje odnosa između činilaca parlamentarnog sistema, koji su obavezni poštovati svi, uključujući i činioce parlamentarnog sistema i života.

Ostvarivan je od 19. jula/1. avgusta 1914. godine, do vanrednog zasjedanja Crnogorske narodne skupštine na kojem je usvojena rezolucija kojom su „odobrene dotadašnje mjere Kralja i Vlade i jednodušno zatraženo da se Austro-Ugarskoj objavi rat”, što je i učinjeno 24. jula/6. avgusta. S tim zasjedanjem prestala je s radom Crnogorska narodna skupština<sup>1</sup>, bez čijeg vršenja funkcija nema parlamentarnog sistema.

Parlamentarni sistem u Crnoj Gori, dakle, ostvarivan je relativno kratko vrijeme – 7 godina i 9 mjeseci. I u tom relativno kratkom vremenu Skupština faktički nije funkcionisala duže vremena – od početka pripremanja Prvog balkanskog rata, to jest od sredine 1912. godine, pa do završetka Drugog balkanskog rata, do kraja 1913. godine.

---

<sup>1</sup> Crnogorska narodna skupština sastala se 15. decembra 1915. godine, u vrijeme prodora austrijske vojske na teritoriju Crne Gore. Održavanje te sjednice iznudila je tadašnja ratna situacija. Dnevni red te sjednice jeste: stanje na ratištima, vjerovatni ishodi tadašnjih ratnih operacija i moguće odluke koje nameće situacija. Iako ima politički značaj, pitanja na dnevnom redu te sjednice su izvan tematike ustavno određenih funkcija Crnogorske narodne skupštine. Zato ona ne može označavati kraj vršenja njenih funkcija. Tim više što je ova sjednica održana godinu i po dana poslije zaključenja njenog vanrednog zasjedanja u julu 1914. i gotovo dvije godine nakon njenog posljednjeg redovnog zasjedanja, u martu 1914, na kojem je vršila svoje ustavne funkcije.

## 2. OGRANIČENJA SLOŽENE ISTORIJSKE SITUACIJE

Iako je istorijski kratak vremenski period od 1906. do 1914. godine, izuzetno je značajan u istoriji države Crne Gore i u sveukupnoj crnogorskoj istoriji. Takvim ga čini to što je ispunjen krupnim istorijskim zbivanjima i dešavanjima sudbinski značajnim za crnogorsku državu i crnogorski narod.

Zbivanjima i dešavanjima sa sadržinom, smjerom i implikacijama koji su činili veoma složenom tadašnju crnogorsku istorijsku situaciju, koja je, uz sve ostalo, ograničavala mogućnosti za punije i dosljednije ostvarivanje ustanovljenog parlamentarnog sistema. Jer, za ostvarivanje u životu parlamentarnog sistema nije dovoljno samo njegovo ustavno ustanovljenje već i postojanje više drugih pretpostavki parlamentarizmu odgovarajući stepen društvenog razvoja, postojanje građanskog društva, mir, homogenost društva, ukorijenjenost osnovnih građanskih i političkih sloboda i prava u društveno i političko tkivo, razvijeno i djelotvorno javno mnjenje, politička kultura, tolerantno i kulturno vođenje politike. Svega toga u tadašnjoj Crnoj Gori nije bilo ili je bilo tek u embrionalnom obliku i nivou. Samo usmjerenje njegovih činilaca da svoje djelovanje usredsrede na rješavanje problema i zadovoljavanje potreba, a ne da nepovoljne uslove tretiraju kao prepreku, mogla je rezultirati ostvarivanjem parlamentarnog sistema u Crnoj Gori do dostignutog nivoa. Do nivoa koji nije u ravni tadašnjih dometa parlamentarnog života u Evropi, ali je značajan iskorak u otklanjanju doparlamentarne autoritarne neograničene vlasti, modernizaciji države u odnosu na doparlamentarno stanje. U datim uslovima, dostignuti nivo je zavidan.

Uslov i bitan ključ za razumijevanje i objektivnu ocjenu funkcionisanja, rezultata i naročito uloge i značenja crnogorskog parlamentarizma, kao cjeline, svakog od tri njegova konstitutivna stuba i suštine odnosa između njih, u istorijskom periodu 1906–1914, jeste poznavanje i razumijevanje sveukupne crnogorske istorijske situacije u toj deceniji, osnovnih društvenih i političkih problema i zadataka koje je Crna Gora morala rješavati u tom vremenskom periodu, uslova u kojima je to morala činiti, usmjerenja, htjenja i ciljeva djelovanja pojedinih političkih činilaca. Bez tog vidika, bez razumijevanja tog istorijskog vremena, njegovog mjesta i značaja u istorijskoj vertikali Crne Gore, ne može se ispravno razumjeti i vrijednosno ocijeniti ključno što se zbivalo unutar Crnogorske narodne skupštine, kao institucije u parlamentarnom sistemu, u procesima izbora njenih poslanika, i u odnosima Skupštine, Knjaza/Kralja i Vlade. Jer, postoji međuzavisnost životnog ostvarivanja crnogorskog parlamentarnog sistema, njegovih rezultata i složene istorijske situacije u kojoj je ostvarivan, kao što svuda postoji međuzavisnost života sistema i sveukupne situacije u kojoj se ostvaruje.

Zato prvo o tome.

Crnogorsku situaciju u označenoj deceniji činili su složenom zbivanja i dešavanja na dvije ravni: na ravni odnosa Crne Gore sa drugim državama i na unutrašnjoj ravni.

a) Na ravni odnosa sa drugim državama najznačajnije odrednice jesu: oslabljeni međunarodni položaj Crne Gore – prije svega napuštanjem orijentacije Rusije da odlučnije doprinosi snaženju pozicije Crne Gore na Balkanu, što je umanjilo njenu moć i njen uticaj na zbivanja; zategnutost odnosa Crne Gore i Austrije koje su se tada graničile; aneksija Bosne i Hercegovine (1908), koja je zasijecala i u tadašnje interese Crne Gore; Ustanak u Malesiji (1911), čiji tok i ishod su se direktno ticali i Crne Gore, što je uslovalo i njeno involviranje u njegov tok; dva balkanska rata (1912. i 1913) u kojima je Crna Gora učestvovala svim raspoloživim resursima; kontinuirano „zli odnosi sa Srbijom” (kako ih kvalifikuje tadašnji ministar inostranih poslova Crne Gore Gavro Vuković u svojim znamenitim *Memoarima*)<sup>2</sup>, „grđi nego ikada” (kako ih kvalifikuje vojvoda Simo Popović u svojim faktografski bogatim *Memoarima*, str. 402), prouzrokovani akcionim djelovanjem državno-političko-kulturno-duhovnog vrha tadašnje Srbije usmjerenim na to da svojom vlašću, kulturno-duhovnim usmjerenjem i političkim djelovanjem obezbijedi da Crna Gora bude dio teritorije na kojem će se bespogovorno sprovoditi državna politika Srbije i njena kulturno-duhovna usmjerenost; građenje nepovjerenja prema Crnoj Gori lažnom tvrdnjom, koja je u čitavom vremenskom periodu pronošena kao puna istina, pa i putem zvaničnih organa Srbije, o tajnom ugovoru o savezu između Crne Gore i Austrije, što je proizvelo uzajamno gromadno nepovjerenje i trvenje unutar Crne Gore, unutar njene Skupštine; crnogorsko iniciranje stvaranja unije Crne Gore i Srbije (1914); početak Prvog svjetskog rata (juli 1914).

b) Na unutrašnjoj ravni u toj deceniji u Crnoj Gori ubrzano su se odvijali procesi u četiri pravca: modernizacija i učvršćivanje crnogorske države; izgradnja pravnog poretka Crne Gore na osnovu i u okviru Ustava za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine; punije nego do tada pravno, političko i kulturno-duhovno izražavanje i učvršćivanje crnogorskog narodnosnog/nacionalnog bića i identiteta; ekonomsko uzdizanje države, prije svega putem izgradnje puteva i davanjem koncesija inostranim subjektima za izgradnju objekta i korišćenja resursa Crne Gore (ostvareni ugovori: o koncesijama duvana i pruge Bar-Virpazar, a ratovima onemogućeno ostvarenje ugovora o isušanju Ulcinjskog polja, izgradnji dvije

<sup>2</sup> Gavro Vuković, dugogodišnji ministar inostranih djela Crne Gore, u svojim *Memoarima*, govoreći o odnosima između Srbije i Crne Gore poslije 1903. godine, konstatuje: Srbija je, putem svog vrha, „ne osvrćući se na propast velikih narodnih interesa, sipala zmijski otrovni gnjev” protivu Crne Gore, „naročito protivu Knjaza lično”... „Njeni nasrtaji, kolumnije, bezočne grdnje, izmišljotine, zajedljivost i podmetanja, primjera nemaju u svijetu”. „Osula je kišu kolumnija i izmišljotina svake vrste da stane pamet pred tvornicom takvih grozota” (*Memoari*, tom 3, str. 327–386).

hidrocentrale na rijeci Morači, isušenju dijela Skadarskog jezera i Kru-pačkog polja, itd.).

Činioci tih procesa su i sva tri institucionalna konstitutivna stuba crnogorskog parlamentarnog sistema.

Crna Gora je u označenoj deceniji uzdignuta na rang kraljevine (1910). Značajno je proširila svoju državnu teritoriju, kao rezultat Prvog balkanskog rata.

Pečat crnogorskoj životnoj situaciji na unutrašnjoj ravni u označe-noj deceniji u Crnoj Gori, daju unutrašnji kontinuirani beskompromisni politički sukobi zastupnika dva projekta rješavanja crnogorskog držav-nog pitanja, crnogorskog nacionalnog identiteta, tada najčešće iskaziva-nog odrednicom – **crnogorstvo**<sup>3</sup>, slobode i prava naroda Crne Gore. Dva

---

<sup>3</sup> Crnogorstvo, u značenju narodnosne/nacionalne odrednice, kulturno–duhovne i narodnosne/nacionalne odrednice crnogorskog identiteta, prvi put je javno definisano i cjelovitije obrađeno u seriji članaka u crnogorskom zvaničnom listu *Glas Crnogorca*, ob-javljenih od 20. januara do novembra 1884. godine. Seriji članaka bez potpisa (zna se da ih je pisao urednik i da je to činio sa saglasnošću tadašnjeg crnogorskog suverena, Nikole I). Seriji članaka čija se ukupnost, sa puno opravdanja, označava za tadašnji „Crnogorski nacionalni program”.

Suština pojma „crnogorstvo”, u članku od 25. januara, iskazana je ovim riječima: „Crnoj Gori je životno načelo – Crnogorstvo. Bez toga Crna Gora ne bi mogla živjeti, tj. ne bi mogla biti Crna Gora. Izgubivši to, ona ne bi morala materijalno propasti, u njoj bi ostale sve ove iste stijene i krši, možda još zaodjenute šumom i zelenilom, ona bi se mogla još proširiti, u njoj bi moglo biti više naroda, bogatijeg i prosvjetljenijeg – ali to više ne bi bila Crna Gora kad u njoj ne bi bilo Crnogorstva ...” Dalje se u člancima kaže „da je crnogorstvo duša naše države, isto kao što je, na primjer, germanizam duša njemačke, a galicizam duša francuske države”. Naši stari „zalagali su glave svoje i prolijevali krv svoju da održe dušu svoje države, a održavši joj dušu, održali su nju samu”.

„U tim člancima – piše Matavulj – tvrdilo se da je *Crnogorstvo* pojam i organizam zaseban, koji ima uslove opstanka i razvića bez potrebe da se oslanja na drugo što. Dakle, Crna Gora, kroz svoj službeni organ, *odricala se svoje istorijske misije*. Doduše, kroz di-jalektičarske tančine i doskočice moglo se tumačiti i drugačije, ali je naše novinarstvo, kao god i mi *gore*, razumijevalo samo na jedan način, prirodni ... Članke je pisao urednik, i za to vrijeme dolazio u društvo. Svi znatniji srpski listovi digoše graju, a to se, možebit, i htjelo; najposlije i vjerni *Srpski list* odgovori na to člankom prožetim finom ironijom, kako je već umio pokojni Bjelanović. Je li to uticalo (jer su *gore* najosjetljiviji pred pod-smijehom, kao što je dobro opazio Ljubo Nenadović), ili se o *Crnogorstvu* sve kazalo što je imalo da se kaže, tek članci prestadoše krajem zime ...” (*Bilješke jednog pisca*, Beo-grad, 1939, str. 225).

Crnogorstvo, kao narodnosna/nacionalna odrednica, sve češće se javno iskazuje u završnim decenijama XIX vijeka, a u političkim akcijama i djelovanju pojačano se iska-zuje poslije 1903. godine. Često u parlamentarnom životu Crne Gore u prvoj deceniji XX vijeka.

Državno–politički vrh Srbije postao je svjestan iskazivanja crnogorske posebnosti u odnosu na Srbe već krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina XIX vijeka. Od tada i počinje organizovano i dugoročno planirano činjenje da se suzbije i „briše crnogor-ska posebnost”. To je vidljivo i iz uputstva Ilije Garašanina koje je dao Milanu Piroćancu kada je, na osnovu ugovora iz 1866. godine, upućen u Crnu Goru sa dvostrukom ulogom:



projekta budućnosti države Crne Gore, suprotstavljena do isključivosti. Sukobi čiji su predmet, oštrina i kontinuiranost stvarali značajne probleme zbog kojih su i Crna Gora u cjelini i njen parlamentarni sistem bili u mukama i na mukama u čitavoj deceniji 1906–1914. Oni su otežavali funkcionisanje Crnogorske narodne skupštine i parlamentarnog sistema u cjelini i ograničavali njegovo uspješnije funkcionisanje. Jer, sadržina i implikacija tih sukoba nijesu ostajali u granicama političkog sučeljavanja i rivalstva oko vlasti više političkih grupacija i stranaka okupljenih oko raznolikih pogleda na organizaciju države, oblik vladavine, državno ustrojstvo, organizaciju i funkcionisanje vlasti, način vladavine, režim. Nijesu ostajali u okvirima međusobnog oštrog kritikovanja usmjerenja i rada, sa poštovanjem pravnih, moralnih i političkih standarda parlamentarnog života, principa takmičenja i utrkivanja za političko prvenstvo i premoć, ostvarujući istovremeno i saradnju u traganju da se što pouzdanije utvrđuju stvarni državni interesi, da se oni što adekvatnije uvažavaju, osiguraju i štite. U njima su parcijalni političko-grupacijski interesi nadređivani državnim, a razumu, partijske i političke strasti<sup>4</sup>. Umjesto

---

da zastupa Srbiju i da bude sekretar knjaza Nikole, da ostvari „upliv na njega i na državna dela” i jača „ideju sjedinjenja sa Srbijom”. Uputstvo koje sadrži direktivu: „...U svravanju srpskog naroda sa Crnogorcima ne davati nikad povoda da jedno drugom pretpostavljate, no svagda govoriti kao o jednom te istom...jednom reči, sve staranje na to upotrebite da se što većma utvrdi, i upravo obljubi, ideja sjedinjenja sa Srbijom, dokazujući da će iz tog sledovati ne samo uveličanje srpskog naroda no i nadvisije njegovo nad ostalim nesrpskim narodima na Orijentu” (*Srbija i oslobodilački pokreti*, Beograd, 1983, str. 538).

Zahtjev da se srpstvu ne pretpostavlja crnogorstvo već da se o crnogorstvu i srpstvu govori „kao o jednom istom”, iskazan u ovom uputstvu, unesen je i u Crnogorsku narodnu skupštinu 1906. godine. Prvi ga je u Skupštinu unio poslanik Simo Šobajić. Usmjerenje uneseno u Skupštinu tim zahtjevom, izazvalo je oštre verbalne varnice. Bez razumijevanja značenja ovog zahtjeva, ne mogu se ispravno razumjeti brojne konfrontacije u Crnogorskoj narodnoj skupštini.

Ma koliko da je Milan Piroćanac ispunio zadatak da utisne u crnogorsku svijest direktivu da su Crnogorci i Srbi „jedno te isto”, da se „briše crnogorska posebnost”, istorijski veći doprinos ispunjenju tog zadatka dao je svojom preporukom državnom vrhu Srbije, u njegovom izvještaju po završetku misije, da se sjedinjavanje Crne Gore Srbiji osigurava prije svega tako što će se mladići iz Crne Gore, iz uglednih porodica, školovati u Srbiji. Od tada doskoro, to je bio usvojen put u politici Srbije, čije je korišćenje zaista značajno doprinijelo da se proširi shvatanje da su Crnogorci i Srbi „jedno te isto”. Da dio intelektualne elite koja je školovala siromašna Crna Gora, radi protiv države Crne Gore.

U okviru ovog, mjesto je i konstatovanju da je i kralj Nikola „zbačen sa crnogorskog prijestola” kao „izdajnik srpskoga naroda” a ne crnogorskoga !

<sup>4</sup> Valja zabilježiti da je 1880. godine u listu *Videlo*, koji je izlazio u Srbiji, višepartizam okarakterisan „kao uređena i zauzdana nesloga” i da nije „sijanje nesloge” iskazivanje različitih političkih stavova u višepartizmu. U njemu piše i slijedeće: „Nemojmo mi slogu do veka tražiti: u odricanju od kritike; u proklinjanju najpoštenije i najnaprednije borbe”; u podvrgavanju naših uverenja nečijima drugim; ostavimo se misli da su život i radnje javno uređenih političkih stranaka – sejanje nesloge, metanje prepeka narodnome životu i napretku. Ustavne države savremene Jevrope osnovane su na glavnoj osnovici uređenih stranaka; te najsavršenije države našega vremena osnovane su, dakle, na neslozi; one nisu ništa drugo nego uređena i zauzdana nesloga”.

pravog političkog pluralizma, karakteriše ih beskompromisno sukobljeni **dualizam**. Sukob dva duha suprotstavljena do isključivosti. Jednog koji teži da se afirmiše, učvrsti i očuva crnogorski identitet – državni, kulturni, narodnosni/nacionalni – i drugog koji teži da se to otkloni i zatre, a da se osigura dominacija „svetosavske svijesti” u Crnoj Gori, da Srbija ima političku, kulturno–duhovnu i svaku drugu dominaciju u Crnoj Gori. Dualizam u kome su obje njegove strane oštro, pizmavo, surovo i beskompromisno usmjerene da jedna drugu ne samo politički pobijedi nego i da politički uništi<sup>5</sup>, da ukloni sa političke scene.

Sukobi, obračuni i razračuni, naročito 1907, 1908. i 1909. godine oko dva označena suprotstavljena državotvorna projekta, činioce parlamentarnog sistema lišavali su mogućnosti da saradnički i zajednički, planski i osmišljeno, izgrađuju i učvršćuju parlamentarni sistem u Crnoj Gori. Proizveli su da se Skupština u praksi, najviše u prvom sazivu (oktobar 1906. do sredine 1907) više iskazuje kao forum za govorničku destrukciju protivničke strane nego kao institucija putem koje se grade demokratski odnosi između parlamentaraca i parlamentarnih institucija, vlasti i građana, koja odgovorno razvija i usavršava parlamentarnu praksu, koja osmišljeno djeluje da parlamentarizam i u Crnoj Gori ima sadržinu sinonima za punu demokratsku vladavinu. To je ne samo kočilo uspješnije unapređivanje parlamentarizma nego i usporavalo i kočilo još brži i još kvalitetniji razvojni uspon Crne Gore u tom periodu.

Ti sukobi svojom presijom usadili su u društvenu svijest crnogorskog društva brojne zablude, predrasude i proizveli duboke podjele u narodu, linijom: „Ko je na čijoj strani, navijački”; „ko je za knjaza, odnosno kralja Nikolu”, za „pravaše”, a „ko je protiv knjaza, odnosno kralja Nikole i Crne Gore”, za „klubaše”. Linijom koja je ljude stavljala u položaj velike nesigurnosti i neizvjesnosti. Podjela koja „bijaše krvnička” (S. Lopičić)<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Usmjerenje da se protivnik potpuno uništi gajeno je kao vrlina u Crnoj Gori u kontinuiranim borbama protiv porobljivača u toku više vijekova. Borbama u kojima je situacija zahtijevala i diktirala uništenje protivnika pošto–poto. To je donosilo priznanja, ugled, častoljublje. Vijekovima gajeno kao vrlina, postalo je sastavni dio tadašnjih shvatanja, mentaliteta i djelujuće tradicije. To je činilo pogodno tle za konstituisanje takvog političkog usmjerenja i u međusobnim političkim borbama. Ovo je tada zapazio, konstato-vao i na to ukazao autor komentara u *Beogradskim novinama*, broj 143, od 25. maja 1907. godine. U njemu on povodom događanja na političkoj sceni Crne Gore konstatuje: „Jedni se stavljaju na ovu, a drugi na drugu stranu. Malo ih je koji hoće da ocene osobine Crnogoraca. Što u drugim zemljama može da prođe kao privremena pojava, u Crnoj Gore može da bude fatalno...” „Crnogorac koji je uvek samo vojnik, videći da mu Ustav dopušta borbu i sa unutrašnjim protivnikom, boriće se kao vojnik: gledajući pošto–poto da savlada svako protivljenje i da svojim delom, usled vojničkog častoljublja, izazove dopadanje i priznanje”.

<sup>6</sup> Na sjednici Skupštine održanoj 14. decembra 1911. godine, poslanik Savo Vuletić o tome je rekao: „...naš narod (je) uznemiren... Danas Janko kaže narodu – budi za mene, mene hoće kralj; sutra Marko, nemoj no za mene... a on, narod, ne zna šta će... Ako pogriješi ćefu nečijem, on ga poslije goni”. „...„Treba braniti zemlju i narod od *jednog opakog zla, od žive vatre*. To treba izbaciti. Treba mi – Skupština, da to iskorijenimo”.

Dalja analiza zahtijeva, čini nužnim da se identifikuju: činioci ta dva državotvorna projekta, dvije orijentacije, stvarna suština njihovih projekata i orijentacija. To ima i širu korist. Jer, matrica njihovih tadašnjih suprotstavljenih državotvornih projekata i sukoba, životno se ispoljava, više ili manje, u čitavoj istorijskoj vertikali od tada do sada, pun jedan vijek. Ta matrica postoji u osnovi dva suprotstavljena državotvorna projekta, dvije političke orijentacije, u savremenosti. Zablude i predrasude tadašnjim sukobima usađene u društvenu i individualnu svijest crnogorskog društva, ispoljavaju se, jače ili slabije, u čitavoj istorijskoj vertikali od tada do sada, i sada – pun jedan vijek bez samo par godina. Znanje njihove ondašnje suštine zato pomaže da se bolje razumije i sadašnjost.

### 3. ČINIOCI OSTVARIVANJA I DEKLARATIVNA SADRŽINA DVA DRŽAVOTVORNA PROJEKTA

Činioci ostvarivanja jednog državotvornog projekta, jedne državotvorne orijentacije, jesu:

– grupa (16) crnogorskih studenata politički organizovanih, ideološki i politički indoktriniranih u Beogradu, a sa operativno–izvršnim djelovanjem na tlu Crne Gore<sup>7</sup>;

---

<sup>7</sup> Grupa 16, a ne „crnogorska studentska omladina”, koju je atribuciju sebi neosnovano prigrabila i dala grupa 16, a koju su od njih, svakako svjesno, bez kritičke provjere, preuzeli autori dosadašnjih historiografskih radova. Grupa 16 ne može se izjednačavati i poistovjećivati sa tadašnjom znatno brojnijom crnogorskom studentskom omladinom. Jer, u periodu od 1905. do 1914. godine samo 16 studenata iz Crne Gore politički organizovano djeluje prema Crnoj Gori i na njenom tlu. Samo 16 potpisalo je *Riječ crnogorske studentske omladine*, od 8. novembra 1905. godine, koju su potpisnici označili kao svoju programsku deklaraciju; *Riječ crnogorske univerzitetske omladine o prilikama u Crnoj Gori* od 7. aprila 1906, i druge njihove dokumente. Među potpisnicima druge *Riječi* ima par lica koja nijesu potpisala prvu, ali u istom broju izostali su potpisi potpisnika prve. Ni u jednom periodu ova grupa nije organizovano djelovala sa brojem učenika više od oko 16. S vremena na vrijeme, pojavljuju se i drugi studenti samo na političkim mitinzima, sa militantnom organizacijom, po univerzičetskim centrima. Nasuprot tom broju, školske 1905/1906. godine znatno više je studiralo crnogorskih studenata na Beogradskom univerzitetu, u Beču, Zagrebu, Rusiji, Francuskoj... Samo na Pravnom fakultetu u Beogradu bilo je 28, na Filozofskom 12, itd. U periodu političkog iskazivanja grupe 16, od 1905–1909. godine, samo na Beogradskom univerzitetu iz Crne Gore studiralo je najmanje 74 studenta. A 1911. samo na Pravnom fakultetu u Beogradu studiralo je 40 studenata iz Crne Gore. *Brojčani odnos ukupnog broja crnogorske studentske omladine u označenom periodu, s jedne strane, i grupe 16, s druge strane, takav je da ne dopušta i ne opravdava da se grupa 16, kao činilac u političkim borbama u Crnoj Gori, poistovjećuje sa cjelokupnom tadašnjom crnogorskom studentskom populacijom. Pa ni sa njenim dijelom u Beogradu.* (O brojnosti crnogorskih studenata u periodu 1906–1914, vidjeti: dr Momčilo D. Pejović, *Školovanje Crnogoraca u inostranstvu 1848–1918*, Podgorica, 2000; podaci ovdje konstatovani su na str. 150. i 151).

Za ocjenu odnosa ove političke grupacije prema Crnoj Gori, ima značaja, makar kao indikacija za dalju provjeru, i slijedeća činjenica: Jovan Plamenac u *Deklaraciji kralju Aleksandru* od 31. januara 1925. godine, pozivom na jedan akt Enver–paše, tadašnjeg

– Narodna stranka – politička partija organizovana početkom 1907. godine<sup>8</sup>, čiji program je potpisan od 38 članova, koja je imala Klub svojih poslanika u Crnogorskoj narodnoj skupštini do juna 1907. kada je prestao mandat Skupštini u tom sazivu;

– njihove pristalice.

Ova politička grupacija tada je označena odrednicom – „klubaši”.

Snažnu logističku podršku i podsticaje njima dinamično pruža tadašnji politički, državni i kulturno–duhovni vrh Srbije.

Po njihovim deklarativnim izjavama – što su pojavni oblici njihove političke orijentacije – pravac i cilj njihove političke orijentacije, svih njihovih akcija, je: oduzeti apsolutnu vlast knjazima, od 1910. godine kralju Nikoli I Petroviću, „sumnjivog nacionalnog Srpstva” i njegovoj kamarili, srušiti njihov režim, koji kvalifikuju „pljačkaškim i nenarodnim”, otkloniti „raskošni život na račun narodnih muka” i zamijeniti ih uspostavljanjem demokratije u Crnoj Gori.

U dosadašnjim historiografskim radovima te izjave su uzete kao dokaz da ovi činioци čine istorijski progresivan demokratski pokret i da su progresivna sva njihova tadašnja činjenja. Uključujući čak i dvije zavjere od njih organizovane (1907. i 1908/1909).

Drugačija je suština njihovih ciljeva. Pouzdani dokazi za to iznose se u slijedećem poglavlju.

---

čelnika Turske, koji je akt „pao u ruke ruskoj zagraničkoj policiji”, i koji je „ruska vlada poslala crnogorskoj vladi”, konstatuje da je i Turska, „da bi se osvetila Crnoj Gori” novčano pomagala crnogorske studente i omladince „da bi oni mogli podizati u Crnoj Gori bune i stvarati nered” (V. tekst *Deklaracije* u: prof. dr Šerbo Rastoder, *Janusovo lice istorije*, str. 149/150).

<sup>8</sup> Jovan Đonović u svojoj knjizi *Ustavne i političke borbe u Crnoj Gori 1905–1910*, (Beograd, 1939), utvrđuje da je „crnogorska studentska omladina” politički organizovana u Beogradu, djelovanjem na liniji svoje *programske deklaracije*, uspjela pridobiti za svoje ciljeve izvjestan broj pristalica, koji su kasnije osnovali političku partiju, sa nazivom Narodna stranka, koja je od početka 1907. godine u Crnoj Gori „postala partijsko politička forma ideja omladine” (str. 99). Jovan, filozof po obrazovanju, sa Markom Dakovićem i Todorom Božovićem rukovodio je izradom programskih dokumenata i akcijama u Crnoj Gori grupe 16 crnogorskih studenata u Beogradu, koja je sebe nazvala „crnogorska studentska omladina”, što je dokaz da se njegovo kazivanje zasniva na neposrednom znanju činjenica i da je zato pouzdano.

Janko Tošković, jedan od prvaka u Narodnoj stranci i potpisnik njenog programa, u svojim *Memoarima* (Cetinje, 1974) piše: „Za osnovu izrade Programa (Narodne stranke – M.Š.) uzet je program Radikalne stranke biv. Kraljevine Srbije” koji je „sa neznatnim izmjenama unesenim prema našim prilikama jednoglasno prihvaćen... sa nazivom: Program Narodne stranke u Crnoj Gori” (str.39). Odnos prema državi Crnoj Gori, njenom društvenom, kulturnom i nacionalnom biću iskazan je stavom: „Narodna stranka tražiće od svojih članova da rade na podizanju srpske kulture” u Crnoj Gori (tač. 6). Sve to potvrđuje Đonovićevo kazivanje da i djelatnu političku usmjerenost Narodne stranke karakteriše okrenutost prema Srbiji više nego prema Crnoj Gori. U suštini, Narodna stranka bila je filijala srpske Radikalne stranke u Crnoj Gori. To potvrđuje kasnije djelovanje, sve do 1918. godine, na liniji programa Radikalne stranke, većine potpisnika Programa narodne stranke.

Činioci ostvarivanja drugog državotvornog projekta, druge političke orijentacije, jesu:

– knjaz, odnosno kralj Nikola I Petrović, vladalac, monarh tadašnje Crne Gore;

– politička grupacija tada označena imenom „*Prava narodna stranka*” (nije organizovana kao politička partija);

– državni službenici pristalice tadašnjeg režima crnogorske države, uključujući i vojno–policijski aparat države;

– pristalice ove političke grupacije.

Pripadnici ove političke grupacije i orijentacije tada su imenovani odrednicom – „pravaši”. Grupaciju nazvanu „pravaši” sačinjavali su svi protivnici „klubaša”, bilo da su odani i vjerni Gospodaru, bilo da su osuđivali način njegove vladavine.

Po njihovim deklarativnim iskazima – što su pojavni oblici njihove političke orijentacije – pravac i cilj njihove orijentacije, njihovih akcija jeste: učvršćenje države Crne Gore, osiguravanje njenog trajnog opstojanja, njena modernizacija ustavnim i šire pravnim uređenjem i ostvarenjem ustavnih određenja, njeno jačanje tim putem i njena odbrana od „izdajnika” i „plaćenika Srbije” – kako su kvalifikovali „klubaše” – njihovih logističkih pomagača i pristalica, koji zajednički „hoće da razore i unište crnogorsku državu”.

Nasuprot prihvatanju za punu istinu deklarativnih i propagandnih iskaza „klubaša” i njihovih sadejstvujućih činilaca, u dosadašnjim istoriografskim radovima javno iskazane političke orijentacije knjaza, odnosno kralja Nikole i „pravaša” da je pravac njihovog djelovanja odbrana države Crne Gore i njenog ustavnog poretka, odbacuju se kao netačne, bez uzimanja u obzir i ocjenu legitimnog prava države na odbranu, koje ima i crnogorska država kao i svaka druga. Tvrdi se da je njihovo činj enje u svemu zasnovano na odbrani ličnih i čisto dinastičkih interesa, da je antidemokratsko i suprotno interesima naroda Crne Gore.

#### **4. SUŠTINA PROJEKTA I ORIJENTACIJE GRUPE I STUDENATA I NARODNE STRANKE („KLUBAŠA”)**

Pojavnost ne mora biti identična sa suštinom. Iza površine događajnosti, postoji dublja, više ili manje skrivenija suština. U obliku ideja, pokreta, programa. Dublji slojevi činjenja, determinisani njihovim motivima i ciljevima, određuju suštinu. To važi svuda i uvijek. To važi i za činj enje obje označene političke orijentacije u Crnoj Gori.

To nameće pitanje: da li je sadržina naprijed konstatovanih deklarativnih iskaza, sadržinski i ciljno identična sa suštinom i krajnjim ciljevima, označena dva državotvorna projekta, dvije političke orijentacije?

Odgovor daju rezultati analize dubljih slojeva, motiva i ciljeva njihovih činjenja. Taj rezultat je višeslojan. Sastoji se od više utvrđenih činjenica i njihovih odnosa.

Grupa (16) crnogorskih studenata politički organizovanih u Beogradu, Narodna stranka u Crnoj Gori i njihove pristalice, kao udruženi činioци ostvarivanja jednog državotvornog projekta, jedne političke orijentacije, označavani zajedničkim imenom – „klubashi”, u čitavom periodu, koristeći i mogućnosti koje daje parlamentarni sistem, oštro i beskompromisno kritikuju, osuđuju i raskrinkavaju „autokratsku i apsolutnu vlast knjaza, odnosno kralja Nikole”, njegove: „samodržavlje”, „sumnjivo nacionalno Srpstvo”, „politiku očuvanja crnogorske države”, što je „krajnje neprincipijelno prema Srbiji”, „bogatsvo na narodnoj mucii”, „bogato i raskalašno življenje, dok je narod siromašan”, njegov „pljačkaški i nenarodni režim”. Čine to često i u obliku nemilosrdne hajke. Raskrinkavaju ih beskompromisno pred crnogorskom javnošću i putem štampe u drugim državama u okruženju. Izbjegavajući da se u tom oštro, nemilosrdnom i bezobzirnom raskrinkavanju izjašnjavaju o političkom povjerenju naroda u knjaza, odnosno kralja Nikolu<sup>9</sup>.

To njihovo beskompromisno raskrinkavanje, opravdano u pogledu raskošnog života, njegovog autokratizma, nije rezultiralo uspostavljanjem demokratije u Crnoj Gori. Nije ni moglo, objektivno. Demokratija se stvara građenjem a ne samo kritičkim razaranjem, ma kakvo ono bilo. Ne može se poreći, međutim, da je to njihovo činjenje moglo imati izvjesno pozitivno dejstvo. Moglo je uticati, objektivno, da knjaz/kralj Nikola i tadašnji režim crnogorske države svoja činjenja ostvaruju u granicama zakona više nego što bi, pod dejstvom inercije iz preparlamentarnog života, činili da nema tih kritika i osuda. To ograničenje tadašnje vlasti, toliko–koliko ga je bilo, vrijedno je, srazmjerno stvarnom ograničenju. Vrijedno je iako je svojom prirodom i ekscesnim djelovima izazivalo i ekscesne i nedemokratske reakcije vlasti ili bar bilo povod za njih.

U mjeri u kojoj je tim činjenjem ograničavana apsolutistička vlast, postoji podudarnost dijela deklarisanog, pojavnog, i suštine faktički ostvarenog.

Rezultati izvršene analize sveukupnog činjenja činilaca ove političke orijentacije, međutim, dokazuju da raskrinkavanje knjaza/kralja Nikole i režima nije činjeno primarno sa ciljem da se utiru putevi demokratizovanja crnogorske države, nego sa ciljem da se urušavanjem knjaza, kao

---

<sup>9</sup> Tadašnji list *Parlament* koji je izlazio u Beču konstatuje: „Sasvim je prirodno da je svaki prvi parlament zadahnut mržnjom na stari režim, pa je tako i u Crnoj Gori, koja ima svoje emigrante i nezadovoljnike”... „Mi se nadamo s pravim razlogom da se on neće (parlament) bavljati tračarijama iz prošlosti, pošto je dužnost svakog parlamenta da se brine za budućnost, a ne da se gubi u pretresanju žalbi na sitne događaje u prošlosti. Ovo treba da ima na umu prvi parlament crnogorski, starajući se da ne izaziva svađe i razdor, što bi nama Slovencima bilo suviše nemilo”. (Objavljeno u listu *Pobjeda* od 25. juna 2001).

državnog suverena, i režima, obezglavi i oslabi država Crna Gora, učini besmislenim njeno dalje postojanje kao suverene države i da se tim putem stvore uslovi za prisajedinjenje crnogorske teritorije Srbiji.

Među činjenicama koje to dokazuju je i ovaj skup i sklop činjenica:

a) Grupa (16) crnogorskih studenata, Narodna stranka i njihove pristalice – „klubaši”, u čitavom periodu ostvarivanja parlamentarizma u Crnoj Gori od 1906. do 1914. godine, nijesu iskazali, bilo u kom obliku, razrađen plan ili skicu plana demokratizacije crnogorske države. O Crnoj Gori govorili su dominantno bez njenog označavanja državom. Njihovu oštru osudu Ustava ne prati njihova inicijativa ili njihov predlog za uvećanje njegove demokratske sadržine, putem izmjena ili dopuna ustavnih određenja. Takvu inicijativu ili predlog nijesu dali u mnogobrojnim javnim govorima njihovih čelnika i drugih aktera i u dugim debatama njihovih poslanika u Crnogorskoj narodnoj skupštini od oktobra 1906. do marta 1907. godine. Ni njihovih poslanika u skupštinskim sazivima izabranim 1911. i 1914. Nijesu to učinili ni kada je Državni savjet iskazao mišljenje „da bi trebalo preduzeti izmjene Ustava u većem obimu” (mišljenje utvrdio na sjednici održanoj 26. novembra 1908), dostavio ga i Vladi i Skupštini, učinio ga javnim i time otvorio prostor za inicijative svima. Putem svojih poslanika nijesu Skupštini podnijeli nijedan projekt zakona čija bi obavezujuća određenja doprinijela demokratizaciji poretka crnogorske države ili modernizaciji i demokratizaciji neke državne institucije. Sva njihova činjenja svode se na kritiku i osude usmjerene na destrukciju i rušenje knjaza/kralja i režima i na parole o prednosti demokratije.

b) Umjesto da slijede deklarativne iskaze, koji implicitno obavezuju konkretno projektovanje demokratizacije poretka, institucija i režima crnogorske države i konkretnu borbu za dosljednu realizaciju projekata sa tim smjerom, činoci ove političke orijentacije odlučno, beskompromisno i istrajno bore se, svim raspoloživim sredstvima i na sve moguće načine, da Crna Gora svoju politiku i sve svoje odluke striktno zasniva na „interesima Srpstva”, onim i onakvim kako ih saopštava državno-politički vrh Srbije; da svoju unutrašnju i međunarodnu politiku ne vodi samostalno; da samostalno ne odlučuje o svojim odnosima sa okruženjem; da dosljedno slijedi opredjeljenja Srbije.

To dokazuje koncepcija i sadržina dokumenta od 8. novembra 1905. godine, nazvanog *Riječ crnogorske univerzitetske omladine*, potpisano od 16 crnogorskih studenata politički organizovanih, ideološki i politički indoktriniranih u Beogradu, koji su sami označili kao svoju *programsku deklaraciju*<sup>10</sup>. Dokumenta kojim su se njegovi potpisnici, predstavljajući se predstavnicima crnogorske studentske omladine, oštro suprotstavili donošenju ustava Crne Gore, iako do tada nije bio ni napisan, niti su mo-

<sup>10</sup> Tekst dokumenta vidjeti: Dr Nikola Škerović, *Crna Gora na osvitku XX vijeka*, Beograd, 1964, str. 90/91.

gli znati kakva će mu biti sadržina. Zahtijevali su, dakle, da se u Crnoj Gori ne donosi ustav! Motivaciju tog njihovog suprotstavljanja i zahtjeva kazuje sadržina završne, osme tačke tog dokumenta: „Zdravo shvaćanje nacionalnih interesa u novom životu Crne Gore, učiniće da sve separatističke težnje, antagonizam i provincijalni interesi, ukoliko bi se kosili sa stvarnim interesima srpskog naroda, moraju ustuknuti pred idejom slobode i ujedinjenja srpstva”. Dakle, po njima, donošenje ustava države Crne Gore „separatistička je težnja”, a interesi Crne Gore i njenog naroda „provincijalni su interesi”. Državni i nacionalni interesi Crne Gore „moraju ustuknuti” pred idejom „ujedinjenja Srpstva”, što se može ostvariti jedino nestankom crnogorske države. Zato ne treba donositi ustav, jer je ustav snaga učvršćivanja države, njenog subjektiviteta, jačanja njene odbrane ! Prepreka je ujedinjenja „Srpstva”, pa treba spriječiti njegovo donošenje! To je „zdravo shvaćanje nacionalnih interesa”.

To je, suštinski, izvršavanje ciljeva Garašaninovog *Načertanija* (1844) u kojem je utvrđen jedan od ciljeva i pravaca djelovanja – da se teritorija Crne Gore uključi u sastav Srbije. Programskog dokumenta koji je od tada sve do 1918. godine bio osnova politike vrha Srbije.

Takvu ulogu i značaj ovog dokumenta kazuje davanje mu, od tvorca, uloge *programske deklaracije*. Takvu njegovu ulogu i značaj potvrđuje iskaz njegovog potpisnika Jovana Đonovića, jednog od označenih trojice rukovodećih prvaka Kluba crnogorske studentske omladine u Beogradu, u njegovoj citiranoj knjizi *Ustavne i političke borbe u Crnoj Gori 1905–1910*. Iskaz koji glasi: „Ova *Riječ* je osuda autokratskog knjaževog režima, i u isto vreme programska deklaracija o slobodi i ujedinjenju srpskoga naroda. Omladina ispostavlja geslo: protiv separatizma i za jedinstvo. Ovom idealu ona će ostati verna tokom celokupnog svog aktiviteta i najzad završiće ga ujedinjenjem Srbije i Crne Gore” 1918. godine (str. 54). U knjizi, zatim konstatuje da su vodili borbu za to da Crna Gora „žrtvuje sebe” radi „srpskih ideala i interesa”, radi „stvaranja jedne jake srpske države”, u kojoj će Crna Gora biti „južna pokrajina”. Konstatuje (str. 73) „nacionalnu notu prve omladinske reči... Tako je od prvog momenta dat veliki značaj ovom procesu, ne samo s obzirom na unutrašnje prilike u Crnoj Gori već i sa srpskog narodnog gledišta”. I utvrđuje: svoj pristup sa „srpskog narodnog gledišta” grupa studenata nije u početku otvoreno iskazala. Tek kasnije nastao je momenat „da omladina otvoreno izađe sa svojom velikosrpskom politikom”. Isti metod, dakle, koji je primjenjivao Nikola Pašić kada je u pitanju Crna Gora, a koji je eksplicitno iskazao u poznatom cirkularnom pismu diplomatskim predstavnicima Srbije u inostranstvu u kojemu im nalaže da djeluju na pravcu prisajedinjenja Crne Gore državi Srbiji, ali „da se otvoreno ne ispoljavaju”.

Ovim svjedočenjem potvrđuje da agresivni nacionalizam jeste jak, ali i suviše slab da javno iskaže svoje stvarne ciljeve! Da mu je jedno na riječima, a drugo na djelu.



Crnogorska omladina, studentska i ukupna, svi građani Crne Gore, nema u to sumnje, željeli su da žive u državnom uređenju demokratskijem od do tada postojećeg u Crnoj Gori.

Ali, citirani stav i smjer označene programske deklaracije grupe (16) crnogorskih studenata politički organizovanih u Beogradu kazuje da su oni svojim političkim programom postavili cilj da se demokratskije uređenje u Crnoj Gori postigne ukidanjem države Crne Gore i prisajedinjenjem njene teritorije Srbiji, a njenog naroda srpskom narodu! *Ne, dakle, demokratizacija crnogorske države, nego njeno ukidanje, proširenje režima države Srbije i demokratije svojstvene tom režimu i na teritoriju Crne Gore*<sup>11</sup>.

To izričito potvrđuju dvojica od trojice prvaka tzv. „crnogorske studentske omladine” – Jovan Đonović i Todor Božović, u svojoj knjizi *Crna Gora i napredni pokret*, objavljenoj 1910. godine, u vrijeme trajanja političkih borbi. U njoj oni pišu: U „nacionalnom pokretu našeg naroda prvih godina XX veka... Srbiji je dodeljena uloga Pijemonta, a Crnoj Gori uloga pijemontskog logorišta” (str. 286). „Vreme je da ona (Crna Gora – napomena M.Š.) ispuni svoj istorijski amanet, da priloži sve što ima na oltar srpske slobode. Ali, ne ...onako kako se radilo i sad se radi: sasvim drukčiji osnov mora da se uzme”... „Tamo (u Crnoj Gori – napomena M.Š.) treba da bude savremeno zborna mesto narodnih hajduka i uskoka, da onamo (u Bosnu i Hercegovinu – napomena M.Š.) uskaču svi oni koji su gotovi dohvatiti i bombu, i dinamit, i nož, i revolver, i pušku, pa uskakati i porobljeni narod štititi od narodnih ugnjetača, hrabriti ga i krčiti put glavnim trupama... *Jednom reči, Crna Gora postala bi ustanički logor Srpskog naroda*” (podvučeno u originalu – napomena M.Š.) (str. 296/ 297). Put i način da se to postigne određen je ovako: „Najsigurniji korak k tome činu jeste: spajanje granica obeju država ovih slobodnih srpskih zemalja” (str. 307).

Sve citirano potvrđuju rezultati produbljene analize činjenja i oblika djelovanja grupe (16) crnogorskih studenata i „klubaša” u periodu od 1905. do 1918. godine.

Označeno ciljno usmjerenje ilustruje, ako ne i dokazuje, i činjenica da je poslanička grupacija opredijeljena da se bori za dominaciju „srpstva” u Crnoj Gori, na 21. sjednici Crnogorske narodne skupštine održa-

---

<sup>11</sup> „... u Biogradu nijesu mogli shvatiti zajednicu između Srbije i Crne Gore bez supremacije nad ovom potonjom, što u začetku svaku zajednicu potkopava, jer je osnov svake zajednice potpuna jednakost i međusobno poštovanje. Istina Srbija je viša, naprednija i bogatija, ali priroda zemljišta, duh naroda i prošlost Crne Gore mogu se mjeriti sa tim preimućstvima Srbije, i da ne pominjemo nezavisnost Crne Gore” (dr Lazar Tomanić, *Pedeset godina na prestolu*, Cetinje 1910, str. 9). To neporecivo potvrđuje i ranija izjava Garašanina da je „najjači udarac srpstvu” i „najveće zlo za Srbiju što se Danilo zaknjazio”. (Milan Šurbatović, *Istorija ratova Crne Gore od njenog postanka 1499. godine do 1924. godine*, Vindzor, 1989, str. 233/234).

noj 27. novembra 1906. godine, većinom prisutnih poslanika (36 „za” i 20 „protiv”), izdejstvovala zaključak da se ime Crnogorska narodna skupština zamijeni imenom – Srpska narodna skupština za Knjaževinu Crnu Goru. Zaključak koji je suprotan ustavnom određenju – kojim je utvrđeno da je njeno ime Narodna skupština. Poslanička grupacija za koju Rade Turov Plamenac u svojim *Memoarima*<sup>12</sup> kaže: „Mladi naučenjaci u Skupštini bjehu velikosrpskog glasa” i „činjahu da je Narodna skupština privržena Srbiji”, a ne Crnoj Gori. Zaključak koji je suprotstavljanje tadašnjem opredjeljenju druge grupacije poslanika da se u Skupštini „afirmiše crnogorstvo” kao posebnost u odnosu na „srpstvo”. „Crnogorstvo”, koje su u kasnijim skupštinskim debatama poslanici Narodne stranke Simo Šobajić, dr Milovan Marušić i njihove pristalice kvalifikovali „separatizmom” i odbijali da prihvate. Rasprava o tome na toj i narednim sjednicama sadrži različite i suprotstavljene poglede o kulturno-političkom i nacionalnom obilježju naroda iz koga potiču poslanici Crnogorske narodne skupštine i čiji su predstavnici. U tim raspravama jedni su sve pravoslavce u Crnoj Gori u nacionalnom pogledu tretirali Crnogorcima, a drugi Srbima. Ovi drugi strastveno su ideološko-političko srpstvo nadređivali državnom, kulturnom i nacionalnom crnogorstvu, koje je tada iskazivao dio poslanika. Više konstatovanjem istorijske, državne i druge posebnosti nego pojmovno, ali sa jasnim i izričitim kazivanjem o posebnosti Crnogoraca<sup>13</sup>.

Činioci „klubaške” političke orijentacije osmišljeno su radili da se u informativne, kulturne, političke i obrazovne<sup>14</sup> sadržaje u Crnoj Gori

<sup>12</sup> Podgorica, CID, 1997, str. 253.

<sup>13</sup> U raspravi o tome na Skupštini su iskazane i ove konstatacije – poslanik Jovan Plamenac: „Mi smo se Crnogorci samo u velikim istorijskim događajima ispoljavali da smo Srbi, ali u mirnom istorijskom toku mi smo uvijek neopredijeljeno pleme u narodnom smislu. Imao sam dodira, gospodo, sa našom braćom Dalmatincima, Hrvatima, Rusima i drugim i oni o nama sude kao Crnogorcima, kao o posebnoj naciji”; poslanik Bajo Gardašević: „Ja sam zbilja bio svjedok kada su se vodile prepirke da li su Crnogorci Srbi. Bar mi koji smo na strani učili moramo se sjetiti one anegdote među Hrvatima kada su na jednoj skupštini izglasali sa 2 glasa većine da su Crnogorci Srbi”; „Ja sam imao često puta prilike da čujem pitanje među samim Rusima i drugim narodima da se obraćaju sa pitanjima, a to još ljudi inteligentni, kakve su nacije Crnogorci, a kad im se kaže da su Srbi, oni se čude”, i tako dalje (Stenografske bilješke, prva knjiga, str. 471/472). Crnogorsko nacionalno pitanje, dakle, bilo je predmet rasprave 1906. godine u Crnogorskoj narodnoj Skupštini, a i prije 1906. godine intelektualci „Dalmatinci, Hrvati, Rusi i drugi...sude o Crnogorcima kao posebnoj naciji”. Neistinite su, to i ove činjenice kazuju, historiografske tvrdnje da „nikome nije padalo na pamet za crnogorsku naciju do pojave komunista”.

<sup>14</sup> O potrebi sprečavanja ove usmjerenosti u obrazovanju, na sjednici Crnogorske narodne skupštine, održanoj 24. novembra 1907. godine, govorio je Jovan Plamenac, tadašnji ministar prosvjete i crkvenih poslova. Konstatujući da su obrazovanje i vaspitanje omladine „najglavnija arterija u organizovanju države”, najavljujući promjene dotadašnjih planova i programa obrazovanja u Crnoj Gori, pored ostalog, rekao je: „Treba shvatiti razvitak našeg naroda, potrebu i ciljeve u pojedinim razvojnim etapama” i dati „obrazovalistima novi nastavni plan” .... „U našem nastavnom planu i programu najmanje su bili

unose konstatacije i tvrdnje, ideološko-politička usmjerenja, kojima se poriče crnogorstvo – koje se u tom istorijskom periodu sve snažnije ispoljava – i zatiru njegovi temelji, a da se putem sistema obrazovanja u biće crnogorskog naroda utiskuje srpski identitet. Kojima se ustoličava i u svijest ljudi usađuje otpor prema nezavisnosti države Crne Gore i njenoj državnoj odvojenosti od Srbije.

Utiskivanje tog smjera svijesti u obrazovni sistem, unošenje je u svijest shvatanja da je biće Crne Gore srpsko, a ne crnogorsko. Istiskivanje je najglavnije arterije za životno opstojanje crnogorske države. Smanjivanje je duhovne osnove za opstojanje samostalnosti države Crne Gore i sve veće obesmišljavanje njene državne posebnosti. Zato taj smjer nije, objektivno, smjer demokratizacije države Crne Gore i tim putem njenog učvršćivanja, jačanja i osiguravanja njenog daljeg opstojanja kao države, nego je efikasan smjer potkopavanja njenog daljeg postojanja kao države.

v) Istaknuti i uticajni dio činilaca ove političke grupacije i orijentacije organizuju i dvije u istoriji poznate tajne zavjere sa ciljem da „zbače” sa crnogorskog prijestola knjaza, odnosno kralja Nikolu I Petrovića, i sa vlasti njegovu „kamarilu”. Da bez legitimiteta i na nelegalan način „zbače” sa vlasti legalnog i legitimnog suverena crnogorske države, legitimni i legalni vrh državne vlasti Crne Gore. Vlasti koja je glavna prepreka ostvarivanju ciljeva „klubaša”. Da time obezglave i oslabe državu Crnu Goru. I da na taj način obezbijede prisajedinjenje njene teritorije državi Srbiji.

Te dvije zavjere su: Bombaška zavjera 1907. godine i vojno-civilna zavjera 1909. godine. Obje direktno protiv crnogorskog suverena i legalne vlasti države Crne Gore. Time, objektivno, protiv daljeg opstojanja države Crne Gore.

Prvu zavjeru čine radnje: ilegalno dobavljanje izvjesne količine „krupnih” i „malih” bombi – tada „najzastrašujućeg oružja” – njihovo

---

zastupljeni naši narodni interesi, naša prošlost i naši ciljevi. Taj plan nije bio dovoljno nacionalan”. Činjenica da se ista misao iskazuje i u sadašnjosti, gotovo 100 godina poslije ovog njegovog iskaza, dokaz je da nije bilo promjena kojima bi se ostvario najavljeni cilj.

U istom iskazu Plamenac je rekao i slijedeće: Naša omladina školovana u inostranstvu „nije u stanju, s malim izuzetkom, da potpuno shvati želje i potrebe svojega naroda kada se vrati u domovinu”... „Vaspitanje u inostranstvu i nije na istom zajedničkom zemljištu za sve, nego su jedni vaspitavani u Italiji, drugi u Njemačkoj ili Francuskoj, drugi opet u Rusiji ili Srbiji, itd. Došavši u zemlju, ne postoji među tom omladinom nikakve veze do moguće veze mladalačkog doba godina, ali rijetko se opaža da postoji dovoljna veza duhovna među tom našom omladinom”. Zato se njihove misli ne spajaju i u „jednom zajedničkom cilju ne upućuju”. Razumljivo je stoga „zašto se jedan dio naše omladine rasuo i pošao onim putem kojim ne bi pošao da je na našem zemljištu školovan i obrazovan”. ...„Knjaževska vlada je to dobro shvatila”. (Stenografske bilješke sa sjednica Crnogorske narodne skupštine, održanih 1907/1908. godine, strana 124). Ove konstatacije imaju veliko značenje za sagledavanje i razumijevanje međusobnih konflikata ondašnjih školovanih poslanika u Crnogorskoj narodnoj skupštini i njihovih konflikata sa tadašnjom crnogorskom realnošću.

prenošenje iz Kragujevca u Beograd; upućivanje njihovog dijela iz Beograda preko austrijske teritorije i Kotora sa odredištem da stigne na Cetinje, a drugog dijela preko turske teritorije, da preko Berana stigne na teritoriju Crne Gore; opredjeljenje da se bombe upotrijebe u obračunu sa knjazom Nikolom i njegovim režimom<sup>15</sup>. Ukupnost toga djelovanja kazuje da mu je cilj da se likvidira crnogorska država i njena teritorija pri-sajednini državi Srbiji. Završne projektovane radnje zavjere sprečava njeno otkrivanje krajem oktobra 1907. godine, kada su bombe donesene na Cetinje, odnosno na teritoriju Gornjeg Polimlja<sup>16</sup>.

Drugu zavjeru čine radnje: ilegalno, čvrsto vojnički-zavjerenički, sa zakletvama, stvaranje tajne vojno-civilne političke zavjereničke organizacije, inicirane iz sastava dijela crnogorske vojske, na podsticaj i podršku austrijskog izaslanika (Zlatica, 1908), sa snagama operativnog izvršenja u članstvu organizacije u dijelu vojnih jedinica i u više mjesta u Crnoj Gori; zavjere sa ciljem da se sa prijestola svrgne knjaz Nikola I Petrović, sruši njegov režim, i obezbijedi „pobjeda interesa srpstva” kako ih identifikuje državno-politički vrh Srbije. *Ako drugačije ne mogne, i*

---

<sup>15</sup> Okrivljen za učešće u zavjeri, odbijajući bilo kakvu vezu sa zavjerom, ako „zaista postoji”, jedan od prvaka Narodne stranke, Mihailo Ivanović, poznati pravnik, konstatuje: upotreba bombi protiv vlade i vladara Crne Gore „*bi uništilo državu našu*”... „Bio bih bezdušnik i najveći neprijatelj svoga naroda kad bih ja radio na toj buni za koju sam uvjeren da *bi uništila našu državu*”(dr Nikola Škerović, cit. djelo, str. 328/329).

<sup>16</sup> Bombaška zavjera u dosadašnjim historiografskim radovima nazvana je „Bombaška afera”, sa značenjem koje ima riječ „afera” – nečasno, protiv zakona i pravde činjenje – crnogorskog državnog vrha, a ne zavjerenika. Da je on „stvorio aferu nečasnim i protiv zakona i pravde organizovanjem suđenja organizatorima, izvršiocima i pomagačima dobavljanja i donošenja bombi u Crnu Goru. Da je to učinio u cilju uništenja Kluba poslanika Narodne stranke u Crnogorskoj narodnoj skupštini i Narodne stranke, svojih političkih protivnika. Pod tim nazivom i sa njegovom sadržinskom intonacijom dobavljanju, dopremanju u Crnu Goru bombe sa namjerom da se upotrebe u obračunu sa crnogorskim suverenom i režimom, određuju se vrijednost, moralno i političko značenje. Određuje se da nije nečasna i protiv pravde organizovana zavjera protiv suverena i države, a jeste organizovano javno suđenje nabavljačima i donosiocima bombi i njihovim saučesnicima. Taj naziv je interesno-politički smišljen upravo zato da se prikrije suština čitave operacije, suština nasilja koje je zavjerenički pripremano, a da se kompromituje državni vrh Crne Gore. Interesno-političko je iskrivljivanje dešavanja. Tako je i pod pretpostavkom da je suđenjem organizatorima, izvršiocima, podstrekačima i pomagačima odnosnih činjenja obuhvaćeno, kako se tvrdi, i nekoliko ljudi koji ništa nijesu znali o dobavljanju i namjeravanoj upotrebi bombi. Sudske greške u tom postupku, kao i u svakom drugom sudskom postupku, međutim, ne mogu promijeniti suštinu i cilj učinjenog prije pokretanja sudskog postupka, niti učiniti nečasnim i nezakonitim i samo preduzimanje krivičnog sudskog protiv izvršilaca i saučesnika teških krivičnih djela. A organizovano dobavljanje i dopremanje bombi u Crnu Goru sa namjerom da se upotrebe u obračunu sa državnim vrhom Crne Gore, neporecivo je dokazano. Obilje dokaza o tome iskazano je i u historiografskoj literaturi. *Stenografske bilješke* cjelokupnog sudskog procesa, integralno, objavljene su u listu *Glas Crnogorca*. To je jedino suđenje u tadašnjoj Crnoj Gori i u susjednim državama o kome su vođene i odmah javno objavljene stenografske bilješke.

„oružanom borbom”. Zavjera čije ostvarivanje osujećuje njeno otkrivanje u toku početne akcije<sup>17</sup>.

Stvarne ciljeve ove tajne organizacije otkriva i činjenica da u njenom statutu i iskazima njenih istaknutih pripadnika nema nijedne riječi o očuvanju države Crne Gore, njenoj samostalnosti i nezavisnosti, modernizaciji njenog državnog ustrojstva, jačanju njenog položaja među državama u regionu.

Ovo je bitno za razumijevanje suštine državotvornog projekta i usmjerenja političke orijentacije grupe (16) crnogorskih studenata, Narodne stranke i njihovih pristalica – „klubaša”. Jer, bezakonje i nasilje nikada i nigdje nijesu vodili demokratiji. Ne mogu ni dovesti do demokratije ni pod kojim uslovima. Naprotiv, prepreka su uspostavljanju demokratije. Izazivaju legitimnu odbranu od nasilja, koja takođe nije lišena mogućnosti činjenja nasilja. Nema nijednog argumenta, ni indicije, da je Crna Gora izuzetak u tom pogledu i da su konstatovane zavjere vodile demokratiji u njoj.

Vjerovatno je da su mnogi „klubaši” sasvim iskreno mislili da se bave za dobro Crne Gore. Ali, skup i sklop činjenica konstatovanih u tekstu pod ovom tačkom, sa velikom pouzdanošću poriče da je demokratizacija države Crne Gore primarni motiv i cilj političke orijentacije i činjenja „klubaša” i njihovih sadejstvjujućih činilaca. Naprotiv, sa velikom pouzdanošću dokazuje: organizovano, istrajno i bezobzirno raskrinkavanje knjaza/kralja Nikole I Petrovića i crnogorskog režima, odabrani je put i način da se zatre njegovo „sumnjivo nacionalno Srpstvo”, afirmisanje i snaženje crnogorstva u državotvornom, kulturnom i nacionalnom značenju; da se obezglavi država Crna Gora, time oslabi i stvore uslovi za njeno likvidiranje, prisajedinjenje njene teritorije državi Srbiji i njenog na-

---

<sup>17</sup> U dosadašnjim istoriografskim radovima i udžbenicima istorije tematika ove zavjere prikazuje se i obrađuje u tekstovima pod naslovom „Kolašinski proces”. Sadržina tih tekstova iscrpljuje se, uglavnom, u prikazu grešaka učinjenih obuhvatanjem sudskim procesom u Kolašinu 1909. godine i nekoliko lica koja nijesu učestvovala u zavjeri ili bar nijesu bila upoznata sa njenom suštinom i opravdanoj osudi izvršenja četiri smrtne presude nad dostupnim učesnicima zavjere, koje su im izrečene od suda u tom procesu. U sadržini tih tekstova nema analize i vrijednosne ocjene suštine zavjere, njenih motiva i ciljeva. Po ovim tekstovima iznuđeno činjenje (suđenje) je glavno, posljedica je glavija od činjenja kojima je prouzrokovana. Nelegalno i nelegitimno zavjereničko činjenje, sa zločinačkim namjerama i ciljevima, dakle, potiskuju se iz vidokruga, prećutkuju se. Time se, objektivno, zavjera i projektovanje ostvarivanja njenih ciljeva „i oružanom borbom”, prikazuju beznačajnim, istorijski razumnim, opravdanim. Tako tretiranje ove zavjere iz istoriografskih tekstova nekritički se prenosi i u udžbenike već devet decenija. Sve je to rezultat interesno-politički smišljenog cilja. Bez otkrivanja suštine i ocjene tih činjenja, njihovog zavjereničkog, nelegitimnog i nelegalnog karaktera, ne može se ni razumjeti, a pogotovu ne ispravno vrijednosno ocijeniti, politički i moralno, proces vođen u Kolašinu. Naprotiv, nameće se utisak da je odnosna zavjera opravdana, legitimna i legalna, a da je suđenje u „Kolašinskom procesu” u cjelini bez pravnog osnova, politički i moralno bezdušno i nelegitimno.

roda srpskom narodu; da se na teritoriji Crne Gore ustoliči vlast monarha Srbije i njegovog centralističkog režima. Režima kojim je dominirao dio vojske i koji nije bio mnogo demokratskiji od tadašnjeg crnogorskog. Da se ostvari promjena po narodnoj: „Skinu Murtu da uzjaše Kurta” sa mnogo dubljim obuhvatom (ukidaju se jedna država i samobitnost jednog naroda) i mnogo značajnijim implikacijama od običnog značenja ove narodne izreke.

Tada primijenjeni put bezobzirnog raskrinkavanja crnogorske vlasti da bi se obezglavila, oslabila i potom likvidirala crnogorska država, kontinuirano se primjenjuje od tada. To je učinjeno 1918. godine, pripisujući kralju Nikoli uz njegove stvarne grijehove i više izmišljotina, mnogo toga što nije njegov grijeh. To je učinjeno i 1989/1990. godine sa smišljenim podvalama tadašnjoj crnogorskoj vlasti, sa pozicije srpske nacionalističke destrukcije, od nekih svjesno, a od drugih zabludno, pod presijom velikog manipulisanja.

Taj put je proračunato odabran i ustaljen. U uslovima crnogorskog siromaštva, optuživanjem vlasti za bogaćenje i raskošan život na račun sirotinjske muke, lako je pokrenuti djelove naroda na revolt, lako je bijes naroda prouzrokovan siromaštvom usmjeriti protiv „raskošnog” i „pljačkaškog” vrha države. Lako je manipulirati narodom. I tim putem dobijati privide da se djeluje u korist naroda.

g) Usmjerenje aktera označenog državotvornog projekta da govore ono što znaju da neće ostvariti potvrđuju i njihova propagandno nametljiva i zanosna, a stvarno iluzorna, javna obećanja narodu intelektualnih pravaka iz grupe studenata i Narodne stranke. Obećanja da će, kada „svrgnu” Nikolu Petrovića i njegovu „kamarilu”, u Crnoj Gori uspostaviti demokratiju „kakva je u zemljama u kojima su studirali”. Demokratiju čiju su suštinu pojedinci od njih prikazivali i sa citatima o demokratiji i slobodi iz djela poznatog engleskog mislioca Džona Stjuarta Mila.

Iluzornost tih obećanja, privlačnih narodu Crne Gore kao i svakom narodu, čine ne samo ograničavajuće okolnosti identifikovane na početku ovog poglavlja nego i niz drugih okolnosti koje kazuju da za ispunjenje tih obećanja u tadašnjoj Crnoj Gori nijesu postojale pretpostavke.

Pretežan dio od njih, naime, studirao je u Beču, Pragu, Kijevu, Sankt Peterburgu, Francuskoj i Njemačkoj, Zagrebu, Beogradu. U većini od tih zemalja njihovi sistemi zasnivani su na strukturi građanskog društva a ispunjavali su ih, više ili manje, vrijednosti liberalne demokratije. Nepostojanje pretpostavki za uspostavljanje demokratskih sistema kakvi su postojali u većini tih zemalja u Crnoj Gori u odnosnom vremenu neporecivo dokazuje više činjenica. Među njima i ove: na tlu Crne Gore nije se desila nijedna od tri civilizacijske revolucije sve do 1914. godine – ni industrijska, ni duhovna, ni demokratsko-politička. U njoj tada nema ni začetka srednjeg sloja. U narodu nema svijesti, da se o iskustvu i ne

govori, da su ovlašćenja vlasti ograničena ljudskim slobodama i pravima, da su ljudske slobode i prava iznad prava vlasti. Ne postoji struktura institucija i odnosa građanskog društva, koja je preduslov uspostavljanja demokratije po obrascu u bilo kojoj od razvijenih zemalja u kojima su studirali.

Crnu Goru tada odlikuju: dominacija tradicije koja državu shvata kao neprikosnovenog i neograničenog činioca i prihvatanje u narodu stvarne nadređenosti države nad društvom, politike nad ekonomijom i kulturom; nepostojanje najnužnijeg obima institucija i odnosa strukture građanskog društva; samo embrionalni začeci srednjeg četvororazrednog obrazovanja; preko 90% nepismenih stanovnika; apsolutna dominacija ruralnog nepismenog stanovništva; autoritarna svijest i u narodu i u državnoj strukturi; nepostojanje svijesti u narodu o tome što su političke stranke, kakva im je uloga, što su konstituenti liberalne demokratije, kako se ona uspostavlja i kako funkcioniše; nepostojanje mogućnosti za političku komunikaciju građana mimo bratstveničkih i plemenskih zajednica; nedostaje institucionalna infrastruktura za informisanje građana i za oblikovanje javnog mnjenja zasnovanog na poznavanju istine u cjelini, što je omogućavalo da svako informiše građane vršeći političko-intere-snu selekciju činjenica. Bez stabilnih institucija, dakle, čije je postojanje uslov uspostavljanja demokratije i demokratskog društva.

Vojvoda Simo Popović, višedecenijski crnogorski državnik i publicista, koji je izuzetno dobro poznao stanje u Crnoj Gori, 1905. godine u svojim *Memoarima* (str. 401) konstatuje da u Crnoj Gori možda tek „u hiljadu jedan... zna što je to ustav”, što on znači, šta sadrže „demokratske osnove poretka”. On citira (str. 485) i dio pisma crnogorskog mitropolita Mitrofana Bana, pisanog u maju 1907. godine, nakon njegovog ličnog iskustva u radu Crnogorske narodne skupštine od oktobra 1906. do marta 1907. godine, koji glasi: „Parlamentarizam, ustav, ne može da bude kao što biva u drugim zemljama. Mnogi razlozi to ne dozvoljavaju. Naš narod za to nema sprema. Njegov je karakter nešto osobito; prošlost mu je originalna; sinovi njegovi nesložni i ustavnom životu nenaviknuti; pa pri ovakvim okolnostima da Gospodar ostavi široko polje Skupštini, značilo bi ostaviti zemlju kao brod bez kormilara” ...„Novo doba, novi ljudi, a i prilike nove! Sve je novo, a nevolje su iste, stare”.

Da velika prevaga predgrađanskog nad građanskim društvom ne dopušta uspostavu razvijenijih oblika liberalne demokratije kazivale su i poruke od njih citiranog Džona Stjuarta Mila. On piše: „Vlade se prave za ljude i društva kakvi jesu, ili kakvi su sposobni uskoro da postanu” ... „Želja ne smije da bude veća od sposobnosti koje imaju za pojedine ustanove”.

Tada je na to ukazao i autor već citiranog komentara u broju 143. lista *Beogradske novine*, od 25. maja 1907. godine. On piše: mlada crno-

gorska inteligencija „danas hoće da preobrazi Crnu Goru na osnovu utopija, koje su dobili na strani” ..., „Ko ustavnu vladavinu u Crnoj Gori zamišlja da treba da bude kao i u ostalim zemljama, taj Crnoj Gori i nehotice dobra ne želi... Svaki narod može da ima samo onakvu vladu i onakve ustanove koje odgovaraju njegovim običajima, temperamentu, shvaćanju i nivou civilizacije na kome se nalazi. Ne smiju napredne ustanove da budu samo kopija, već posljedica sopstvenog poznavanja i sopstvenih potreba”. Ako Crnogorci ustanove iz drugih zemalja „ne budu udešavali prema svojim osobinama” dokazuju „nedovoljan smisao za više državne ciljeve”.

U Crnoj Gori je tada, dakle, postojalo socijalno-političko, intelektualno i duhovno-kulturno stanje koje je, na jednoj strani, omogućavalo manipulacije i zloupotrebe, a na drugoj strani, otežavalo i činilo uzanim prostor za širu i intenzivniju demokratizaciju i društva i vlasti.

Demokratizacija države i društva nije ni moguća kada je neizvjestan, u strateškom i dugoročnom smislu, državni okvir, poredak, sistem odnosnog društva. Jer, država, njen poredak, sistem, opšti su okvir orijentacije čovjeka, ljudi, institucija, poslovnih subjekata.

Ukupnost konstatovanog pouzdan je dokaz da su „klubaši” i njihovi sadejstvujući činioци u čitavom periodu funkcionisanja parlamentarizma u Crnoj Gori, pokrivajući se verbalnim tvrdnjama i obećanjima da se bore za demokratiju i zaklanjajući se iza njih, organizovano vodili odlučnu i istrajnu borbu protiv učvršćivanja nezavisnosti države Crne Gore i crnogorskog državnog, kulturnog i nacionalnog bića, a za to da se politika Crne Gore, a time i država Crna Gora, podređuju politici države Srbije. U suštini, borili su se protiv daljeg opstojanja države Crne Gore, a za njeno pretvaranje u „južnu srpsku pokrajinu”. Za to su imali logističku podršku vrha Srbije. Po svojoj prirodi i ciljevima, to je nacionalistička destrukcija usmjerena protiv države Crne Gore.

Priroda, cilj, snaga i zamah konstatovanih činjenja „klubaša” ta činjenja čine onom vrstom djelovanja koja neotklonjivo izazivaju reakciju države protiv čijeg bića i postojanja su usmjerena. Reakciju vlasti države, državnih institucija, sa karakterom i smjerom legitimnog suprotstavljanja, legitimne odbrane od podriivanja opstojanja države. Legitimne odbrane u granicama nužnim za obezbjeđenje daljeg opstojanja države. Odbrane koja dopušta i legalnu upotrebu sile kada se bez nje država ne može odbraniti.

Na kraju i ovo utvrđenje: činioци ostvarivanja projekta slabljenja i ukidanja crnogorske države nemaju ni legitimitet ni pravo da vlastitom presudom, samostalno, donose odluku o sudbini države Crne Gore i njenog naroda.



## 5. SUŠTINA ORIJENTACIJE KNJAZA/KRALJA NIKOLE I „PRAVAŠA” – ODBRANA

Konstatovana činjenja „klubaša” i njihovih sadejstvjućih činilaca izazvala su, prirodno i legitimno, suprotstavljanje istorijski odgovornih za državu Crnu Goru i njenu budućnost – knjaza/kralja Nikole, Vlade, državnog organizma i njima sadejstvjućih činilaca – označenih imenom „pravaši”. Suprotstavljanje sa ciljem da se odbrane država Crna Gora, njen identitet, suverenitet i status nezavisne, međunarodno priznate države. Činilaca tada ukorijenjenih u crnogorsko tkivo toliko jako da ih je to upućivalo, podsticalo i ohrabrivalo da isključe mogućnost pristanka na nestanak crnogorske države, crnogorskog identiteta, na svoj nestanak sa političko–državne scene. Suprotstavljanje koje je činjenjima „klubaša” mnogo više uslovljeno i povezano nego što pojavno izgleda. Iza djelovanja obje političke grupacije postoji karika koja ih snažno uzročno–posljedično povezuje. Ta karika je – budućnost crnogorske države.

Činjenja „klubaša” izazvala su i usloвила, dakle, ulazak u negativnu spiralu uzročno–posljedičnih sukoba koja su državu Crnu Goru dovela do ruba građanskog rata. Svaki sukob se i ispoljava u obliku napada i odbrane i njihovog prerastanja iz jednog u drugo.

Suprotstavljanje „pravaša” ostvarivano je prije svega činjenjima usmjerenim na modernizaciju i učvršćenje države Crne Gore putem njenog pravno–sistemskog uređenja (doneseno je u toj deceniji 76 zakona, o čemu se govori kasnije), očuvanjem njene nezavisnosti kao međunarodno priznate države i učvršćenjem njenog crnogorskog bića – državnog, kulturnog, nacionalnog. Istovremeno sa činjenjima usmjerenim na to da se između Crne Gore i Srbije uspostave odnosi zasnovani na ravnopravnosti, uvažavanju crnogorstva jednako kao i srpstva, legitimnih interesa Crne Gore kao i legitimnih interesa Srbije. Činjenjima čiji rezultati daju pečat djelovanju, u označenom periodu, knjaza/kralja Nikole i njemu sadejstvjućih činilaca.

U granicama odbrane od podriivanja i ugrožavanja države Crne Gore i crnogorstva, postoji podudarnost pojavnog i suštinskog u činjenjima činilaca knjaževsko/kraljevske, „pravaške” političke grupacije i orijentacije.

U tim granicama njihova činjenja su uslovljena, legitimna, razložna. Toliko koliko svaka suverena i međunarodno priznata država ima legitimno pravo na odbranu. *Istorijski su opravdana i vrijedna koliko je vrijedno postojanje i opstojanje crnogorske države onda, do sada i sada. A to je nemjerljivo vrijedno za narod Crne Gore, za njegovu slobodu i prava. I biće u budućnosti sve dok država ima ulogu koju sada ima u društvenim procesima.*

Obilje činjenica dokazuje da bi se dogodio kraj crnogorske države i crnogorskog identiteta u deceniji 1906–1914. godine da nije bilo označenog odbrambenog suprotstavljanja.

Gledano u istorijskoj vertikali, ukupni rezultati istorijskog razvoja Crne Gore postignuti u označenoj deceniji, bilo da se sastoje u učvršćenju ili dogradnji ranijih rezultata, važni su djelovi sadržine stubova, temelja i oslonaca sadašnje državnosti Crne Gore, njenog crnogorskog državnog, kulturno-duhovnog i nacionalnog bića.

To ne može obezvrijediti i negirati činjenica da su neka ostvarenja kojima je tada učvršćena crnogorska država postignuta upotrebom metoda autoritarne vlasti. Niti istinita činjenica, koja je za osudu, da je nekoliko „neodgovornih gomila” iz reda pristalica ove političke grupacije, u toku izborne kampanje 1907. godine, ali ne samo tada, u nekoliko mjesta u Crnoj Gori, vršila psihičko ali i fizičko nasilje nad pojedinim pripadnicima „klubaša” i njihovim sadejstvjujućim činocima i pristalicama. I da su policijske vlasti lišavale slobode nekoliko njihovih istaknutih članova. Činjenja, kojima je pređena granica legalne i legitimne odbrane od ekstremnih unionističkih činjenja i zavjera uperenih protiv opstojanja crnogorske države. Činjenja čiji cilj je očigledan – da se zastrašivanjem spriječi kandidovanje za poslanike članova i pristalica „klubaša” i birači odvrate od namjere da ih glasaju, da se članovi i pristalice „klubaša” prisile da se politički dezangajuju ili da emigriraju iz Crne Gore, da se potpuno uklone iz političkog života, da se politički unište<sup>18</sup>. Činjenja koja nijesu kažnjena od vlasti niti su vidljivo sprečavana od vlasti, što u najmanju ruku znači da su izvršena sa blagonaklonošću vršilaca ključnih državnih funkcija i njihovih sadejstvjujućih činilaca.

Ne može se isključiti da su čelnici „pravaške” političke usmjerenosti to tolerisali, ili čak podsticali, isključivo u cilju očuvanja ličnih vlastodržačkih interesa. Lični interesi i lične pozicije ne mogu se isključiti kod činjenja bilo kojeg nosioca funkcija vlasti i pretendenata na vlast. Više činjenica, međutim, upućuje da su „pravaši” i njihove pristalice – pretijesni u sebi, nošeni svojom odanošću državi, svojoj Otadžbini, odlučni da brane državu od podrivanja „klubaša” i sa vojničkim iskustvom da potpuno uklanjanje protivnika donosi punu pobjedu, uvažavanja i priznavanja – u zanosu da postignu cilj, u tim slučajevima napuštali su raz-

---

<sup>18</sup> Razorena je štamparija u kojoj je štampan list *Narodna misao*, nezvanično glasilo „klubaša”; razrušene su: kafana M. Jovanovića na Cetinju, porodična kuća poslanika Narodne stranke dr M. Marušića, u Danilovgradu; spaljena kuća Božovića u Piperima; „poharana” kuća J. Radovića, u Martinićima; plijenjeno i poklano stado poslanika Narodne stranke S. Piletića; verbalni konflikt (oko izjave predstavnika vlasti da političke stranke ne mogu kandidovati lica za poslanike) poslanika Narodne stranke, znamenitog vojvode Lazara Sočice, sa predstavnicima lokalne vlasti u Pivi, iskorišćen je da se on uhapsi i osudi na godinu dana zatvora i tako spriječi njegov ponovni izbor za poslanika; zatvarani su po nekoliko dana dotadašnji poslanici J. Tošković i J. Bakić; nekoliko poslanika Narodne stranke prijetnjama i drugim činjenjima dovedeno je u situaciju da emigriranjem iz Crne Gore obezbjeđuju sigurnost za sebe. Među njima su i: dr M. Marušić, S. Šobajić, B. Gardašević, A. Radović, V. Čulafić. Time i tome sličnim činjenjima, Narodna stranka je krajem septembra 1907. prisiljena da se povuče iz izbornih aktivnosti „da se ne bi dogodile veće nevolje”.

boritost i suštinu čojstvenosti, pogrešno određivali legitimnu granicu odbrane i prekoračivali je. Nadograđivali odbranu surovim, okrutnim nasiljem, bezobzirnim odnosom prema političkom protivniku.

Bez namjere da se to u bilo kojoj mjeri opravda, objektivnost nalaže da se konstatuje: odbrana države od njenog ugrožavanja spada u onu vrstu odbrane koja nikada i nigdje u svijetu nije u cjelini sabijena u okvire prava, pravde i standardnih odbrambenih granica. Svuda su činjena prekoračenja. Nerijetko daleko veća od konstatovanih u Crnoj Gori.

Ni parlamentarizam to nije nigdje spriječio, ma koliko da je ublažio. Demokratski parlamentarizam je i najranjiviji sistem organizacije vlasti sa stanovišta odbrane i zaštite države i državnog poretka. To teorijsko znanje potvrđuje i crnogorski primjer.

Pojedinačni primjeri uništavanja imovine političkih protivnika, psihičkog i fizičkog nasrtaja na njihove ličnosti, jesu grubo odstupanje od parlamentarnih principa, od demokratije. To jeste za osudu. Oštra osuda toga od „klubša” i u istoriografskim radovima, jeste opravdana. Ali, ma koliko da zaslužuju negativnu ocjenu i osudu, ti primjeri ne mogu obezvrijediti i negirati istorijsku opravdanost i veliku vrijednost „pravaške” legitimne odbrane crnogorske države, njenog opstanka, njenog državnog, kulturnog i nacionalnog identiteta i bića.

Ovo je bitno za razumijevanje i promišljanje kvaliteta i rezultata parlamentarizma u Crnoj Gori u označenom vremenu. Za razumijevanje što je uticalo da se dešavaju nedemokratska činjenja u izbornim procesima, da dođe do opstrukcije rada Crnogorske narodne skupštine 1907. godine i do njenog raspuštanja. Jedan je od kantara za mjerenje vrijednosti činjenja svake od tri ključne institucije koje ga čine i odnosa između njih.

## **6. INSTITUCIJE PARLAMENTARNOG SISTEMA U ŽIVOTU**

Parlamentarizam živi i daje plodove u parlamentarno–sistemskom trouglu – parlament, vlada, šef države. To je aksiomatsko određenje parlamentarizma. Trouglu u kojem je svaki od ta tri organa samostalan. U kojem parlament izborom i kontrolom vlade obezbjeđuje zakonito i cjelishodno vršenje izvršne vlasti.

To nalaže da se posebno obradi djelovanje sva tri organa u Crnoj Gori u označenom vremenu.

### **6.1. Crnogorska narodna skupština**

#### **Osnovni podaci o sastavu, sazivima i sjednicama**

Crnogorska narodna skupština imala je 60 poslanika biranih od naroda – po jedan poslanik biran je u svakoj kapetaniji (54) i u varošima:

Cetinje, Podgorica, Bar, Ulcinj, Nikšić i Kolašin – i 15 virilnih poslanika. Poslanici su birani na period od 4 godine.

Pravo da učestvuju u radu Skupštine, bez prava da glasaju i da budu birani u njena radna tijela, imali su predsjednik Vlade – Ministarskog savjeta, ministri i njihovi povjerenici.

Njeno ime određeno Ustavom je – Narodna skupština. Zakonom o poslovnom redu (čl. 141) propisano je da je njeno ime, koje se upisuje u njen pečat – Crnogorska narodna skupština. U *Stenografskim bilješkama* i zapisnicima o njenom radu imenuje se konstantno – **Crnogorska narodna skupština**.

Radila je u četiri saziva – vremenska perioda za koje su birani njeni poslanici.

Prvi sastav Skupštine izabran je na izborima održanim 14. septembra (stari kalendar) 1906. godine. U tada izabranom sastavu otpočela je sa radom 18. oktobra 1906. Radila je intenzivno do 27. marta 1907. godine. Održala je 95 sjednica. 27. marta prestala je sa radom, usljed nemogućnosti da obezbijedi kvorum za regularan rad. Raspuštena je 26. juna 1907. godine. Umjesto četiri godine za koji period su poslanici birani, dakle, radila je samo 5 mjeseci i 9 dana. Mandat joj je trajao, do dana raspuštanja, još 2 mjeseca i 29 dana, u kojem periodu faktički nije funkcionisala.

Drugi sastav Crnogorske narodne skupštine izabran je na izborima održanim 31. oktobra 1907. godine. U sastavu tada izabranom počela je prvo redovno zasjedanje 21. novembra 1907. godine, koje je trajalo do 28. januara 1908. godine. Svake slijedeće godine održala je po jedno redovno zasjedanje. Svako od njih trajalo je u kontinuitetu 2–3 mjeseca. U toku redovnih zasjedanja u sve četiri godine održala je ukupno 147 sjednica. Održala je i nekoliko vanrednih zasjedanja, radi razmatranja pojedinih konkretnih pitanja – aneksija Bosne i Hercegovine (12. oktobar 1908), proglašenje Knjaževine Crne Gore za Kraljevinu i knjaza Nikole za kralja Crne Gore (19. avgusta 1910).

Ovo je jedini izborni period u kome je Crnogorska narodna skupština radila pun četvorogodišnji mandatni period.

Poslanički sastav trećeg saziva Crnogorske narodne skupštine izabran je na izborima održanim 27. septembra 1911. godine. U tada izabranom sastavu Skupština je održala samo jedno redovno zasjedanje. Trajalo je od 18. novembra 1911. do 5. januara 1912. U toku tog zasjedanja održala je ukupno 14 sjednica. Radila je, dakle, samo jedan mjesec i 17 dana. Najviše sjednica posvetila je provjeri ispravnosti izbora i verifikaciji mandata. Provjeru je vršila osim pregledom izbornog materijala i putem anketnih odbora. Ni taj posao nije uspjela potpuno dovršiti. Nije donijela konačne odluke o verifikaciji mandata dvojice poslanika – Jakše Popovića i Toma Kažića, biranim na naknadnim izborima.

Vanredno zasjedanje Skupštine održano je od 14. do 19. aprila, na kome je donijela zakone o ustupanju koncesija za izgradnju dvije hidrocentrale na rijeci Morači (kod Moračkog manastira i u Donjoj Gorici)<sup>19</sup>.

Drugo vanredno zasjedanje Skupština je održala 8. maja 1912. Na njemu je kralj Nikola I održao govor o istorijski novoj balkanskoj situaciji i poziciji Crne Gore u njoj. Najavio je Prvi balkanski rat i opredjeljenje Crne Gore za taj rat i učešće u njemu<sup>20</sup>. Skupština je iskazala pozitivan odnos prema tom opredjeljenju. Na kraju sjednice pročitana je ukaz o odlaganju zasjedanja, bez određenja datuma novog sastajanja.

Za vrijeme balkanskih ratova, od oktobra 1912. do novembra 1913, prekinut je rad Skupštine. Po završetku tih ratova Skupština izabrana 1911. godine nije se sastajala.

Poslanici četvrtog saziva Skupštine izabrani su 29. decembra (stari kalendar) 1913. godine. U sastavu izabranom na tim izborima, Skupština je održala samo jedno redovno zasjedanje. Trajalo je od 28. januara do 25. marta 1914. Dakle, redovno je funkcionisala samo nepuna dva mjeseca.

Skupština u ovom sastavu održala je i jedno vanredno zasjedanje na kojem je iskazala odnos saglašavanja sa proklamacijom kralja Nikole I da Crna Gora na strani Srbije stupa u rat Austrije i Srbije<sup>21</sup>.

Kazivanja na sjednicama Skupštine stenografisana su. Na osnovu njih su sačinjavani zapisnici, koje je Skupština verifikovala na narednoj sjednici.

Dokumentaciona snaga *Stenografskih bilježaka* sa sjednica izvor je za ova pouzdana utvrđenja:

(1) Redovna i vanredna zasjedanja sazivao je i zaključivao Knjaz odnosno Kralj svojim ukazom. U vezi sa tim nije bilo nesporazuma ili negodovanja. Jedino je na 14. sjednici trećeg saziva, kada je pročitana ukaz o odlaganju zasjedanja, jedan poslanik konstatovao da nije donesena odluka o verifikaciji mandata naknadno izabranim poslanicima Jakši Popoviću i Tomu Kažiću i da je to trebalo učiniti prije čitanja ukaza o odlaganju zasjedanja.

(2) Na početku svakog zasjedanja Skupština je birala svoje častništvo, sa mandatom do kraja zasjedanja. Na prvom redovnom zasjedanju prihvatila je kandidaturu za predsjednika poslanika čiju je kandidaturu

---

<sup>19</sup> Zakonske tekstove vidjeti u *Zborniku dokumenata: Crnogorski zakonici 1796–1916*, knjiga V, str. 202–212; kapitalno djelo u pet knjiga, koje su priredili akademik Branko Pavićević i dr Radoslav Raspopović, a izdao Istorijski institut Crne Gore, Podgorica, 1998. (U daljem navođenju – *Crnogorski zakonici 1796–1916*, sa oznakom knjige i stranica).

<sup>20</sup> Ratnu proklamaciju kralja Nikole o ulasku Crne Gore u Prvi balkanski rat, od 26. septembra 1912. godine, vidjeti: *Crnogorski zakonici 1796–1916*, knjiga V, str. 453/454.

<sup>21</sup> Ratnu proklamaciju kralja Nikole o ulasku Crne Gore u Prvi svjetski rat, od 24. jula 1914. godine, vidjeti: *Crnogorski zakonici 1796–1916*, knj. V, 723/724.

zvanično inicirala Vlada, a kandidovala je i svog kandidata. Nije izglasan kandidat Vlade, što je prouzrokovalo ostavku Vlade, koja nije uvažena, sa konstatacijom da to „nije dokaz nepovjerenja Vladi”. Nikada kasnije Vlada nije inicirala kandidate za predsjednika ili za bilo koju funkciju u Skupštini.

(3) Dnevne redove Skupština je utvrđivala samostalno. Utvrđivala ih je na kraju svake sjednice za narednu sjednicu.

(4) Primjenjivane su i kazne za nepoštovanje reda na sjednicama. Opomena na red, opomena na red koja se upisuje u zapisnik, oduzimanje riječi i privremeno udaljavanje sa sjednica, najduže sa 10.

(5) U debatama na zasjedanjima nije dopuštano poslanicima da čitaju svoje iskaze o pitanjima na dnevnom redu. Dopušteno je samo korišćenje pribilježaka i teza. Kada se to korišćenje približavalo čitanju, predsjedavajući je upozoravao. Kada se pretvaralo u čitanje, oduzimana je riječ.

(6) U ukupnim rezultatima rada Crnogorske narodne skupštine najznačajniji i historijski najvredniji rezultat su 76 zakona(ika) koje je donijela, kojima je izgradila pravni poredak ondašnje države Crne Gore, pravno osigurala temelje procesa modernizacije i obezbjeđivanja trajnog opstajanja države Crne Gore. U radu se ispoljila i kao tijelo usmjereno da razmatra i ocjenjuje krupne probleme unutrašnje i spoljne politike, potrebe i probleme pojedinih djelova zemlje koje narod rješava, zahtjeve i pritužbe pojedinih građana. U životu se potvrdila kao samostalan državni činilac koji je bitno uticao na uobličavanje političkog, pravnog i ukupnog društvenog života Crne Gore. O tome potpunije u slijedećim poglavljima.

### **Najvažniji izvori o radu i rezultatima rada Skupštine**

Najvažniji izvori o radu Crnogorske narodne skupštine jesu: 7 knjiga *Stenografskih bilježaka*, obima 6.178 stranica, sa redovnih zasjedanja, i jedna knjiga, obima 27 stranica, sa vanrednog zasjedanja održanog 14. aprila 1911. godine. Knjige su sukcesivno objavljivane od 1908. do 1914. godine. Drugi važan izvor o njenom radu su zapisnici sa onih sjednica o čijem radu nema stenografskih bilježaka u objavljenim knjigama. Ti zapisnici sukcesivno su objavljivani u listu *Glas Crnogorca*. Sa sjednica održanih od 18. decembra 1906. do 27. marta 1907. godine (sjednice od 40–95), zapisnici su objavljeni u listu od broja 12 (od 10. marta 1907) do 49 (od 10. novembra 1907).

Najvažniji izvor o rezultatima i kvalitetu zakonodavnog rada Skupštine jesu zakonski tekstovi 76 zakona(ika) koje je Skupština donijela. Svi su objavljeni u citiranom *Zborniku dokumenta: Crnogorski zakoni 1796–1916*, knjiga IV, od 372. do 1.163. strane, i knjiga V u cjelini.

Literatura o Crnogorskoj narodnoj skupštini nije obimna. Osim nekoliko članaka, o njoj su napisali: dr Novica Rakočević, monografsku

studiju *Crnogorska narodna skupština 1906–1914*, Podgorica 1997, str.382, i dr Nikola Škerović, šire razmatranje u poglavlju pod naslovom *Lik i rad Narodne skupštine* u knjizi *Crna Gora na osvitku XX vijeka*, Beograd, 1964, str. 129–169. U istoj knjizi, u još nekoliko poglavlja, autor je iskazao više važnih podataka o njenom radu i o istorijskoj situaciji u kojoj je radila.

### Izbori

Izbori poslanika polazna su tačka uspostavljanja u životu Crnogorske narodne skupštine, kao što su polazna tačka uspostavljanja svakog narodnog predstavništva.

Izbori imaju više funkcija i značenja.

Na njima narod bira svoje predstavnike koji će činiti narodno predstavništvo u Crnoj Gori – Crnogorsku narodnu skupštinu. Izbori daju legitimitet narodnom predstavništvu. Kvalitet izbora osnovna je mjera stepena utemeljenosti predstavničkog tijela u političku volju i opredjeljenja birača, građana. Time i njegove demokratske vrijednosti u svakom konkretnom slučaju.

Način su sudjelovanja građana u donošenju odluka o tome ko će vladati u određenim vremenskim periodima. Time i u formiranju političke volje i opredjeljenja koji će se realizovati kroz narodno predstavništvo. U tom smislu, izbori su oruđe u rukama birača, građana, za njihov uticaj na vršenje državnih poslova. Oblik su snaženja subjektiviteta građana, što je veoma bitno za uspon demokratije. Na drugoj strani, vlast može koristiti i koristi izborne procese za uticaj da se na izborima biraju režimu odana lica. Za nadređivanje volje vlasti volji građana.

„Djelo su demokratije”, ali mogu biti, nerijetko i jesu, „izopačavanje demokratije i otuđivanje politike od građana”.<sup>22</sup> To su onda kada se sprovode pod presijom autoritarnih ideja i sa partijsko–interesnim podjelama.

Naravno, izbori nijesu činjenje izolovano od političkog sistema države u kojoj se raspisuju i sprovode, od društveno istorijskih uslova i okolnosti u kojima se sprovode, od nivoa demokratske političke kulture sredine. Naprotiv, od toga zavisi tip izbora. Bez toga se nijedni izbori ne mogu potpuno razumjeti, niti ispravno vrednovati.

Zbog višefunkcionalnosti i višeznačnosti koje imaju, izbori su veoma značajni u kompleksnoj problematici procesa konstituisanja i funkcionisanja parlamentarizma, za spoznavanje i razumijevanje njegovog kvaliteta u realnom životu. Zato u razmatranjima parlamentarnog života prvo mjesto pripada prikazu izbora, identifikovanju činjenica o sadržini izbor-

<sup>22</sup> Akademik Jovan Đorđević, NIN, 25. oktobar 1987.

nih procesa, stepenu njihovog demokratskog kvaliteta. Činjenica koje odgovaraju na pitanje u kojem su stepenu bili (i mogli biti) slobodni, demokratski i poštjeni.

**Pravna regulativa izbora.** – Tri zakona čine pravnu regulativu za izbor poslanika u Crnogorsku narodnu skupštinu. To su: Zakon o izborima narodnijeh poslanika od 24. juna 1906. godine, Zakon o izborima narodnijeh poslanika od 5. januara 1907. godine i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izborima narodnijeh poslanika, od 20. januara 1910. godine<sup>23</sup> (datumi su po starom kalendaru).

Sva tri zakona na identičan način uređuju biračko pravo. Aktivno i pasivno.

Zakonski je zajamčeno aktivno biračko pravo svakom crnogorskom državljaninu muškog pola koji je napunio 21 godinu života, „bez obzira na to koliko plaća dacije”, izuzev „aktivnih oficira u vojsci, podoficira i vojnika stajaće vojske”. Bez imovinskog cenzusa, dakle, što je u ondašnjem vremenu bila rijetkost. Bez prava glasa su lica ženskog pola, što je tada bila praksa svih ondašnjih evropskih država, izuzev Finske, koja je 1906. godine ustanovila opšte biračko pravo jednako za lica muškog i ženskog pola.

Sva tri zakona identično utvrđuju da se pravo glasa ostvaruje lično i „jedino u onoj kapetaniji u kojoj je birač upisan” u birački spisak.

Pasivno biračko pravo zajamčeno je svakom građaninu Crne Gore koji ima aktivno biračko pravo, punih 30 godina života, stalno živi na teritoriji Crne Gore (ne mora živjeti na teritoriji izborne jedinice u kojoj se kandiduje), uživa sva građanska prava i „plaća državi najmanje 15 kruna godišnje poreza ili dacije ili zajedno poreza i dacije”.

Policijski činovnici, oblasni upravitelji i pisari njihovi, predsjednici varoških opština i kapetani kapetanija, mogu biti kandidati samo ako podnesu ostavku „15 dana prije izbora”.

Svaki poslanik predstavlja cio narod, a ne samo one građane koji su ga izabrali. Poslanik „glasa i rješava o narodnijem poslovima” po „svom ubjedenju i savjesti”; „birači ne mogu davati poslanicima nikakva obavezna upustva”.

Izborne jedinice su iste na svim izborima – 54 kapetanije i šest naprijed imenovanih varoši<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Tekstove sva tri zakona vidjeti u: *Crnogorski zakonici 1796–1916*, tom IV, str. 245–258, 340–342. i 1009–1012.

<sup>24</sup> Izborima sprovedenim u decembru 1913. godine nije obuhvaćeno područje oslobođeno u Prvom balkanskom ratu i prisajedinjeno Crnoj Gori. To je teritorija sadašnjih opština Bijelo Polje, Pljevlja, Berane, Rožaje i teritorija Metohije koja je tada prisajedinjena Crnoj Gori. Nema podataka koji bi neporecivo kazivali zašto to područje tada nije obuhvaćeno izborima. Najčešće se za to navode dva razloga. Prvi, na tom području nijesu



12 virilnih poslanika činili su nosioci funkcija utvrđenih u članu 45. Ustava, a Knjaz odnosno Kralj je određivao koja će tri lica iz reda vojnih ličnosti sa činom brigadira biti poslanici. Samo u jednom sazivu imenovao je sva tri. U drugim sazivima imenovao je jednog ili dvojicu.

Identična su određenja u sva tri zakona o sprovođenju izbora i utvrđivanju rezultata. Izbori se sprovode na osnovu biračkih spiskova. Sastavljaju ih kapetanije, odnosno vlast u varošima, koje „najmanje mjesec dana izlažu na kakvom vidnom mjestu”, na osnovu dobijenih podataka u toku „izlaganja” dopunjavaju i mijenjaju. Nakon toga dostavljaju ih sudovima na ovjeru.

Glasati mogu samo lica upisana u birački spisak ovjeren od suda.

Izborima rukovode birački odbori koje imenuju lokalne vlasti. Birački odbori utvđuju rezultate izbora i izdaju punomoćije izbranim.

**Razlike** su velike u dva segmenta: u određenjima načina kandidovanja i načina glasanja.

Prvi i treći zakon identični su i u tim segmentima. U njima nema određenja o podnošenju i potvrdi kandidatura, a propisano je da se glasa javno, tako što svaki pismeni birač pored svog imena u biračkom spisku upisuje ime kandidata kojeg glasa. Za nepismenog birača ime kandidata upisuje „pisar biračkog odbora” na osnovu javno iskazane usmene izjave birača.

Raspis Ministarstva unutrašnjih djela u vezi sa primjenom Zakona sadrži ovu rečenicu: „Ko hoće da se svojim biračkim pravom posluži i glasa izvjesno lice, ima doći...”. Dakle, izvjesno lice se glasa, a ne kandidat prethodno utvrđen po propisanoj proceduri<sup>25</sup>.

Građa o izborima koja se čuva u Arhivu na Cetinju, sadrži podatke koji kazuju da su se pojedinci samokandidovali i da su na način prilika- ma prilagođen objavljivali kandidaturu uoči izbora. Kandidovali su pojedince i bratstva ili grupacije iz plemena i na shodan način kandidature objavljivali uoči izbora. Na osnovu toga su birači glasali. Ima pojedinačnih primjera da su birači upisom u biračke spiskove označavali da glasaju i lica za koja unaprijed nije objavljeno da su kandidati.

Drugačija su pravna određenja ova dva segmenta izborne regulative u Zakonu o izboru narodnijeh poslanika od 5. januara 1907. godine. U njemu je propisano: izbor poslanika vrši se na osnovu kandidatskih lista koje se podnose „najdocnije 25 dana prije dana izbora”. Kandidatska li-

---

do dana izbora sačinjeni i nijesu mogli biti sačinjeni birački spiskovi, a uspostavljena vlast nije stabilizovana toliko da bi mogla obezbijediti regularno sprovođenje izbora. Drugi, obuhvatanje izborima tog područja povećalo bi broj poslanika biranih u kapetanijama i varošima, što bi poremetilo ustavno utvrđeni brojevi odnos između njih i virilnih poslanika. Ukazuje se i na činjenicu da skupštine Crne Gore i Srbije do raspisivanja izbora nijesu verificovale Sporazum o srpsko-crnogorskoj granici, zaključen 30. oktobra 1913.

<sup>25</sup> Ovakav način glasanja rezultirao je većim brojem lica koje su birači glasali. U svim izbornim jedinicama. Na prvim izborima najviše u Nikšiću – 16.

sta je punovažna ako je potpiše „najmanje 70 birača za svaku kapetaniju, odnosno izbornu varoš, izuzev „varoši Kolašin” u kojoj je lista punovažna ako je potpiše „najmanje 30 birača”. Pravo potpisivanja liste u određenoj kapetaniji, odnosno varoši imaju samo birači „upisani u birački spisak odnosno kapetanije, odnosno varoši”. Potpisnici su dužni listi priložiti dokaze da lice koje kandiduju ispunjava pravom propisane uslove za poslanika i o njegovom pristanku da bude kandidat.

Ispunjenost uslova za podnošenje liste potvrđuje kapetanski odnosno varoški sud. Na osnovu od suda potvrđene liste, sprovodi se glasanje.

Glasanje je tajno. Vršiti se kuglicama na uobičajeni način, koji osigurava tajnost<sup>26</sup>.

**Prvi izbori 1906.** – Izbori 14. septembra 1906. godine, prvi su izbori za poslanike u predstavništvo naroda u Crnoj Gori. Sprovedeni su po zakonu donesenom iste godine, čija je sadržina naprijed prikazana. Po zakonu koji propisuje javno glasanje i samokandidovanje, bez potvrđivanja kandidatskih lista.

Opštu političku situaciju u kojoj su sprovedeni ovi izbori profilisala je sadržina dokumenta *Riječ crnogorske univerzitetske omladine o prilikama u Crnoj Gori*, od 7. aprila 1906. godine, potpisanog od 16 crnogorskih studenata politički organizovanih u Klubu crnogorske univerzitetske omladine u Beogradu. Dokumenta koji je u obliku brošure dijeljen po Crnoj Gori<sup>27</sup>. Ovaj drugi politički nastup grupe 16 crnogorskih studenata imao je dalekosežan uticaj na dalji razvoj političkih događaja u Crnoj Gori. Na stvaranje političke atmosfere pred izbore takođe.

U dokumentu oštro su osuđeni „crnogorski dvor čiji je sjaj i raskoš prevazišao snagu i moć narodnu”, „dah autokratske vladavine”, „podlost, neznanje i servilnost” unutar vlasti; „ortačko haranje i pljačkanje ogromnih suma narodnoga novca”; vladaočevo „darivanje narodu Ustava”

---

<sup>26</sup> Ukidanje ovih zakonskih određenja Zakonom donesenim 1910. godine, Odbor za proučavanje projekta ovog zakona, u *Izveštaju* dostavljenom Skupštini, objasnio je ovim formulacijama: „Odbor je proučio zakonski projekt pa je utvrdio da se projektom hoće da se narodu crnogorskome održi i pojača ona vjekovna hrabrost i ponos u biranju narodnih poslanika, kao i u drugome; jer Crnogorci uvijek javno govore i tvore, pa hoće i da javno glasaju koga je njima volja” (*Stenografske bilješke*, str. 624). Poslanici koji su podržali brisanje gore citiranih zakonskih određenja iz zakona od 1907. godine, naglašavali su misao: mijenjamo zakonska određenja „prema prilikama našijem i običajima našeg naroda”, „prema duhu naroda za koji se piše i donosi” zakon; „slaže se sa karakterom našega naroda” (*Steng. bilješke*, str. 625/626). Na sjednici je glasano pojedinačno, po prozivu. I u načelu i u pojedinostima. Samo dva poslanika glasala su „protiv”. Jedan od njih dvojice, Milišav Nikolić, konstatovao je u debati da je javnim glasanjem „mnogo manje zagarantovano pravo slobodnog izbora”, da „građanin crnogorski neće smjeti da da glas onako slobodno kako mu na srcu leži kao u onom slučaju kada bi glasanje bilo tajno – kuglicom” (*Stenografske bilješke*, str. 626). Nema sumnje da je ukidanje gore prikazanih zakonskih određenja učinjeno 1910. godine, veliki korak nazad u demokratizaciji izborne regulative.

<sup>27</sup> Tekst dokumenta vidjeti: *Crnogorski zakonic* 1796–1916, knj. IV, str. 140–152.

umjesto da ga izrade i usvoje narodni predstavnici, „lokalni separatizam” crnogorske vlasti. Za Ustav se kaže da je njime „stvorena samo jaka bu-sija za vladaoca i njemu odgovornu vladu”, i da se „kroz cio Ustav jasno podvlači i vidi da volja vladaočeva zadržava potpunu silu zakonsku. Vla-daocu je data moć da sve ono što se ne bi slagalo sa njegovim pogledima i nazorima, u ime neke natprirodne volje, može da sruši”... „*Volja vlada-očeva i dalje je ostala izvor i utoka svake vlasti*” (podvučeno u origina-lu). Za „novo doba” ljudi postojećeg režima „nesposobni su”; za „teške i velike zadatke potrebni su ljudi predaniji napretku svojega naroda, jače prožeti čistim pojmovima o pravima i dužnostima slobodnog građanina, određenijih i jačih ubjeđenja, sa većim obrazovanjem i uzvišenijim mo-ralom nego što su predstavnici današnjeg režima u Crnoj Gori”. Naja-vljena je bitka „protiv ovakve uprave”, da vlast osvoji „intelektualni pod-mladak”, jer „dalje se ne može”.

Crnogorska vlada osjetila se pogođenom, napadnutom i ugroženom sadržinom *Riječi* i protiv njenih potpisnika Oblasna uprava na Cetinju podnijela je 15. juna 1906. tužbu za uvredu i klevetu Vladalačkog doma i Vlade. Na pretresu pred Okružnim sudom na Cetinju, održanom 2. no-vembra 1906. godine, nakon izbora, dakle, potpisnici su oslobođeni optužbe, nakon čega su uslijedile ovacije na Cetinju<sup>28</sup>.

Sadržina dokumenta *Riječ* i optužba njegovih potpisnika najavljivali su oštru političku borbu na izborima. To je, međutim, izostalo. Nema či-njenica na osnovu kojih se može procijeniti da li je na to uticala i neiz-vjesnost ishoda po tužbi protiv autora *Riječi* za uvredu i klevetu.

U predizbornoj aktivnosti kandidati su nastupali kao pojedinci, osla-njajući se na svoje dotadašnje zasluge ili univerzitetsko obrazovanje i po-dršku bratstva i/ili plemena. Nijedan kandidat nije istupio sa posebnim političkim programom. Vlast nije ispoljavala poseban interes za ishod iz-bora. Sve do deset dana prije dana izbora predizborna agitacija svodila se na pojedinačna agitovanja.

Takva izborna atmosfera prekinuta je deset dana prije izbora. Trećeg septembra 1906. godine, naime, izašao je prvi broj lista *Narodna misao*, čiji su Uređivački odbor činile pristalice oštre kritike i osude načina vla-davine u Crnoj Gori. U njemu je objavljen tekst programskog karaktera, napisan od Uređivačkog odbora, sa kojim je započela idejna i politička bitka da se na „izborima već jedanput sruši štetni zid konzervativizma; da se stane na put patentarima, koji su uvijek neka neosnovana prava po-lagali na najviša mjesta, za koja nijesu često imali nikakve spremne”. Na-glašava se da je narodni život u Crnoj Gori „dobio novo obilježje i pra-vac” i zato Crna Gora „treba intelektualni podmladak”. Narodu se „skre-će pažnja” da će intelektualni podmladak „iskreno i otvoreno braniti na-rodna prava”; da će narod „skrenuti krivim putem” i da će se „naći opet

<sup>28</sup> O tome kako je sve to teklo vidjeti u citiranoj knjizi N. Škerovića, str. 109–120.

gdje je bio" ako to ne uvaži, ali „onda za takvo stanje i takav postupak nema pravo nikog drugog koriti nego samog sebe". Upućuje se i poziv da se svi „koji jednako misle skupe u jedno kolo" i djeluju u istom cilju.

Očigledna je, dakle, koncepcijska i ciljna identičnost sa sadržinom i ciljnim usmjerenjem dokumenta *Riječ crnogorske univerzitetske omladine o prilikama u Crnoj Gori*, od 7. aprila 1906. godine.

U slijedećem broju, koji je izašao 10. septembra, iskazuje se politički zahtjev da „interesi srpskog naroda i njegova ujedinjenja" budu regulator i vodilja u vršenju državnih poslova.

Drugi tekstovi u ovom broju usmjereni su na edukaciju birača i svih građana da shvate značaj izbora, narodnog predstavnštva, građanskih sloboda, šansi koje izbori i parlamentarizam pružaju narodu. Osmišljeno i odlučno se obznanjuje da mladi intelektualci vode borbu za osvajanje poslaničkih mjesta i vlasti, za zamjenu „autoritarne i autokratske pljačkaške vlasti". „Odanost političkoj ideji" za koju se ti tekstovi zalažu, smatra (se) „patriotskim činom".

Ne kaže se nijedna riječ o budućnosti države Crne Gore.

Takva njihova usmjerenost uticala je na „političko buđenje naroda".

Koncepcija i sadržina ovih tekstova otvorili su proces mijenjanja tadašnjeg karaktera političkog života i predizbornog aktiviteta u Crnoj Gori. Znatno je podignuta žustrost debata. Naglašeno je kritikovana, ne i bez uvreda, autokratska i autoritarna vladavina u Crnoj Gori. U građi o ovim izborima koja se nalazi u Arhivu na Cetinju nema nijednog podatka koji bi ukazivao ili nagovještavao da je vlast na to reagovala političkom ili drugom presijom, pravno nedopuštenim činjenjima. Nema podataka da je otežavala ili ograničavala kandidovanje pojedinim licima ili da je vršila presiju na birače koga da glasaju. Ima samo podataka koji kazuju da su iz ličnih, bratstveničkih ili šire rodbinskih razloga, a ne programsko-političkih, pojedinci iz lokalnih vlasti ili vojnih komandi agitovali u prilog pojedinih kandidata. U izbornom procesu i na dan izbora nema nikakvih ekscesa.

Broj birača koji su izašli na izbore kretao se od 24–32% od broja upisanih u biračke spiskove, što je dokaz da nije bilo ni presije za izlazak na izbore. (Na nizak procenat birača koji su izašli na izbore uticalo je i to što se tada veliki dio muškaraca upisanih u biračke spiskove nalazio na radu u Americi).

U cjelini gledano, ovi izbori su slobodni. Bili su i demokratski u mjeri u kojoj je demokratska pravna regulativa po kojoj su sprovedeni.

Agitacija putem lista *Narodna misao* uticala je da se izabere oko 30 poslanika koji su oštro i beskompromisno raskrinkavali knjaza Nikolu i njegov režim. Među njima su pretežno mlađi intelektualci (Mitar Vukčević, Mihailo Ivanović, Savo Vuletić, dr Milovan Marušić, Janko Tošković, Simo Šobajić, Janko Spasojević, dr Ljubo Bakić, Andrija Radović, Milija Pavićević, i drugi), ali i nekoliko ranijih državnih funkcionera koji

su izgubili funkcije nakon donošenja Ustava za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine (Gavro Vuković, serdar Savo Plamenac, vojvode Šako Petrović, Lazar Sočica i Đuro Cerović, i drugi)

Naprijed prikazani smjer, intenzitet kvalifikacije i ciljeve raskrinkavanja Knjaza i režima dio ovih poslanika unio je u Crnogorsku narodnu skupštinu. U početku pojedinačno. Taj smjer njihovog pojedinačnog djelovanja zbližio je grupaciju oko 20 izabраниh poslanika. Poslije nekoliko sjednica oni se organizuju u Klub poslanika, čiji članovi potom formiraju Narodnu stranku, a Klub poslanika preimenuju u Klub poslanika Narodne stranke<sup>29</sup>, nakon čega djeluju organizovano i kolektivno u Skupštini.

Njihovo djelovanje sa tim smjerom i ciljem i suprotstavljanje tome od drugih poslanika proizveli su razdor u Skupštini, koji je doveo do opstrukcije njenog rada od polovine poslanika, što je prouzrokovalo njeno raspuštanje 26. juna 1907. godine, 3 i po godine prije isteka njenog mandata. (O ovom opširnije u tekstu koji kasnije slijedi).

**Drugi izbori 1907.** – Izbori 31. oktobra 1907, drugi izbori, spadaju u kategoriju onih izbora na kojima se izborom onih koji će u određenom periodu upravljati javnim poslovima određuje i obezbjeđuje politički pravac „kojim će država dalje ići”. Pravac dugoročnijeg istorijskog kretanja. Glavni i međusobno suprotstavljeni politički akteri njima su pristupili sa pozicije – „biti ili ne biti”. To im daje poseban značaj.

Sprovedeni su po novoj izbornoj regulativi. Po Zakonu donesenom u januaru 1907. godine. Saglasno odredbama tog demokratskijeg zakona, glasalo se tajno, kuglicama. Kandidatske liste podnesene su i od sudova potvrđene po proceduri propisanoj u Zakonu (naprijed je prikazana ta procedura). Glasao je znatno veći broj birača nego 1906. godine, mada je procenat izašlih na glasanje različit od kapetanije do kapetanije.

U segmentima izborne legislative, ovi izbori su demokratskiji od izbora 1906.

Na sâm dan izbora nije registrovan nikakav incident koji bi glasanje činio neregularnim, mada je bilo odstupanja od propisanog postupka koji nijesu, prema ocjenama Skupštine, bitnije uticati na ishod glasanja.

Međutim, ovi izbori sprovedeni su u nedemokratskom opštem političkom ambijentu u zemlji, ispunjenim brojnim prijetnjama, zastrašivanjima, psihičkim i fizičkim nasiljima, sprečavanjima kandidovanja, progonima i drugim raznovrsnim ekscesima. To ih čini mnogo manje slobodnim i demokratskim od prvih izbora i svih slijedećih.

Nepovoljan ambijent za sprovođenje izbora počeo se stvarati oštrim polarizacijama i sukobima u procesima rada Skupštine (do 26. marta) i

<sup>29</sup> Opširnije o tome vidjeti: Dr Nikola Škerović, cit. djelo, str.129–154.

Tekst *Adrese* koju je Skupština usvojila na sjednici 19. novembra 1906, povodom koje je i došlo do oštih podjela poslanika, vidjeti: *Crnogorski zakonici 1796–1916*, knjiga IV, str. 378–382.

oštrim političkim polarizacijama i konfrontacijama povodom prestanka njenog vršenja ustavno joj određenih funkcija i njenog raspuštanja u junu mjesecu. Veoma mnogo je pogoršan rasturanjem po Crnoj Gori, krajem maja i početkom juna 1907. godine, *Proglas(a) Srpske omladine iz Crne Gore*, bez potpisa (najvjerovatnije da bi autori izbjegli tužbu zbog klevete), štampanog u Beogradu, u maju, poznatog u literaturi pod imenom „*Majski proglas*”. Njime se raskrinkava knjaz Nikola tvrdnjom „da nas je napustio, da se predao domaćim Turcima i sasvim im ustupio svu Crnu Goru”; aktuelna crnogorska vlast raskrinkava se kvalifikacijama da je pljačkaška i ugnjetačka „sramna klika” koja „hoće da produži vladanje”. Zatim slijedi poziv narodu Crne Gore: „Ne dajmo se! Crna Gora nije prćija; Crnogorci nijesu njihovo roblje. Crna Gora je naša Otadžbina... Dužnost je naša da pokažemo junački otpor koji će zadiviti cio svijet...” „S nama će biti naša nesrećna braća rasijana po tuđem svijetu, s nama će biti cijelo Srpstvo, jer smo mi njihova deca !... Stupajmo pod barjak naše Narodne stranke ! Ispod toga barjaka povedimo borbu... protiv pljačkaša i ugnjetača, protiv naših domaćih Turaka”.

*Proglas* se završava proklinjačkom zakletvom iz *Gorskog vijenca*, koju su, prema tom spjevu, položili učesnici skupa pred istrebljenje poturica u Crnoj Gori. Zakletvom koja glasi:

„A ko izda onoga te počne  
Svaka mu se stvar skamenila !  
Bog veliki i njegova sila  
U njivu mu sjeme skamenila,  
U žene mu decu skamenio !  
Od njega se izlegli gubavci,  
Da ih narod po prstu kazuje...!”

Dakle, knjaz Nikola više nije samo „sumnjivog nacionalnog Srpstva”, „autokrata”, „apsolutista”, „rasipnik”, kako je do tada kvalifikovan, nego je „domaći Turčin” protiv koga i „domaćih Turaka kojima je sasvim ustupio svu Crnu Goru” pokreće se borba pod barjakom „naše Narodne stranke”. Naše u značenju – srpska je. Konstatuje se da je to i borba protiv „crnogorskog provincijalnog separatizma” i za to da „srpski interesi” opredjeljuju politiku i odluke Crne Gore.

U isto vrijeme kada je po Crnoj Gori rasturan „*Majski proglas*”, crnogorskim vlastima palo je u ruke pismo Todora Božovića, jednog od trojice vođa Kluba crnogorskih studenata u Beogradu, upućeno Marku Dakoviću, prvaku u studentskom vodstvu, koji je tog mjeseca boravio u Crnoj Gori, u Grahovu. U njemu Todor poručuje da će „po završetku

školske godine školska omladina iz Beograda doći u pomoć Narodnoj stranci", označavajući teren na koji će ona da „prodre” – „atar vojvode Sočice”. Vojvode Lazara Sočice iz Pive, tada istaknutog i jednog od najborbenijih članova Narodne stranke, čijim je atarom u tadašnjim političkim borbama označavana Piva<sup>30</sup>.

Prvih dana juna crnogorskim vlastima palo je u ruke i pismo Nikole Vukotića, pisano u Beogradu, a upućeno njegovom bratu Jovanu Vukotiću, kapetanu u crnogorskoj vojsci. U njemu Nikola piše da crnogorski režim vrši pripremu da ga ubije, ali da je „opasnije njima nego meni”. Pismo se završava riječima: „Doći će i naše vrijeme”<sup>31</sup>.

Povodom pisma Jovan je suspendovan 8. juna 1907. godine i „predat vojnom sudu”. Narednih dana optužen je zajedno sa još šest oficira crnogorske vojske. Putem štampe objavljeno je „njihovo stavljanje pod sud”, sa saopštenjem da je crnogorska vlast „ušla u trag zavjeri uperenoj protiv Knjaza i Vlade”<sup>32</sup>.

To je period u kome su nabavljane i prenošene bombe i činjene druge radnje iz kojih se sastoji prikazana Bombaška zavjera protiv crnogorskog suverena i režima. Nekoliko podataka upućuje na to da je krajem maja ili u junu knjaz Nikola imao neka saznanja i o toj zavjeri. Ti podaci su: Jovan Plamenac u svojoj naprijed citiranoj knjizi (str. 147) konstatuje da mu je Andrija Radović, tadašnji predsjednik crnogorske vlade, saopštio da je njemu knjaz Nikola, u vremenu koje se poklapa sa odlaskom u Kragujevac za bombe, govorio „da se u Beogradu sprema nešto strašno protivu Crne Gore”, i da je na traženje da kaže o čemu se radi, odgovorio: „Reći ću ti kada bude vrijeme”. Simo Popović u citiranim *Memoarima* konstatuje da su ga odvojeno Ivan Jovičević, iz Pančeva, Blažo Petrović i Nikola Vukotić, obavijestili o nabavci bombi i njihovom slanju

<sup>30</sup> U jednom verbalnom sukobu sa predstavnicima lokalne vlasti 20. i 21. maja 1907. u Pivi (Goransko), umiješao se i serdar Joko Jovičević, upućen sa Cetinja u Pivu u posebnu misiju. Kada je on izgovorio riječi: „Ne smije biti nikakvih partija ni agitatora ni za kakvu stranku” – Sočica je doviknuo: „Ko je ovdje došao da breči? Zna li da je ovo moje, da ne smije brečati”. Od tada se u političkoj agitaciji unionista govori o Pivi kao „ataru vojvode Sočice”. Zvanična vlast je ponašanje vojvode Sočice u tom periodu kvalifikovala „pobunom Lazara Sočice”. On je zatvoren i osuđen na godinu dana zatvora.

<sup>31</sup> Nikola je bratanac vladarke Marije. Po odluci knjaza Nikole školovan je u vojnim učilištima u Francuskoj. Kao oficir crnogorske vojske službovao je na Dvoru. Zbog toga što Knjaz nije odobrio njegovu ženidbu sa izabranicom, pun mržnje prema njemu napustio je Crnu Goru i stupio u vojsku Kraljevine Srbije. U Beogradu je podržavao akcije protiv vlasti u Crnoj Gori. Po vlastitim izjavama finansijski je pomogao štampanje „Majskog proglašenja”. Znao je za bombašku zavjeru i njen cilj, što baca svjetlo na njegovu konstataciju – da je „opasnije njima nego meni”.

<sup>32</sup> Nema pouzdanih podataka da je ova grupa oficira tada organizovala zavjeru. Njihova djelatnost poslije puštanja iz zatvora kazuje da su zaista bili protivnici zvanične politike crnogorske vlasti. Jedan od njih je učesnik vojno-civilne zavjere 1909, dvojica od njih su napustili Crnu Goru i stupili u vojsku Kraljevine Srbije, a jedan je obuhvaćen presudom učesnicima Bombaške zavjere.

na Cetinje. Dr Nikola Škerović u citiranoj knjizi, u fusnoti na str. 260/261, citira pismo I. Jovićevića od 13. XI 1907, upućeno knjazu Nikoli, u kome on obavještava da je prije dva mjeseca bio u kući J. Nenadovića i da je tom prilikom čuo od žene J. Nenadovića riječi (koje se odnose na knjaza) da „nećete dugo živjeti ni Vi, ni Vaši sinovi i Crnom Gorom će ovladati kralj Petar I”. Ovi podaci kazuju da je više lica znalo o nabavci bombi za Crnu Goru, da su se informacije o tome prepričavale još od maja mjeseca. Logično je da je u tim uslovima i knjaz Nikola mogao saznati o organizovanju zavjere još u maju ili junu, ako ne i ranije.

Izvršeno hapšenje i javno obznanjivanje saopštenja da je „otkrivena zavjera protiv Knjaza i Vlade” upućuje da je zvanična vlast Crne Gore, s razlogom ili ne, „*Majski proglas*” povezivala sa nabavkom bombi namijenjenih za borbu u Crnoj Gori i da ga je shvatila kao „poziv na oružanu pobunu protiv vladaoca i državne vlasti” i „manifestaciju velikodržavne srpske ideje”, sa krajnjim ciljem „da se likvidira država Crna Gora”. Da je procijenila da su ugroženi državni vrh, vlast, država.

Sadržinu označenih pisama vlast je shvatila kao potvrdu tog shvatanja i kao dokaz da neposredno predstoji realizacija akcija „prodorom” na teritoriju Crne Gore.

Shvatila je, s razlogom ili ne, da je Narodna stranka ključni činilac ostvarivanja završnih radnji zavjere u Crnoj Gori.

„Stavljanjem pod sud” označene grupe oficira i javnim saopštenjem o otkrivanju zavjere, zvanična vlast je najavila oštro i beskompromisno postupanje protiv svake akcije koja ugrožava vlast i državu.

Knjaz Nikola, pripadnici političke grupacije pod nazivom Prava narodna stranka, Vlada, drugi zvaničnici iz strukture vlasti i njihove pristalice, „pravaši”, shvatajući da je djelovanje unionista usmjereno za likvidiranje države Crne Gore i da se to čini pod barjakom Narodne stranke, povelili su oštru, beskompromisnu političku borbu protiv Narodne stranke, posebno njenih prvaka, i njenih pristalica. Ključni cilj tog njihovog usmjerenja je – spriječiti kandidovanje i izbor za poslanike članova i pristalica Narodne stranke. Za to je funkcionalizovan i vojno-policijski aparat.

Knjaz Nikola lično je stupio u političku akciju. Koristeći svoju vladarsku poziciju, vještinu uticaja na ljude, svoju duhovitost i zanimljivo besjedništvo, njemu svojstvenu sarkastičnost i doskočice, a znajući dobro mentalitet Crnogoraca i narodnu svijest koja je izdaju smatrala „najodvratnijim i najstrašnijim zločinom”, članove Narodne stranke kvalifikovao je „izdajnicima” i „plaćenicima Srbije” i bez uzdržavanja suprotstavljao se kandidovanju članova i pristalica Narodne stranke, a agitovao u prilog kandidovanja „odanih crnogorskoj državi i politici crnogorske vlasti”.

U istom smjeru djelovali su članovi Vlade i drugi zvaničnici.

Prvaci, članovi i pristalice Narodne stranke takođe odlučno i beskompromisno, koristeći greške i sumnje u zloupotrebe vlasti, kvalifiko-



vali su nečasnim, pljačkaškim knjaza Nikolu i režim, pripisivali su im da „šuruju sa Austrijom, a protiv Srbije i Srpstva”, pozivajući da se više ne podnosi „nečuveno pljačkanje i ugnjetavanje od novih krštenih domaćih Turaka”.

Organizovani su i mitinzi protiv Narodne stranke, protiv „klubaša”, u Rijeci Crnojevića, na Cetinju, u Danilovgradu...

Lokalna vlast sprečava rasturanje lista *Narodna misao* i *Slobodna riječ*, koji su tekstovima širili ideje „klubaša”, Narodne stranke.

Komandanti bataljona u okviru tih aktivnosti oduzimaju barjake i barjaktarske grbove barjaktarima crnogorske vojske koji se ispoljavaju kao pristalice Narodne stranke<sup>33</sup>. Lokalna vlast vrši i razna druga maltretiranja pristalica Narodne stranke.

Konkretnim radnjama sprečavano je potpisivanje i sudsko ovjeravanje lista kandidata Narodne stranke i njenih pristalica.

Strasti, isključivost, bezobzirnost, surovost, karakteriše djelovanje i jedne i druge strane.

Konfrontacije ove dvije grupacije proizvele su svrstavanje u narodu na jednu ili drugu stranu, linijom – za knjaza Nikolu i Crnu Goru ili za Narodnu stranku.

„Organizovane neodgovorne gomile” protivnika Narodne stranke uključile su se u predizbornu aktivnost nasiljem na ličnost i imovinu pojedinih „klubaša”. Nasilje u obliku razaranja njihove imovine, paljenja kuća (u fusnoti broj 18 precizno je identifikovano što je razoreno), prijetnji. Vlast to nije sprečavala. Nije isključeno da je to i podsticala. To je unijelo ličnu i imovinsku nesigurnost i strah članova Narodne stranke i njihovih pristalica i veliku uznemirenost u narodu.

Zatvarani su najborbeniji članovi Narodne stranke poslanici Crnogorske narodne skupštine u njenom prvom sazivu: vojvoda Lazar Sočica, Spasoje Piletić, Janko Tošković, Jevrem Bakić i Joveta Četković, a privođen je od policije i dr Milovan Marušić.

Iz zemlje su emigrirali članovi Narodne stranke i poslanici Crnogorske narodne skupštine u njenom prvom sazivu: Andrija Radović, Bajo Gardašević, Savo Đurašković, Milija Pavićević, Simo Šobajić, pop Vojin Popović, Vaso Čulafić<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Oduzeti su barjaci Filipu Čvoroviću, Iliji Matijaševiću, Joku Mićanoviću, Rašku S. Popoviću, Đoku Ivanoviću...

<sup>34</sup> Prikazana činjenja valja cijeniti po tome kakva jesu, bez obzira na postojanje ili nepostojanje sličnih činjenja u okruženju. Ipak, radi razumijevanja ondašnjeg vremena, konstatujem da je i u drugim državama početkom XX vijeka bilo nasilja od vlasti ili sa podrškom vlasti prema poslanicima i kandidatima za poslanike, bez odgovornosti nasilnika. Ilustruje to nekoliko primjera iz Srbije. Tokom ljeta 1906. u Srbiji policija je razorila štampariju koja je štampala list „*Za otadžbinu*”. Naoružani oficiri su početkom 1907. go-

U takvoj opštoj društvenoj situaciji grupa prvaka Narodne stranke krajem septembra 1907. godine, na sastanku održanom na Cetinju, donosi odluku da se članovi Narodne stranke ne kandiduju za poslanike, da ne učestvuju u daljim predizbornim aktivnostima i tu odluku uputili članstvu. Odluka je obrazložena bojaznošću „da bi moglo doći i do težih posljedica”, do „osveta i krvoprolića” ako bi se kandidovali<sup>35</sup>.

Trojica prvaka Narodne stranke, do tada članova Kluba poslanika Narodne stranke u Crnogorskoj narodnoj skupštini, Mitar Vukčević, Spasoje Piletić i Mihailo Ivanović, nijesu prihvatili odluku o nekandidovanju. Podnijeli su kandidatske liste u svojim izbornim jedinicama – kapetanije Lješanska, Piperska i Donjokučka – sa potrebnim dokazima o ispunjenju uslova za kandidovanje. Međutim, na dan izbora u prostorijama u kojima se glasalo nije bilo njihovih glasačkih kutija. Kada su se u to uvjerali, nekoliko stotina njihovih pristalica – birača (samo u Donjokučkoj kapetaniji – 321) demonstrativno je napustilo birališta i nije glasalo.

Na dan izbora nije bilo nereda ili sukoba.

Nije izabran za poslanika nijedan „klubaš”, nijedan član ili aktivni pristalica Narodne stranke.

Knjaz Nikola i „pravaši” to su ocijenili kao „svoju veliku zaslugu pred Otadžbinom”.

Tadašnja vlast je, dakle, članove Narodne stranke i njihove pristalice nasilno isključila iz političkog takmičenja za poslanička mjesta na ovim izborima. To je istorijska činjenica.

**Treći izbori 1911.** – Izbori održani 14. septembra 1911. godine, treći izbori, sprovedeni su po pogoršanoj regulativi – propisano je da je gla-

---

dine na Terazijama napali dvojicu opozicionih poslanika. Jednog su ranili. Ranjeni poslanik je 4 godine kasnije obavijestio Skupštinu Srbije da od suda „još nije dobio nikakav odgovor na tužbu protiv napadača i da je jedan od njih unapređen u međuvremenu”. I u Kragujevcu je iste godine od policije ranjen jedan opozicioni poslanik. Dva politička zatvorenika, protivnika režima u Srbiji, ubijena su, u krugu zatvora, u prisustvu ministra unutrašnjih poslova, 16. septembra 1907. godine. Povodom interpelacije, ministru je izglasano povjerenje u Skupštini. „Četrdeset oštrih sabalja” potpis je na prijetećim pismima upućivanim kritičarima vlasti, u kojem je, pored ostalog bila i poruka: „Imaj na umu da čizma vlada po najvišem ovlašćenju”, a vlast je o tome ćutala. I tako dalje. (Opširnije o ovome vidjeti: Olga Popović – Obradović, *Parlamentarizam u Srbiji 1903–1914*, Beograd, 1998, str. 323–329).

<sup>35</sup> Učesnik tog sastanka dr Ljubo Babić u svojim *Bilješkama* konstatuje da je tom sastanku prisustvovao i Marko Daković, vođa Kluba crnogorskih studenata u Beogradu, sa još nekoliko studenata, da su se oni uporno protivili odluci o odustajanju od učešća na izborima i da su tražili „da se borba nastavi”. To njihovo traženje i upornost u tome jasniji su kada se ima u vidu činjenica da je upravo u to vrijeme tekla organizovana akcija dobavljanja bombi i njihovog prebacivanja u Crnu Goru, sa namjerom da se upotrebe u akcijama protiv državnog vrha Crne Gore, organizovana od Marka Dakovića i njegovih saradnika. Akcija zavjereničkog karaktera (čija je suština konstatovana u prvim djelovima ove glave u knjizi). I kada se ima u vidu da su tada bombe, kao novo oružje, ulivale veliki strah, mnogo, mnogo veći nego sada.

sanje javno i da se ne podnose i sudski ne potvrđuju kandidatske liste. Kao i 1906. U tom pogledu ovi izbori su nedemokratskiji od prethodnih.

Međutim, održani su u povoljnijoj društvenoj atmosferi, što je uticalo da su oni u ukupnosti demokratskiji od prethodnih, 1907.

Organizovani su i održani u društvenoj atmosferi smanjenih političkih tenzija i ublaženih odnosa vlasti prema Narodnoj stranci i njenim članovima. Nakon glamurozno proslavljene 50-godišnje vladavine knjaza Nikole I, proglašenja Crne Gore za kraljevinu i Knjaza za Kralja (1910). Smanjenje tenzija je rezultat obezbjeđenja Vlade Srbije da Beograd napuste i otputuju u inostranstvo (1910) Marko Daković, Jovan Đonović, Todor Božović i Simo Šobajić, osuđeni u procesu učesnika Bombaške zavjere; pomilovanje prvaka Narodne stranke osuđenih u istom procesu – Mitra Vukčevića, Gavрила Cerovića, Spasoja Piletića i drugih; protek dvije odnosno godinu dana od organizovanja bombaške i vojno-civilne zavjere i suđenja njihovim organizatorima i izvršiocima koja su pratile tenzije. Mada sve to nije sasvim otklonilo sumnjičenja, animozitete i suprotstavljanja iz ranijeg perioda.

To poboljšanje opšte društvene situacije omogućilo je slobodnije političko djelovanje i iskazivanje volje birača.

Narodna stranka, kao stranka, nije subjekt izbornog procesa ni u ovim izborima. Kandidovano je, međutim, 12 istaknutih članova Narodne stranke. Njihovo djelovanje u izbornim aktivnostima karakteriše privrženost idejama Narodne stranke, ali bez iskazivanja kvalifikacija i diskvalifikacija kralja Nikole i režima nalik na istupanja narodnjaka 1907. godine.

Pripadnici vlasti nijesu preduzimali činjenja koja bi unosila nespokojstvo, uznemirenost, ličnu i imovinsku nesigurnost, strah, prouzrokovala političku emigraciju. Nije izostalo, međutim, ni ovih izbora, zalaganje lokalnih vlasti, javno ili prikriveno, u prilog kandidata odanih režimu, a da se ne kandiduju lica opoziciono raspoložena prema Kralju i režimu. U arhivama Ministarstva unutrašnjih djela i Ministarstva vojnog ima i nekoliko pritužbi upućenih njima ili Kralju u kojima se iskazuju podaci i o pojedinačnim maltretiranjima od lokalnih i područnih vojnih vlasti.

Glasanje je, izuzev u dvije kapetanije, proteklo bez incidenata. U Lipovskoj i Bratonožićkoj kapetaniji učinjene su teške povrede izbornih pravila i prava kandidata članova Narodne stranke<sup>36</sup>. U obje kapetanije

<sup>36</sup> U Lipovskoj kapetaniji na biralištu boravi načelnik štaba divizije stacionirane u Kolašinu sa nekoliko oficira, očigledno s ciljem da utiče na birače da ne glasaju Janka Toškovića istaknutog potpisnika Programa Narodne stranke. Kada je bilo izvjesno, oko 12 časova, da Janko dobija više glasova od drugih 5 kandidata, koristeći iskaz jednog birača da birački odbor agituje za Janka, pokušao je da uđe u prostoriju za glasanje. Spriječen u tome od biračkog odbora i birača, pozvao je iz Kolašina polaznike podoficirske škole koji su „usiljenim korakom” jedan sat hoda došli na biralište. U međuvremenu su i birači donijeli svoje oružje koje su imali kao pripadnici „narodne vojske”. U toj situaciji birački odbor je oko 14 časova zaključio glasanje, uzeo birački materijal i zajedno sa bira-

izabrani su kandidati koji su djelovali na liniji Narodne stranke, opoziciono opredijeljeni prema režimu.

**Četvrti izbori 1913.** – Ovi izbori su održani neposredno po završetku balkanskih ratova – 29. decembra 1913. godine. Održani su u novoj političkoj situaciji, stvorenoj pobjedama u balkanskim ratovima, znatnim proširenjem teritorije Crne Gore, amnestijom svih političkih osuđenika koju je Kralj dao.

Vlada je izrazila želju i nadu da izbori budu slobodni, da se očuva zakonitost prilikom izbora. Djelovala je da se izborna aktivnost „vodi mirnim tokovima”, da „ne dođe do ekstrema i incidenata”. Nije prihvatila inicijative da se „podnose vladine kandidatske liste poslanika” već je objavila da je njen stav „da narod bira koga hoće”, izražavajući nadu da će „birati one koji uživaju ugled u narodu”.

Takva ukupna situacija omogućila je smjelost za političke akcije, za kandidovanje lica opziciono raspoloženih prema režimu. Kandidovano je i 9 istaknutih potpisnika Programa Narodne stranke. Ti kandidati nijesu ispoljavali agresivan odnos prema vlasti kakav su ispoljavali 1907. godine.

U predizbornoj aktivnosti za ove izbore, prvi put, pojedini kandidati za poslanike (dr Nikola Škerović, Janko Tošković, Vladimir Pejović, Ilija Ljumović, Jovan Plamenac, Đuro Vučinić, itd.) istupaju sa svojim političkim programima, koje objavljuju u obliku proglasa ili na drugi način. Dr Nikola Škerović u svom programu iskazuje ideju o stvaranju unije Crne Gore i Srbije. Grupa kandidata iz Narodne stranke i njihove pristalice obrazuju i Agitacioni odbor „za rukovođenje izbornom kampanjom i za pisanje i objavljivanje proglasa”.

---

čima, u protestnom manifestacionom obliku, došao u Kolašin, ispred zgrade u kojoj je bilo sjedište Oblasne uprave. Naoružani birači i vojska bili su jedni naspram drugih sve do uveče, kada je oblasni upravitelj biračima saopštio da im ministar unutrašnjih djela poručuje da će se „priznati da je Janko Tošković izabran za poslanika”. Tada su se razišli. Skupština nije verifikovala mandat Toškoviću na osnovu dostavljenog punomoćija i izbornog materijala koji joj je dostavljen, već je obrazovala anketni odbor koji je na licu mjesta ispitivao tok izbora, utvrdio činjenice i dao predloge. Na osnovu izvještaja anketnog odbora, Skupština je jednoglasno verifikovala mandat Toškoviću.

Druge vrste, a s istim ciljem, povrede su i u Bratonožičkoj kapetaniji. Anketni odbor Skupštine nakon što je sproveo potrebnu istragu na licu mjesta i u pisanom izvještaju podnesenom Skupštini utvrđuje: suprotno zakonu o izborima mjesne vlasti „činile su sve što su mogle da Jakša Popović kao kandidat za narodnog poslanika – iz jedne grupe sa političkim nazorima koji ne odgovaraju našim savremenim prilikama – ne dođe za narodnog poslanika”. Kapetan je od njega tražio da se ne kandiduje, a kada je on to odbio, „četiri dana pred izbore donosi rješenje kojim ga kažnjava 8 dana zatvora – zbog nekih riječi – tako da ne bi mogao prisustvovati na dan izbora” i da na taj način „spriječi birače da glasaju za njega”. Potom je „naredio biračkom odboru da u birački spisak ne smiju unositi glasanje za Jakšu”. Na dan izbora 191 birač je odbio da glasa bilo kojeg od tri kandidata za koje se glasalo, saopštavajući biračkom odboru da su njihovi glasovi „za Jakšu Popovića”. Sva tri kandidata za koje se glasalo dobili su manje od 191 glasa. Na predlog anketnog odbora, Skupština je poništila izbore u ovoj kapetaniji. Na ponovnim izborima, održanim 31. decembra iste godine, Jakša Popović je izabran za poslanika s apsolutnom većinom glasova.

Politički programi kandidata iz Narodne stranke, na strateškoj su liniji političke orijentacije Narodne stranke, „klubaša”. Politički programi kandidata „pravaša” na liniji su političke orijentacije njihove političke struje, strategije zvanične vlasti<sup>37</sup>.

Poboljšana opšta politička situacija i smanjene tenzije između dvije različite političke orijentacije, iako je i dalje vladalo uzajamno sumnjičenje, nepovjerenje, političko konfrontiranje, učinile su da je ukupna predizborna aktivnost bila mirna, iako veoma živa.

Kandidovanje je vršeno pojedinačno, bez potvrđivanja lista, samokandidovanjem, kao i 1906.

Glasalo se javno. Na dan izbora nije bilo incidenata.

Gledano u cjelini i u okviru pravne regulative, ovi izbori bili su slobodni i regularni. Ovu opštu ocjenu ne negira, ne dovodi u pitanje činjenica da su lokalne vlasti u nekoliko mjesta prikriveno ili i javno agitovale da kandidati „pravaši” budu izabrani za poslanike i protiv izbora kandidata „klubaša” i da su u tom cilju činile povrede izbornih pravila. Ne dovode je u pitanje zato što su to pojedinačni slučajevi, ni brojni ni uticajni toliko da su mogli opredijeliti rezultate izbora.

Na izborima za poslanike izbrano je 9 poslanika potpisnika Programa Narodne stranke, koji su bili poslanici u sazivu 1906. godine i još nekoliko članova stranke, a iz političke grupacije „pravaša” manje – svega 7. Poslancima iz Narodne stranke u toku rada Skupštine pridružili su se novi poslanici dr Nikola Škerović, Jakša Popović, Mileta Popović i još nekoliko drugih, tako da ta grupacija u Skupštini, prilikom razmatranja *Adrese*, ima 20 poslanika.

**Verifikacija mandata poslanika.** – Crnogorska narodna skupština, od prvog do posljednjeg saziva, poklanjala je veliku pažnju utvrđivanju pravilnosti sprovedenih izbora poslanika i verifikaciji njihovih mandata.

Skupština svakog saziva na prvom radnom sastanku izabranih na izborima obrazovala je odbor za pregled punomoćija, koji nekada ima ime i verifikacioni odbor. Odbor je proučavao izborni materijal, uključujući sve prigovore, žalbe, izjave kandidata ili drugih lica i dokumenta zvaničnih organa, dostavljenih odboru uz izborni materijal ili u toku njegovog rada. Najmanje dva, a najviše 6 dana proteklo je od obrazovanja odbora do podnošenja njegovog izvještaja Skupštini.

Rezultate proučavanja odbori su dostavljali Skupštini u obliku pisanog izvještaja koji se uručivao svakom poslaniku. Pojedini članovi odbora dostavljali su u pisanom obliku Skupštini svoja izdvojena mišljenja o regularnosti izbora u pojedinim izbornim jedinicama, koja su se takođe uručivala svakom poslaniku.

<sup>37</sup> Prikaz sadržine tih programa vidjeti: Dr Novica Rakočević, *Crnogorska narodna skupština*, Podgorica, 1997, str. 141–146.

O činjenicama i predlozima u izvještajima i izdvojenim mišljenjima vodila se debata na skupštinskim sjednicama. Debata je trajala od 3 do 8 sjednica.

Na osnovu izvještaja i rezultata debate, Skupština je u svakom sazivu na prvoj radnoj sjednici verifikovala mandate većini izabranih. Ni u jednom sazivu nije verifikovala mandate svakom ko je dostavio punomoćije da je izabran za poslanika. Odlagana je verifikacija najmanje trojici, a najviše sedmorici koji su dostavili punomoćija o izboru. Za svakog izabranog kome nije odmah verifikovan mandat biran je, iz reda onih čiji su mandati verifikovani, anketni odbor od tri člana, koji je na licu mjesta utvrđivao relevantne činjenice, podnosio izvještaj o utvrđenom stanju, na osnovu kojeg je u Skupštini vođena debata i donošena konačna odluka. Za neke je utvrđivano da li ispunjavaju propisane uslove (godine starosti, državljanstvo ili plaćanje određenog iznosa poreza i dacije) da budu poslanici, jer im je to osporavano, a za druge da li su određena dešavanja, koja nijesu saglasna sa izbornim pravilima („nered na biralištu”, „smetnje u kandidovanju”, „zadržavanje na mjestu glasanja lica izvan sastava biračkog odbora”, „neizlaganje biračkih spiskova”, „izostavljanje iz biračkog spiska” starih lica i dozvoljavanje da glasaju lica koja nijesu upisana u birački spisak”, „obećanja da će se u mjestu izgraditi objekat potreban biračima” i tako dalje), uticala ili mogla uticati na slobodu izražavanja volje birača i na rezultat izbora.

Na osnovu izvještaja anketnih odbora, mandati su verifikovani uvijek kada je bilo sporno da li izabrani ispunjavaju pravno propisane uslove da budu poslanici. U drugim slučajevima pretežno su verifikovani mandati. Najčešće sa konstatacijom: učinjene povrede izbornih pravila nijesu mogle uticati ili nijesu uticale na izborni rezultat. Skupština je poništila izbore u tri izborne jedinice u prvim izborima, u drugim, trećim i četvrtim po dvije izborne jedinice.

U debati o verifikaciji mandata, najobimija debata je vođena o dopustivosti i moralnosti davanja obećanja biračima od poslaničkih kandidata. Dominantna stanovišta u kazanom su: nedopustivo je i nemoralno „trgovati sa narodnim nadama i idealima” na „račun državni”; nije trgovina obećanje koje je „izraz brige za interese naroda i ispunjenja poslaničke dužnosti”; „trgovina je uslovljavanje izborom da će se zadovoljiti neka narodna potreba”; u svakom slučaju treba razlikovati obećanja kandidata koji „nemaju položaj u državnoj strukturi” i „obećanja ministara i drugih državnih zvaničnika”; „moralnost obećanja procjenjivati na osnovu čvrstih fakata i zvaničnih akata, a nijesu dovoljne tvrdnje i pretpostavke”. Nije poništen nijedan mandat zbog datih obećanja.

Rasprave o verifikaciji mandata izabranih prožimaju dva različita teorijska shvatanja karaktera verifikacije kao čina, tada postojeća u okviru teorijske misli na različitim univerzitetima u Evropi. Po jednom, veri-

fikacija je radnja konstituisanja predstavničkog tijela i zato pripada Skupštini. Po drugom shvatanju verifikacija je radnja primjene zakona i utvrđivanja činjenica i spada u nadležnost organa čija je nadležnost primjena zakona i utvrđivanje činjenica relevantnih za primjenu zakona. Predstavnički organ nema sposobnost da odlučuje „o zakonskoj pravilnosti nekog izbora”. Jer, u predstavničkom organu se događa da partije „u uzajamnim ustupcima” stvaraju „zanesenu većinu” koja odluke donosi mjerom partijskih opredjeljenja i njihovih sporazuma, a ne dosljedno činjenicama. Prepričavana su i stanovišta teoretičara Digia i drugih.

Crnogorska narodna skupština praksom je dokazala da usvaja shvatanje da je verifikacija mandata kompetencija Skupštine. Činjenice iskazane u stenogramima pouzdano kazuju da je odluke o verifikaciji Skupština donosila uvažavanjem utvrđenih činjenica.

**Ukupno gledano**, izborni procesi za izbor poslanika u Crnogorsku narodnu skupštinu, u sva četiri izborna perioda od 1906. do 1914. godine, dominantno karakterišu tadašnje pravne regularnosti. Skupština je verifikovala da je svaki poslanik u njoj izabran voljom većine birača na izborima, da je tim putem stekao legitimitet za vršenje poslaničke funkcije. To je, istovremeno, potvrda legitimiteta Crnogorske skupštine u svim njenim sastavima.

To ne može negirati činjenica da u izbornim procesima ima i elemenata sa nedemokratskom sadržinom. U pravnoj regulativi to se ogleda u određenjima da je glasanje javno i da se vrši bez prethodno utvrđenih kandidatskih lista. U praksi to se ogleda u pojedinačnim presijama lokalnih vlasti i glavarsko-plemenskih struktura da se izaberu za poslanike njihovi odabranici. I u strastvenim političkim presijama prema pripadnicima suprotstavljene političke grupacije u izbornim procesima 1907. godine, kada su dvije suprotstavljene političke grupacije izornoj kampanji pristupile pod geslom – „biti ili ne biti”, što je rezultiralo i nedemokratskim činjenjima i jedne i druge stranke. Ne može zato što i uprkos toga, po utvrđenjima Skupštine, dominiraju regularnosti i konstituisanje većinske volje birača.

Uvažavanje u svemu razloga za negativne ocjene nedemokratskih činjenja i ponašanja u izbornim procesima u Crnoj Gori od 1906. do 1914, ne traži da se zanemari i činjenica da „ne postoji zemlja u kojoj se izorno nadmetanje odvija na potpuno ravnom terenu” (Markoff).

Političke polarizacije i sukobi u izbornim procesima, naročito u izbornim procesima 1907. godine, međutim, uticali su da se formira pogrešna svijest o razaračkoj ulozi ustavno ustanovljenog parlamentarizma u Crnoj Gori. To je zasjenilo stvaralačko djelovanje i značaj Crnogorske narodne skupštine i istorijski vrijedne rezultate postignute ostvarivanjem parlamentarnog sistema.

## Zakonodavna djelatnost

Zakonodavna djelatnost je faktički, kao i ustavno, najvažnija funkcija i najznačajniji predmet rada Crnogorske narodne skupštine u čitavom periodu njenog funkcionisanja. U vršenju ove funkcije najviše se i ispoljilo i potvrdilo stvaralaštvo njeno.

Donijela je 76 zakona. Među njima su zakoni o: izboru narodnih poslanika, državnom budžetu, sudskoj vlasti, ustrojstvu sudova, ustrojstvu vojske, javnim zborovima i udruženjima, osnovnoj školi, javnim prodajama nepokretnosti, eksproprijaciji, javnim pravozastupnicima (advokaturi), sudskom postupku u krivičnim djelima, građanskoj sudskoj nadležnosti; carinskoj ustanovi i službi, osiguravajućim društvima; o nekoliko koncesija; Trgovački i mjenički zakon, Carinski zakon, i više drugih značajnih zakona.

Odbila je da usvoji vladin Predlog zakona o izmjeni odredbe stava IV čl. 221 Ustava za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine, dostavljen joj kraljevim ukazom od 16. decembra 1910. godine. (Odredba stava IV čl. 121. nalazi se u poglavlju „Prelazna naređenja”, a utvrđuje rok do kada sudijsku funkciju mogu vršiti lica koja nemaju pravni fakultet; predlogom je traženo produženje tog roka).

Predloge svih zakona pripremila je Vlada. Poslanici su u čitavom periodu podnijeli samo dvije inicijative za zakonsko regulisanje određenih pitanja, ali bez izrade projekta zakona. Svoje inicijative zasnovali su na odredbama čl. 78. Ustava i odredbama čl. 81, 82. i 83. Zakona o poslovnom redu. Po njima je proveden postupak u Skupštini. Za proučavanje inicijativa obrazovani su posebni odbori „za proučavanje poslaničkih predloga”. Njihove izvještaje Skupština je usvojila. Za jednu inicijativu je odlučila da se dostavi Vladi „na shodni postupak”. Vlada je usvojila inicijativu i realizovala je obuhvatanjem regulisanja označenih pitanja u okviru zakonskog projekta koji je izradila. Postupak po drugoj inicijativi u Skupštini je završen usvajanjem predloga obrazovanog odbora da se „Kralju i Vladi stavi u dužnost da prilikom provođenja Zakona o administrativnoj podjeli od 12. februara 1910. godine Lješkopoljsku kapetaniju izuzme iz brdske oblasti i dodijele je zetskoj”.

Vlada je uz projekte zakona uvijek dostavljala i mišljenje Državnog savjeta.

Za proučavanje svakog zakonskog projekta Skupština je obrazovala posebni skupštinski odbor. Članovi odbora birani su po dva kriterijuma – bolje znanje materije na koju se odnosi predloženi zakon i ne može se birati u novi odbor poslanik koji je član odbora za proučavanje nekog drugog zakona koji nije završio rad.

Izvještaje o rezultatima proučavanja u pisanom obliku odbori su dostavljali Skupštini. U više slučajeva pojedini članovi odbora dostavljali



su, takođe u pisanom obliku, izdvojena mišljenja o pojedinim rješenjima u zakonskim projektima.

Odbori su proučavali zakonske predloge uz učešće nadležnog ministra ili/i vladinih povjerenika.

Predlog zakonika o sudskom postupku u krivičnim djelima, koji je, u suštini, kopija odgovarajućeg zakona Srbije, u pojedinim djelovima prilagođena crnogorskim shvatanjima i običajima, i predloge zakona o koncesijama, rađene po stranim obrascima, odbori za njihovo proučavanje prihvatili su u cjelini kako su predloženi. Skupštini su predložili da ih usvoji sa malobrojnim redakcijskim korekcijama. Skupština je tako i odlučila. Okolnosti kazuju zašto o njima i nije bilo veće debate.

Odbori za proučavanje svih drugih zakonskih predloga predložili su brojne amandmane na tekstove dobijene od Vlade. Za svaki svoj predlog odbori su davali potrebnu argumentaciju.

Na sjednici Skupštine rasprava o svakom zakonskom predlogu vodila se u dva dijela – u načelu i u pojedinostima. Vođena je na osnovu odborskih izvještaja. Svaki poslanik imao je i poslovničku i vremensku mogućnost da podnosi amandmane, o kojima je takođe odlučivano. Najčešće posredno, na način što je prvo glasano o predlogu odbora, pa ako ga Skupština usvoji, slijedi samo konstatacija da nema osnova da se glasa o predlogu podnesenom na sjednici.

Odluka o usvajanju svakog zakonskog predloga u načelu, donošena je pojedinačnim glasanjem, po prozivu. U dijelu rasprave u pojedinostima vođena je posebna rasprava o svakom članu zakona. Članovi čija sadržina u debati nije osporavana, usvajani su kolektivnim iskazivanjem „prima se”, a o članovima na koje su podneseni amandmani, čija je sadržina osporavana u debati, odlučivano je pojedinačnim glasanjem, po prozivu. Glasano je prvo o amandmanima. Pojedinačnim glasanjem, po prozivu, odlučivano je i o usvajanju zakona u cjelini.

Svaki zakon donesen je po proceduri koja je omogućavala da se svaka odredba prouči, na sjednici raspravi, i da u tome učestvuje svaki poslanik. Pojedina zakonska rješenja razmatrana su na sjednicama i po više dana. Sučeljavani su i različiti teorijski pristupi, učeni na više evropskih univerziteta.

Sem dva pomenuta zakonika, sve druge zakone Skupština je usvojila sa brojnim izmjenama i dopunama u odnosu na predloge Vlade, uključujući i Zakon o ustrojstvu vojske. Skupština je pretežno usvajala amandmane svojih odbora.

Zakone je Skupština usvajala sa dva, tri, pet glasova „protiv”, a samo izuzetno bio je koji glas više „protiv”. U činu usvajanja zakona nije se ispoljavala podjela na „klubaše” i „pravaše”, koja se uvijek ispoljavala u debatama o opštim političkim pitanjima. Nije se nametao problem većine i manjine u klasičnom značenju tih pojmova.

Svaki od 76 zakona koje je Skupština usvojila prihvatila je Vlada, iako se sadržina njihova više ili manje značajnije razlikovala od sadržine vladinih projekata dostavljenih Skupštini. Svaki usvojeni zakon proglašen je, bez odlaganja, od Knjaza, odnosno Kralja. Dokumentarna snaga *Stenografskih bilježaka* kazuje da između Skupštine, Vlade i monarha nije bilo ni rasprava ni konflikata o zakonima koje je Skupština usvojila. Negira, dakle, tvrdnje u literaturi da je Knjaz dezavuisao Skupštinu odbijanjem da proglasi neke zakone koje je donijela. Tvrdnje čiju činjeničnu neutemeljenost dokazuje i to što nijesu potkrijepljene navođenjem naziva zakona, vremena usvajanja, razloga odbijanja proglašenja, niti bilo kojim drugim podatkom.

Ove činjenice kazuju kakvo gromadno značenje ima određenje u Ustavu za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine koje Skupštini daje mogućnost na amandmansko mijenjanje i dopunjavanje vladinih projekata zakona. Gromadnije značenje u životu faktički ima i od prava na zakonsku inicijativu. Kazuje da kada se nešto hoće, sistem se tako tumači, ka tome ide.

Proglašenje (promulgacija) zakona u crnogorskom parlamentarnom životu, kako je ono stvarno činjeno, ima sadržinu standardnih parlamentarnih pravila, iako su ustavne odredbe intonirane drugačije. Njegova sadržina u realnom životu je: saopštavanje da je Crnogorska narodna skupština na propisani način usvojila zakon koji se proglašava, u tekstu koji se proglašava, da se Knjaz odnosno Kralj u to uvjerio, da ga je i on primio i potpisao i da ga objavljuje radi primjene. Proglašavanje je implicitno i poziv svima i svakome da se pridržavaju zakona.

U životu je tako ostvarivana ustavna odredba o nadležnosti knjaza Gospodara da proglašava zakone. Na to je, u oficijelnim odnosima, svedeno i životno dejstvo ustavne norme da „Zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština sa Knjazom Gospodarom” (čl. 71). Uloga Knjaza odnosno Kralja u vršenju zakonodavne funkcije, dakle, oficijelno je realizovana više kao dužnost nego kao efektivno pravo za uslovljavanje Skupštine da donosi zakone sa sadržinom koju on želi, a ne sa sadržinom koju on ne želi. Knjaz odnosno kralj Nikola u realnom životu povinovao se načelima parlamentarnog sistema.

Donošenjem 76 zakona pravno je uređena i učvršćena državna organizacija, propisani su pravni osnovi i okviri za vršenje svih ključnih državnih funkcija, regulisani su odnosi u svim oblastima društvenog života. Ukratko, konstituisan je cjelovit, iako ne sasvim i zaokružen i do pojedinih dograđen pravni poredak države Crne Gore. Zakonima su propisana obavezna pravila za život u državi u svim oblastima života i stvaranja i obezbijeđeno, kolika je snaga zakona, da se odnosi i ponašanja u svim oblastima života i stvaranja usmjeravaju po opredjeljenjima i odlukama Crnogorske narodne skupštine kao narodnog predstavništva.

Prostor ne dopušta analizu koncepcije zakona koje je donijela. Konstatujem: u cjelini gledano, sadržina zakona koje je donijela odgovara opštim načelima tadašnje pravne misli u Evropi. Kapitalno djelo – *Crnogorski zakonici 1796–1916*, koje su priredili akademik Branko Pavićević i dr Radoslav Raspopović, sadrži sve zakone koje je Skupština donijela, što omogućava komparativne analize sa ondašnjom pravnom misli u Evropi.

Veličinu i značaj tog rezultata uvećava činjenica da je ostvaren u relativno kratkom roku i u uslovima nepovoljnim za parlamentarizam.

### **Ostvarivanje budžetskog prava**

Sadržina budžetskog prava Crnogorske narodne skupštine, kao i svakog narodnog predstavništva u parlamentarnom sistemu, sastoji se u njenom pravu da razmatra i odobrava državni budžet i završni račun, za svaku budžetsku godinu. Njegovo odobravanje obuhvata, po prirodi stvari, i pravo uskraćivanja odobrenja, mijenjanja ili dopunjavanja pojedinih stavki u predlogu budžeta, propisivanje uslova i načina trošenja odobrenih sredstava i vršenje kontrole trošenja budžetskih sredstava, putem završnog računa, ali i u toku budžetske godine. Obuhvata i još nekoliko pojedinačnih prava: pravo da Skupština propiše kada i kako se sastavlja i iskazuje državni budžet, da utvrdi rok do kada se dostavlja predlog budžeta a do kada završnog računa.

Značaj i uloga državnog budžeta za život i razvoj države daleko su veći od onog što iskazuju riječi njegove definicije – finansijski predračun prihoda i rashoda u jednoj budžetskoj godini (kalendarskoj ili drugačije određenoj). To opredjeljuje da je značaj budžetskog prava daleko veći nego što izgleda na prvi pogled.

Budžet je, naime, rezultanta mnogostruko isprepletenih društvenih i državnih pojava, uzrokovanih mogućnostima, potrebama i zahtjevima državnog i društvenog života. U nemalom obimu zavisnih i od faktora van granica države. U ondašnjoj nerazvijenoj Crnoj Gori imao je uvećanu i naglašenu razvojnu ulogu i funkciju. U oblasti privrede, izgradnje države, obrazovnih i zdravstvenih ustanova, društvenih odnosa.

Državni budžet ima i pravni značaj. Daje ovlašćenje državnim organima da ubiraju sredstva od pojedinih subjekata u državi, u iznosima i za namjene njime utvrđene. I ovlašćenje da sprovode politiku izraženu kroz budžet i finansijski zakon za kojim čini nerazdvojnu cjelinu. Propisuje i pravnu obavezu, na određen način i sankciju za njeno neizvršavanje, da se prikupljena sredstva troše isključivo za namjene i do iznosa budžetom utvrđenim.

Odobrovanje budžeta, svuda u parlamentarnom sistemu, svojevrsno je iskazivanje i povjerenja predstavničkog organa u rad vladâ koje podnose predloge budžeta. Može se smatrati bar kao indikator, ako ne i ne-

poreciv dokaz, skladnih odnosa i uzajamnog uvažavanja predstavničkog organa i vlade.

Javno razmatranje državnog budžeta u predstavničkom organu omogućava narodu uvid u budžetske prihode i rashode i pruža mu šansu da zna kako država gazduje državnim novcem i imovinom, koliko domaćinski, racionalno i pravedno.

Sadržina budžeta, uslovi i način njenog izvršavanja, čine i sliku kvaliteta ostvarivanja niza funkcija države – kao prinudno–pravne zajednice.

Odobrovanje budžeta i kontrola njegovog izvršavanja od narodnog predstavništva podiže ugled države u narodu. Snaži povjerenje u nju.

Zbog svega toga, parlamentarnog sistema u punoj mjeri i nema ako predstavnički organ nema odlučujuću ulogu u donošenju državnog budžeta i ako nema prava kontrolisanja njegovog izvršavanja.

Ukupnost kazanog određuje da ostvarivanje budžetskog prava Crnogorske narodne skupštine, kao i svuda u parlamentarnom sistemu, svih mogućnosti koje ono daje, ima krupan politički značaj i bitno je mjerilo ispunjenja njene uloge i parlamentarnog sistema u cjelini u označenom vremenskom periodu u Crnoj Gori.

U kojoj mjeri je Crnogorska narodna skupština vršila to svoje pravo i tu svoju dužnost, odgovaraju podaci sadržani u tekstu koji slijedi.

**Uređenje pravne osnove i okvira.** – Na samom početku svoga rada Skupština je stvorila kvalitetan i povoljan pravni osnov i okvir za vršenje svog budžetskog prava. Za utvrđivanje sadržine budžeta i za obezbjeđivanje kontrole izvršavanja određenja u njemu – kako određenja o namjenama, tako i određenja o iznosima – učinila je donošenjem Zakona o budžetu, koji je donijela na sjednici održanoj 13. decembra 1906. godine. To je prvi zakon koji je ona donijela, dosljednom primjenom u radu ovog zakona i Zakona o poslovnom redu u Skupštini<sup>38</sup>.

Određenjima u Zakonu o budžetu propisala je skup prava, obaveza i ograničenja Vlade u izradi, dostavljanju i izvršavanju budžeta. Propisala je da se budžet sastoji iz dva dijela – normativnog, koji sadrži zakonske naloge o načinu ubiranja sredstava i njihovog trošenja, i dijela predračuna prihoda i rashoda, u kojem se utvrđuju namjene za koje će se trošiti budžetska sredstva i iznos za svaku od tih namjena. Vlada je obavezana da tako sastavlja budžet. Da prihode po osnovu poreza, taksa i drugih dažbina iskazuje raščlanjeno po osnovama ubiranja, a rashode raščlanjeno po razdjelima, partijama i pozicijama (osobena numeracija ustaljena u označavanju djelova budžeta), sa tačno utvrđenim namjenama u svakoj partiji i poziciji i iznosima za svaku utvrđenu namjenu pojedinačno. Vladi i državnim organima zabranjeno je ubiranje poreza, taksa i dugih dažbina od subjekata u državi prije nego se odobri budžetsko finansiranje za određeni vremenski period.

<sup>38</sup> Vidjeti: *Crnogorski zakonic* 1796–1916, knjiga IV, str. 385–400, i 343–371.

Propisano je da se „uštede jedne budžetske partije ili jedne godine ne mogu upotrebiti za podmirenje potreba predviđenih u drugoj kojoj budžetskoj partiji ili drugoj budžetskoj godini” bez odobrenja Narodne skupštine (stav 2. čl. 33).

Utvrđena je i obaveza da budžet ima posebnu partiju sa nazivom „Kredit za nedovoljno predviđene rashode”. Propisano je da se iz iznosa na toj partiji isplaćuju dvije kategorije kredita – „naknadni i vanredni krediti”. (Riječ kredit u ondašnjoj terminologiji ima značenje riječi – izdaci, u sadašnjoj terminologiji). Obje kategorije su i definisane. Naknadnim kreditima smatraju se oni „koje je neophodno učiniti iznad iznosa sredstava za odnosnu namjenu odobrenih u budžetu za određenu godinu”, a vanrednim „oni koji se isplaćuju za rashode na prijekle i neočekivane, a neodložne potrebe državne”. Za rashode „koji nijesu mogli biti predviđeni pri sklapanju i odobravanju budžeta i koji se bez velike štete za državu ne bi mogli odgoditi do novog budžeta”.

Naknadne kredite „do pet stotina kruna godišnje” odobrava Ministarski savjet, a preko tog iznosa isplata se vrši samo na osnovu „ukaza Knjaza Gospodara” koji se odmah dostavlja „Glavnoj Državnoj kontroli i neizostavno odmah objavljuje u zvaničnom listu”, a podnosi se „na odobrenje Narodnom predstavništvu na njegovom prvom sastanku”.

Vanredni krediti koriste se po odobrenju Skupštine, a ako ona ne zasjeda, na osnovu Knjaževog/Kraljevog ukaza koji donosi na osnovu obrazloženog zahtjeva Ministarskog savjeta i odobrenja Državnog savjeta. Ukaz se odmah objavljuje u zvaničnom glasilu, a „podnosi se Skupštini na odobrenje na prvom njenom narednom zasjedanju”, koja konačno odlučuje. Sve dok Skupština odobri trošenje sredstava, izdaci trošeni na osnovu ukaza tretiraju se, po zakonu, kao „privremeni izdaci”. Ukoliko se sredstva za vanredne potrebe, u cjelini ili njihov dio, moraju obezbjeđivati novim porezima, prirezima ili taksama, obavezno je da o tome odluči Narodna skupština. Ukoliko nije u toku redovno zasjedanje, obavezno je sazivanje njenog vanrednog zasjedanja.

Utvrđena je i obaveza Vlade da do kraja tekuće godine Skupštini dostavi predlog državnog budžeta za narednu godinu i da uz predlog dostavi završni račun budžeta za prethodnu godinu.

Utvrđeno je da „do konačnog rješenja novog budžeta” Skupština produžava važnost budžeta iz prethodne godine, ali samo „srazmjerno vremenu” produženja – samo dvanaesti dio u svakom mjesecu (čl. 27, stav 5. i 37. stav 1. zakona). Ustavno određenje u čl. 161, dakle, zakonski je interpretirano saglasno standardnim pravilima parlamentarnog sistema, a ne s normativno formalnim pristupom ustavnoj normi.

Zakonom o poslovnom redu Skupštine, utvrdila je način i postupak razmatranja i odlučivanja o odobravanju ili neodobravanju budžeta. Propisala je da svaki skupštinski saziv obrazuje budžetski odbor (u doku-

mentima se katkada imenuje i kao finansijski odbor), sa mandatom za čitav mandatni period odnosno saziva Skupštine, i obavezom da proučava podneseni budžet – prihodnu stranu po djelovima, a na rashodnoj strani svaku partiju i poziciju u njemu, i da Skupštini dostavlja izvještaje o rezultatima proučavanja sa predlozima. Izvještaji se uručuju poslanicima prije dana održavanja sjednice Skupštine na kojoj će se razmatrati. Odbor ima pravo da podnosi amandmane. Dato je pravo svakom članu odbora da može Skupštini podnositi izdvojena mišljenja, koja se takođe dostavljaju poslanicima zajedno sa odborskim izvještajem.

Sjednica odbora za razmatranje predloga budžeta može se održati tek po isteku 24 časa od časa kada je predlog uručen poslanicima. Obavezan je odbor da Vladu obavijesti o mjestu i času održavanja sjednice i da tokom proučavanja predloga budžeta „sasluša obrazloženje i argumentaciju Vlade”.

Utvrđena su dva prioriteta razmatranja budžeta. Prvi, uvršćuje se u dnevni red prve sjednice po dobijanju odborskog izvještaja. Drugi, uvršćuje se kao prva tačka dnevnog reda. Prije budžeta na sjednici mogu se samo postavljati pitanja, podnositi interpelacije i saslušati odgovori na njih.

Predlog budžeta i izvještaj odbora razmatra Skupština na sjednici. Rasprava se vodi u dva dijela – u načelu i u pojedinostima.

U pojedinostima prihodna strana razmatra se po razdjelima, a u rashodnoj strani razmatra se posebno svaka partija i svaka pozicija. I sa stanovišta namjene i iznosa. Odlučuje se glasanjem. Pojedinačno i po prozivu, kada se odlučuje o usvajanju budžeta u načelu i u cjelini poslije odluka donesenih u pojedinostima. Pojedinačno i po prozivu odlučuje se o svakoj partiji i poziciji o kojoj u debati nije postignuta saglasnost svih poslanika, a o kojima je ispoljena saglasnost, odlučuje se i bez pojedinačnog glasanja.

Skupština na taj način utvrđuje i odobrava konačnu sadržinu budžeta. U svim djelovima: izvori prihoda i iznosi, namjene trošenja sredstava i iznosi za svaku namjenu, uslovi i način trošenja budžetom odobrenih sredstava.

Pravni osnov i okvir razmatranja i odobravanja budžeta, Skupština je propisala, dakle, tako da pravno osigurava punu slobodu svakom poslaniku da sudjeluje u odlučivanju o svakoj partiji i poziciji budžeta, da ima uticaja, srazmjerno argumentaciji koju daje, na tok razmatranja i konačna opredjeljenja Skupštine.

**Faktički način rada i odlučivanja o budžetu.** – Na sjednici održanoj 24. januara 1907. godine, Skupština je konstatovala da je u vremenu u kojem je trebalo pripremiti budžet za 1907. godinu dva puta mijenjan sasatav Vlade i da je to onemogućilo izradu predloga budžeta. Na temelju te konstatacije, Skupština je donijela Zakon o produženju važenja budžeta iz 1906. godine i za 1907. godinu „do kraja onog mjeseca u kome

se novi budžet za istu godinu odobri". U aprilu je treći put promijenjen sastav Vlade, a 26. juna je raspuštena Skupština. To je opredijelilo da do kraja godine Skupština ne donese budžet za 1907. godinu.

Svake slijedeće godine, izuzev ratnih godina (1912. i 1913), tokom kojih nije zasjedala, Skupština je razmatrala i odobravalala budžet. Za 1908. godinu na sjednici održanoj 16. januara te godine, za 1909. godinu na sjednici održanoj 31. decembra 1908. godine, za 1910. godinu na sjednici održanoj 19. decembra 1909. godine, za 1911. godinu na sjednici održanoj 29. decembra 1910, za 1912. godinu na sjednici održanoj 18. decembra 1911, i za 1914. godinu na sjednici održanoj 25. aprila iste godine. Na sjednici održanoj 13. decembra 1913, donijela je Zakon o produženju budžeta iz 1913. godine, njegove dvije dvanaestine, za prva dva mjeseca 1914. godine. Na sjednicama održanim 28. februara i 30. marta donijela je zakone o produženju važenja treće i četvrte dvanaestine<sup>39</sup>.

Nijedne godine, sem za ratnu 1913, nije primijenjen stav 3. čl. 92. Ustava, koji daje ovlašćenje „knjazu Gospodaru da prema potpisima svojih ministara” izdaje „naredbu” da budžet iz jedne godine „važi i za iduću”, ukoliko Skupština u potrebnom roku ne odobri budžet.

Svake godine Skupština je proučavala, razmatrala i odobravalala budžet dosljedno primjenjujući, bez izuzetka, naprijed prikazana zakonska određenja. O svakoj partiji i poziciji svake godine vođena je posebna rasprava i donošena posebna odluka. Skupnim potvrđivanjem – „prima se”, ako je u debati postignuta saglasnost o sadržini odnosne pozicije ili partije, a pojedinačnim glasanjem, po prozivu, o svakoj pojedinačnoj partiji i poziciji o kojima su u debati iskazani različiti predlozi.

*Stenografske bilješke* pouzdano kazuju da je u debati na sjednicama svaki poslanik bio slobodan i imao vremensku mogućnost da o svakoj stavci u budžetu iskaže svoj nalaz, svoje ocjene, mišljenja, da podnese amandmane, predloge, iskaže svoja politička gledanja na politiku koja se iskazuje kroz budžet. I da je Skupština imala slobodu da odlučuje saglasno utvrđenim činjenicama.

Svaki od nje odobreni budžet sadržinski se razlikuje od predloga Vlade. Neki znatno, a neki manje. Razlikuje se i na strani prihoda, ali mnogo više na strani rashoda.

Nekoliko ilustracija:

U Izvještaju Odbora za proučavanje predloga budžeta za 1908. godinu, čije je razmatranje Skupština započela na 17. sjednici održanoj 2. januara a dovršila na sjednici 16. januara, konstatuje se: Vlada je sastavila budžet bez poštovanja „imperativnog naloga” da se „pristupi štednji” putem „smanjivanja broja činovnika u onim nadležstvima gdje se to može učiniti

<sup>39</sup> Tekstove svih označenih zakona vidjeti: *Crnogorski zakonic* 1796–1916, knjiga IV, str. 561–581, 671–687, knjiga V, str. 58–75, 263–280, 617–618, 679–697.

bez štete po državne interese" i bez „napora da se brže razvijaju proizvodne snage". Saglasno toj načelnoj ocjeni, Odbor je predložio da se izvrše izmjene određenja u više od polovine partija i pozicija. Da se iznosi na nekima smanje, a na nekima povećaju. Na primjer, iznos od 500 kruna za razvoj privrede, uvećan je na 40.000 kruna; za izgradnju puteva udvostručen je iznos; a smanjeni su iznosi većini državnih ustanova. Rezultat predloženih izmjena je smanjenje predloženog iznosa na strani i prihoda i rashoda sa 2.803.157 kruna, na iznos 2.668.312 kruna. Data je argumentacija za svaku predloženu promjenu. Argumentacija je miješano stručna i laička.

Nakon razmatranja na sjednicama Skupštine, odobren je budžet u kome su usvojeni načelna orijentacija Odbora i veliki dio njegovih predloga. Pojedine predloge Odbora usvojila je uprkos protivljenja predstavnika Vlade. Rezultat usvojenih odluka o pojedinim partijama i pozicijama jeste svođenje iznosa i na strani prihoda i rashoda od 2.803.157 kruna na 2.788.899 kruna.

Vlada i Knjaz prihvatili su budžet izglasan u Skupštini.

Debata o budžetu za 1909. godinu vođena je na 7 sjednica (od 4. do 11. sjednice). *Stenografske bilješke* sa tih sjednica obuhvataju dio knjige od 33. do 264. stranice.

U budžetu za 1910. godinu Skupština je smanjila iznose na 29 partija, a uvećala na 49. Vlada i Knjaz prihvatili su tako izmijenjen budžet.

Skupština je konstatovala očiglednu evoluciju u vladinim predlozima budžeta. Od oštre citirane kritike vladinog predloga budžeta za 1908. godinu i velikog broja promjena tih predloga u konačnoj verziji budžeta, Odbor za proučavanje budžeta za 1912. godinu u svom izvještaju konstatuje: i pored najbolje volje, Odbor „ne može predložiti bitnije smanjenje iznosa" predloženih na pojedinim partijama i pozicijama „jer bi to išlo na štetu državnih interesa". Predložio je samo manje korekcije iznosa na relativno malom broju partija i pozicija.

Skupština je svake godine razmatrala i odobravalala „naknadne i vanredne kredite". O naknadnim odlučivala je saglašavanjem sa ukazima. U predlozima odbora za proučavanje potreba za naknadnim kreditima dominira konstatacija da postoje dokumenti koji kazuju da su budžetom odobrena sredstva nedovoljna za određene namjene i da su potrebna naknadna sredstva. Na sjednicama Skupštine, prema *Stenografskim bilješkama*, više je samjeravano vrijeme kada je ukaz izdat, kada je objavljen, kada su sredstva utrošena, kada je traženo odobrenje, i kritika propusta na toj liniji, a mnogo manje se raspravljalo šta je uslovilo razlike između budžetom odobrenog i naknadnih izdataka i da li je naknadna isplata racionalna. Jedan od poslanika zapazio je to usmjerenje i iskazao stav: to je zato „što svršeni poslovi nijesu privlačni".

O vanrednim kreditima donosila je i zakone. Donijela je: Zakon o vanrednim kreditima u 1908. godini, od 31. januara 1909; Zakon o van-



rednom kreditu, od 15. juna 1909. godine, kojim su odobrena sredstva za „izdržavanje izbjeglica iz Hercegovine”; Zakon o naknadnim i vanrednim kreditima za 1909. godinu; Zakon o vanrednom kreditu od 20.000 perpera u 1911. godini (izdržavanje pogranične straže u Velici); Zakon o vanrednom kreditu od 30.000 perpera u 1911. godini (suzbijanje kolere); Zakon o vanrednom kreditu od 310.000 perpera u 1911. godini (vanredne državne pogranične potrebe, opremanje vojske, naoružanje) i tako dalje<sup>40</sup>.

Skupština je 12. juna 1909. godine donijela i Zakon o državnom zajmu Knjaževine Crne Gore, kojim je ovlastila Vladu da može zaključiti ugovor o zajmu iz inostranstva i utvrdila iznos zajma, uslove, namjenu, izvore vraćanja, obaveze u vezi sa utroškom sredstava zajma i dužnost Vlade da Skupštini i Glavnoj Državnoj kontroli podnese račune o utrošku<sup>41</sup>.

**Kontrola izvršavanja budžeta.** – Na dva načina je Skupština kontrolisala izvršavanje budžeta. Razmatranjem završnih računa, odlučivanjem o njima i putem anketnih odbora.

Završne račune razmatrala je zajedno sa nalazima Glavne državne kontrole, organa čija je isključiva nadležnost kontrola pravilnosti „izvršenja cjelokupnog budžeta”, posebno trošenja budžetskih sredstava. Skupština je Zakonom o budžetu (čl. 35) obavezala Glavnu državnu kontrolu da „pri Glavnoj državnoj blagajni postavlja jednog računopolagača, kao kontrolora, bez čije ovjere ne smije se učiniti nikakvo izdavanje i primanje” iz budžeta. Završne račune je usvojila: za 1906. godinu na sjednici održanoj 19. decembra 1908; za 1908. na sjednici održanoj 1. januara 1910; za 1909. na sjednici održanoj 5. januara 1911; za 1910. na sjednici održanoj 16. decembra 1912.

Na sjednicama Skupštine o njima je vrlo malo raspravljano. Nema ni žustrine u tim raspravama, kakva je iskazivana u raspravama o budžetu. Izvještaji odbora koji su ih proučavali sadrže konstatacije, u nekoliko varijacija, da je završni račun „tačno sastavljen, računski je ispravan, budžet je pravilno izvršavan”. Skupština je usvojila sve izvještaje odbora.

Završni račun za 1910. godinu izazvao je, međutim, dugu raspravu o ostvarenom prihodu od „poreza na korijen maslina”. Debata je vođena na dvije uzastopne sjednice. Završila se zaključkom da se „smanji visina poreza na korijen maslina za slijedeću godinu”. Vlada je realizovala taj zaključak.

Relativno obimnu i intenzivnu kontrolu izvršavanja budžeta Skupština je vršila putem anketnih odbora, koji su vršili kontrolu ispravnosti trošenja sredstava za pojedine namjene. Anketne odbore obrazovala je da izvrše kontrolu ispravnosti trošenja sredstava za izgradnju: doma Vlade; puta Podgorica–Mateševo; puta Kolašin–Mateševo; puta Mateševo–An-

<sup>40</sup> Vidjeti: *Crnogorski zakonici* od 1796–1916, knjiga IV, str. 690–692, 761–763, 898–900, knjiga V, str. 131–133, 136, 348–351, 355–357.

<sup>41</sup> Vidjeti: *Crnogorski zakonici*, knjiga IV, str. 757–761.

drijevica; pristaništa u Baru; željezničke pruge Bar–Virpazar, i tako dalje. Jedan anketni odbor kontrolisao je utrošak budžetskih sredstava za penzije, pomoći i izdržavanja. Ovaj anketni odbor podnio je izvještaj sastavljen od više posebnih djelova, ukupnog obima 646 stranica, i sa dva priloga. U njemu su evidentirani izdaci za označene namjene i konstatovan rezultat upoređivanja sa dokumentacijom o pravima. Jedan od priloga sadrži spisak svih korisnika penzija, pomoći, izdržavanja, sa podacima za svakog korisnika o visini novca koji je primio, sa konstatacijama da li je primanje veće ili manje od prava utvrđenog zakonom ili rješenjem ili je identično sa tim.

Skupština je formirala i anketni odbor za provjeru ispravnosti raspodjele žita, koje je dobijeno od Rusije kao pomoć za „siročad poginulih, invalide rata i siromašne porodice”. Odbor koji je više provjeravao „moralni aspekt nego pravni”.

Nijedan od anketnih odbora nije u izvještaju konstatovao da ima zloupotreba u trošenju budžetskih sredstava. U raspravama o izvještajima nedostatak zloupotreba pripisivan je i preventivnom djelovanju Skupštine putem anketnih odbora.

**Zaključno o ostvarivanju budžetskog prava.** – Konstatovane činjenice dokazuju da je Skupština svojim radom u životu svom budžetskom pravu, utvrđenom u čl. 161. Ustava, dala moć i snagu snažnog političko–pravnog oružja u njenim odnosima sa Vladom i šefom države. Snagu i moć čvrstog oslonca za njen snažan i realan uticaj na politiku Vlade i državnu politiku u cjelini. Veću nego što izgleda kada se čitaju ustavne norme o tom njenom pravu. U njegovom ostvarivanju ispoljila je samostalnost, odvažnost, slobodu odlučivanja. To se najviše ogleda u činjenici da je ona u znatnom obimu mijenjala vladine predloge i svojom odlučnošću i argumentacijom osiguravala da i Vlada i Knjaz/Kralj prihvataju njene odluke, iako su imali ustavno ovlašćenje (stav 3. čl. 92) da ne prihvataju skupštinske promjene određenja u vladinim predlozima.

Učinjen je time kraj dugo vremena trajućem vladaočevom neograničenom i samovoljnom odlučivanju o izvorima, vrsti i visini prihoda koje će država prikupljati od građana, o potrebama koje će se finansirati iz prikupljenih sredstava i o iznosima koji će se trošiti za pojedine od tih namjena. Samovoljnom i svemoćnom vladaočevom upravljanju državnim novcem i sveukupnom državnim imovinom. Vladaočevom upravljanju u ovoj oblasti koje je bilo svemoćno isto kao i njegovo odlučivanje o svim državnim pitanjima, o državnoj politici.

Značenje i značaj ograničenja vladaočeve moći u ovoj oblasti određuje činjenica da je Knjazu/Kralju Crne Gore, kao i vladaru svake druge države, nekontrolisano raspolaganje приходima i rashodima i ukupnom državnim imovinom značajnije od neograničenog vršenja drugih poslova državne uprave.

Ministri i povjerenici Vlade intenzivno su učestvovali u raspravama o budžetu na sjednicama odbora i Skupštine. Do pojedinosti su analizirali sadržinu kazivanja pojedinih poslanika. To kazuje da je Skupština svojim radom i rezultatima stekla ugled i autoritet koji su i ministre stavili u položaj da im je – kako je rekao jedan od njih u skupštinskoj debati – veoma stalo „sa kakvim će licem i sa kakvim rezultatom izaći iz budžetske debate”.

### **Rasprave o opštim državnim poslovima**

Crnogorska narodna skupština profilisala se i kao organ koji razmatra i opšte državne poslove. Najobimnije i najzapaženije ih je razmatrala prilikom izrade i usvajanja tekstova tri *adrese* (1906, 1911. i 1914) kojima je odgovorila na tri prijestone *besjede* knjaza/kralja Gospodara i prilikom razmatranja državnog budžeta. To i jesu prilike koje omogućavaju da se raspravlja o svim državnim poslovima, o državnoj politici.

Veoma je širok krug državnih poslova i segmenata državne politike koje je Skupština razmatrala. Među njima su: zakonitost u radu državnih organa; način i ispravnost vršenja pojedinih državnih poslova; zloupotrebe; „crnogorstvo i njegovo pretpostavljanje srpstvu” (formulacija poslanika Sima Šobajića, 1906); problemi razvoja; administrativna podjela; položaj i uređenje opština; poreski sistem; brojnost činovnika; način pensionisanja; stanje u vojsci i policiji; problemi u trgovini, zemljoradnji, šumarstvu, stočarstvu; izgradnja puteva; izgradnja bolnica i škola; plate učitelja, profesora, sudija, ljekara, sveštenika, poreznika, školskih nadzornika; spoljna politika; odnosi sa Srbijom, Austrijom, Rusijom, itd.

O svakom od ovih i drugih pitanja u skupštinskim raspravama poslanici su iskazali sudove. Često upotrebom riječi više zvučnih nego sadržinski djelotvornih. Više sa opštim čisto političkim pristupom. Sa opširnim razglabanjima. Sa mnogo sadržinski praznih iskaza i ne značajnih za konkretno rješavanje problema. Više su iskazivana opšta očekivanja nego što su davani konkretni predlozi kako da se ostvari očekivano.

U tim raspravama nije ni u nužnoj mjeri poštovano razgraničenje između zakonodavne i izvršne vlasti. Do kraja rada Skupštine nije izgrađen stav o mjestu, ulozi i značaju njenom u vođenju državnih poslova, uobličavanju i vođenju unutrašnje i spoljne politike. Ispoljena je, ali nije prevladala u skupštinskim zaključcima, tendencija da Skupština djeluje sa pozicije „najvišeg organa vlasti i u vođenju unutrašnje i spoljne politike”.

Nema činjenica na osnovu kojih bi se moglo pouzdanije ocijeniti kakvi su efekti tih skupštinskih rasprava o opštim političkim državnim pitanjima. Sadržina *Stenografskih bilježaka* kazuje da su u tim raspravama, gledano u cjelini, iskazane težnje za boljim, mada su brojne od njih „dobre želje” koje prevazilaze mogućnosti.

Rasprave o ovim pitanjima pružale su priliku svakom poslaniku i Crnogorskoj narodnoj skupštini kao cjelini za iskazivanje političkih pogleda, programa, mišljenja o stanju u državi, o svakom državnom pitanju, što je vrijedno nadrastranje doparlamentarnog stanja.

Rasprave o državnim pitanjima, kako svjedoče *Stenografske bilješke*, počele su u oktobru 1906. godine bez bilo kojeg oblika političke organizacije. Bez okupljanja oko posebnog kolektivnog političkog programa. U tim raspravama Skupština se ispoljavala kao skup pojedinaca, samostalnih ličnosti. Rasprava je, međutim, vrlo brzo zbližila pojedine poslanike. Već početkom 1907. godine grupa poslanika se izdvaja u Klub poslanika Narodne stranke. Nazvani su „klubuši”. Od tada su djelovali kao čvrsta politička stranka, sa posebnim partijskim programom. Na drugoj strani djelovali su poslanici bez partijske organizovanosti, „labavo povezani” istim političkim usmjerenjem – odbijanjem da slijede usmjerenja „klubuša”. Sa tim su otpočela politička previranja u Skupštini oko opštih državnih pitanja, a samo izuzetno oko zakonskih projekata (Projekt zakona o pošti i telegrafu). Previranja koja su dovela do političkih verbalnih konfrontacija. Pojavno i na riječima oko istinitosti ili neistinitosti tvrdnji da je „režim pljačkaški i nenarodni”, da vlast „sprovodi teror”, da „vlast šuruje sa neprijateljima srpstva”, da su poslanici „pravaši” „kamarila” knjaževa; da režim „ostavlja pustoš”, oko crnogorstva i opravdanosti odnosno neopravdanosti njegovog „pretpostavljanja srpstvu”, i slično.

Pozadina i suština su, međutim, crnogorsko državno pitanje, državno, kulturno i nacionalno biće, iako to u raspravama nije izričito tako definisano.

Njihove verbalne konfrontacije i sukobe – prema *Stenografskim bilješkama* – više odlikuje svojevršno presuđivanje nego provjeravanje, uzajamno negiranje nego utvrđivanje činjenica u razložnom dijalogu. Više ih odlikuje nesposobnost za toleranciju, za prihvatanje da činjenice imaju veću dokaznu snagu od mišljenja, za kreativan dijalog koji dovodi do produktivne sinteze, nego okrenutost činjenicama, odnosima između činjenica, i davanje ocjena i projekata na osnovu toga.

Zastupnike crnogorstva, u smislu narodnosne/nacionalne odrednice, „klubuši” su kvalifikovali „konzervativnim, mračnim, nazadnim”, a protivnike crnogorstva, „klubuše”, „pravaši” su označavali kvalifikacijama mračnjaci, otpadnici i slično.

Tako postupanje nastavljeno je i poslije 1911. godine kada su za poslanike u Skupštini opet birani pripadnici Narodne stranke. Tada oni nisu imali više od trećine ukupnog broja izabranih poslanika<sup>42</sup>.

Konfrontacije i politički verbalni sukobi oko opštih državnih pitanja ispunjavali su i sadržinu rada skupštinskog sastava izabranog 1907. godi-

<sup>42</sup> O ovim kvalifikacijama, kao ilustrativni primjer, vidjeti *Stenografske bilješke* sa XXX sjednice Skupštine održane 21. januara 1911, str. 972/973.

ne, u kojem nije bilo „klubaša”. I u tom skupštinskom sazivu iskazane su različite političke struje. Više poslanika, pojedinačno, bez političkog organizovanja, iskazivali su, kontinuirano, oštar kritičko-opozicioni odnos prema Knjaževnoj vladavini, usmjerenju Vlade i brojnim pojedinačnim činjenjima Vlade i pojedinih državnih organa. Opoziciono-kritički odnos sa pozicije pravca, prioriteta, racionalnosti i kvaliteta rješavanja pojedinih konkretnih pitanja, a ne sa pozicije da li država Crna Gora treba da vodi politiku kako joj diktiraju njeni interesi, crnogorstvo i njegova ravnopravnost sa srpstvom ili sa podređivanjem njene politike „interesima srpstva”.

Njihova kazivanja nekada su ostajala bez reagovanja. Češće su im se suprotstavljali predstavnici i povjerenici Vlade i pojedini poslanici izabrani od naroda.

Sukobi u raspravama oko označenih državnih poslova u 1907. godini razjedinili su Skupštinu i tu razjedinjenost prenosili u narod.

Na vanrednom zasjedanju održanom 19. jula/1. avgusta 1914, međutim, prema izvještaju sa sjednice objavljenom u listu *Glas Crnogorca* od 22. jula 1914. godine, nije bilo podjela i konfrontacija. Naprotiv, „jednoglasno je usvojena rezolucija kojom su odobrene dotadašnje mjere Kralja i Vlade i jednodušno zatraženo da se Austro-Ugarskoj objavi rat”. Jednodušno je usvojena i *Izjava Crnogorske narodne skupštine Ruskoj dumi i Narodnoj skupštini Srbije o solidarnom djelovanju Crne Gore u predstojećoj krizi*.

### ***Sui generis* poslanički predlozi**

Poslanici su, pojedinačno ili grupno, isključivo u pisanoj formi, podnosili brojne „poslaničke predloge” koji su razmatrani po osobitom postupku i o kojima je odlučivano na osobit način. Različito od postupka i odlučivanja o predlozima koje poslanici podnose u toku rasprave o pitanjima na dnevnom redu. To ih čini *sui generis* poslaničkim predlozima.

Po ustaljenoj praksi, iako to poslovnički nije tako ograničeno, predmet tih poslaničkih predloga jeste: iskazivanje zahtjeva za rješavanje pojedinih potreba naroda u nekom mjestu – selu, kraju, plemenu – tzv. potreba lokalnog značaja, ili ukazivanje na neki problem koji ima „opšti i načelni karakter” i predlaganje „da se učini nešto što je narodu potrebno”. Najčešći predmeti podnesenih predloga ove vrste su: izgradnja lokalnih ili drugih puteva, otvaranje pazara, gradnja mostova, regulisanje rijeka, regulisanje statusa i režima korišćenja komuna, otvaranje radilišta, izgradnja škola, organizovanje vršenja ljekarskih usluga, i slično.

Ova vrsta poslaničkih predloga proučavana je u posebnom skupštinskom odboru za proučavanje poslaničkih predloga. Svaki pojedinačni predlog, zajedno s izvještajem odbora, koji sadrži rezultate proučavanja,

uvršćivan je kao posebna tačka dnevnog reda na sjednici Skupštine. O svakom je vođena rasprava na sjednici Skupštine. Najčešći rezultat rasprave je: predlog se dostavlja „na prizrenje Vladi”, sa formulacijom da ga riješi „prema mogućnostima i po nahođenju”. O nekoliko predloga Skupština je na kraju rasprave usvojila zaključke, u formi posebnih rezolucija, u kojima je iskazan stav Skupštine da predloženo treba učiniti. Nekoliko predloga Skupština je riješila zaključkom da „u redosljedu urgentnih potreba koje se moraju riješiti, predloženo nema prioritet”.

### **Razmatranje molbi i žalbi građana**

U svim skupštinskim sazivima Skupština je razmatrala brojne molbe i žalbe građana i odlučivala o njima. Samo u vremenu od 18. novembra 1910. do 30. januara 1911. godine u Skupštini su primljene 222 molbe i žalbe građana. Malo je sjednica Skupštine na kojima nijesu razmatrane molbe i žalbe građana. Najviše molbi i žalbi razmatrano je na sjednicama 5. i 19. marta 1914. godine – 138 odnosno 143.

Molbama su građani tražili zadovoljenje neke potrebe (najčešće dodjela zemljišta iz komuna, dodjela kuće i imanja u oslobođenim krajevima, pravo na dio šume, korišćenje plemenskih katuna ili pašnjaka, otvaranje krčmi na određenom mjestu, pomoć za liječenje, pomoć za stalno izdržavanje, i niz drugih potreba). Žalbama su tražili ispravljanje nečega „krivo učinjenog žalioću” (sudskom presudom, aktom upravnih organa, odlukom policije ili vojnih organa, nepriznavanjem u radni staž za penziju određenog vremena provedenog na učiteljskoj ili sveštenskoj službi na neoslobođenim teritorijama ili na državnim poslovima koji nijesu zakonski uređeni, globom za odlazak u Ameriku bez odobrenja, neadekvatnom nagradom za zasluge, i na niz drugih načina).

Molbe i žalbe su i jedini kanal komunikacije građana i Narodne skupštine u čitavom periodu od 1906. do 1914.

Za proučavanje molbi i žalbi i odlučivanje o njima, postojao je posebni skupštinski odbor. Odbor je svaku molbu i žalbu dostavljao nadležnom ministru od koga je traženo „objašnjenje i mišljenje”. Na osnovu navoda u molbi ili žalbi, sadržine odgovora nadležnog ministra i dobijene dokumentacije, odbor je donosio odluku po molbi i žalbi.

Odbori su molbe i žalbe rješavali donošenjem jedne od tri vrste odluka: (1) utvrđuje se nenadležnost Skupštine i nema osnova da Skupština „bilo što preduzima”, što je na Skupštini opredjeljivalo „prost prelazak na dnevni red”; (2) konstatuje se da je molioću odnosno žalioću „krivo učinjeno” ili „nepravo učinjeno” te se molba ili žalba upućuje Vladi ili nadležnom ministru „da postupi po zakonu”; nekada je formulacija da postupi „po uvidavnosti”; i (3) konstatuje se da „zakon nije povrijeđen i traženju se ne udovoljava”.

O svojim činjeničnim nalazima i svojim odlukama, odbor je podnio, u pisanom obliku, izvještaje Skupštini. Svaki izvještaj je Skupština razmatrala pod posebnom tačkom dnevnog reda. Prvom, ako na sjednici nema interpelacija ili odgovora na interpelacije.

Skupština se uglavnom saglašavala sa odlukama odbora. Ima primjera i preinačavanja odborskih odluka u korist molioca ili žalioca.

Sadržina izvještaja i debate o njima kazuje da su molbe i žalbe razmatrane ne samo sa stanovišta povrede zakona nego i sa stanovišta pravde. „Sa strane pravice u strogom smislu, a ne samo sa strane prava” zakonom utvrđenog, kako je formulisao jedan poslanik.

U razmatranjima žalbi odbori u izvještajima i Skupština u debati upuštali su se u to da li je kršeno pravo ili nije, je li rađeno po pravdi ili ne, a u razmatranjima molbi da li se građani tretiraju jednako ili diferencirano i ima li „neuvjerdnosti” prema građanima i potrebama njihovim.

Ni u ovom radu pojedini poslanici nijesu dovoljno vodili računa o podjeli zakonodavne, sudske i izvršne vlasti. Ispoljili su tendenciju shvaćanja Skupštine kao „najviše vlasti”. Iskazano je to stavovima da Skupština ima i pravo i dužnost da kontroliše i ispravlja sve nezakonitio i nepravedno u državi, da to proizilazi iz činjenice da je ona narodno predstavništvo. To stanovište najeksplicitnije je iskazao poslanik dr Milovan Marušić riječima da je „Narodna skupština najveća apelacija” i „ako nema apelacije na viši sud”, Skupština ima da „preispituje sudske presude” i da „liječi svaki bol i patnju” prouzrokovanu „nepravdom sudskom odlukom”. „Ni pape nijesu nepogrešive, a kamoli sudije”, pa ni u „sudsku nepogrešivost ne treba vjerovati”. „Narodna skupština treba da kontrolira i Veliki sud i sve odluke u zemlji. To je pravo i dužnost Narodne skupštine i mi se toga ne možemo odreći” (XXXVI sjednica, 15. decembra 1906).

Skupština kao cjelina, međutim, odbila je da preispituje sudske odluke. Naprotiv, decidirano je odlučila već u prvom sazivu da „ne može odlučivati suprotno pravosnažnoj sudskoj presudi”, dajući time doprinos očuvanju sudske nezavisnosti. Nije se upuštala ni u opravdanost zahtjeva za pomilovanja.

U radu Skupštine, naročito u prvim godinama, razvijen je institut poslaničkog preuzimanja molbi i žalbi, podnesenih od pojedinih građana, češće podnesenih od grupa građana. Tim preuzimanjem mijenjan je radno-poslovnički status molbi i žalbi. Dobijale su status „posebnih poslaničkih predloga”, predloga *sui generis*, po kojima je sproveden postupak za ovu vrstu poslaničkih predloga, naprijed prikazan.

### **Zaključak o učinku Skupštine i njenom značaju**

Činjenice iskazane u prethodnim poglavljima i dokumentarna snaga *Stenografskih bilježaka* i *zapisnika* o radu Crnogorske narodne skupštine,

iz kojih su naprijed iskazane činjenice, kazuju da je Crnogorska narodna skupština u čitavom periodu svoga rada od 1906. do 1914. godine, izuzev vremena ratova, kontinuirano, samostalno, odgovorno, slobodno, vršila sve svoje ustavno određene funkcije – zakonodavnu funkciju, budžetsko pravo, izbor časnštva i svojih radnih tijela, donosila odluke o: održavanju sjednica u periodu zasjedanja, dnevnim redovima sjednica i o drugim pitanjima iz svoje ustavne nadležnosti – koristeći sve mogućnosti koje su joj pružali stvarnost i ustavna određenja. Ustavna određenja interpretirala je saglasno standardnim pravilima parlamentarnog sistema, a ne sa formalnim i sadržinski skućenim pristupom ustavnim normama.

Nije ni „aminaška”, ni „mamelučka”, ni od „vlade namještena da aminuje što vlada hoće” u procesima vršenja vlasti, kako joj se pripisuje u historiografiji. Usljed nepoznavanja činjenica ili iz interesno pristrasnih razloga.

Kontinuiranim i odgovornim vršenjem zakonodavne funkcije, čiji je rezultat 76 zakona, ostvarivanjem svog budžetskog prava u svim njegovim komponentama, poštovanjem svoje podređenosti ustavnim određenjima i ukupnim rezultatima koje je postigla svojim radom, Crnogorska narodna skupština je u realnom životu Crne Gore otklonila dalje postojanje doustavne, doparlamentarne apsolutne i neprikosnovene zakonodavne i budžetske vlasti knjaza/kralja Gospodara. Vlasti ispred i iznad prava.

Time je i u realnom životu, kao i ustavnopravno, promijenjen subjekt zakonodavne i budžetske vlasti u Crnoj Gori. Promijenjen je i položaj subjekata koji ih vrše – podređeni su ustavnim ograničenjima, a ne ničim neograničeni.

Putem izbora poslanika i narod je postao dominantan činilac u izboru ličnosti koje kreiraju zakone i zakonodavnu politiku.

Propisima o poslovnom redu i praksom, Crnogorska narodna skupština poslanicima je obezbijedila da na njenim sjednicama iskazuju svoja znanja o razmatranim problemima, svoja htjenja i opredjeljenja, svoje predloge i zahtjeve, svoj odnos prema radu, predlozima i zahtjevima drugih, što savremeni teoretičari (Norbet Bobio, na primjer) izričito označavaju jednim od bitnih obilježja parlamentarne demokratije i vrijednosti parlamentarnog sistema.

Ukupnim svojim radom i relativno obimnim rezultatima rada, raznovrsnim po predmetu i sadržini, Crnogorska narodna skupština istorijski je značajan uticajni činilac ondašnjeg razvojnog uspona Crne Gore. Naročito na području izgradnje njenog pravnog poretka, zakonskog regulisanja odnosa u gotovo svim oblastima društvenog života, kontrole rada Ministarskog savjeta i ministara, ostvarivane putem izdejstvovanja brojnih odgovora na poslanička pitanja i interpelacije i provjere ispravnosti izvršavanja državnog budžeta putem skupštinskih anketnih odbora, kao i



kroz razmatranje i rješavanje svake godine po nekoliko stotina molbi i žalbi pojedinih građana.

Svojim sveukupnim djelovanjem Crnogorska narodna skupština je uticala da se u svijest establišmenta i naroda unese znanje i shvatanje, do tada nepostojeće, o ulozi i značaju predstavništva naroda, parlamentarnih institucija i procedura u vršenju državnih poslova. Da se razbije, iako ne i iskorijeni, do tada ukorijenjeno idolopoklonstvo autoritarnom načinu vršenja zakonodavne, budžetske i ukupne vlasti. Vlasti „jedne čvrste i svemoćne ruke”.

Dokumentaciona snaga *Stenografskih bilježaka* pouzdan je činjenični osnov da se iskažu i još dvije konstatacije.

a) U vršenju zakonodavne funkcije i u ostvarivanju budžetskog prava, Skupština je, u sva četiri njena saziva, odluke donosila, ako ne jednoglasno, sa dva do pet glasova „protiv”. Samo je prilikom glasanja u načelu o Predlogu zakona o pošti i telegrafu odnos bio radikalno drugačiji – 32 „za” i 30 „protiv”. Nije, dakle, u klasičnom obliku ispoljen problem odnosa većine i manjine prilikom izglasavanja zakona i donošenja odluka.

Problem većine i manjine, međutim, ispoljavao se u debatama o opštepolutičkim pitanjima. Kada se glasalo o predlogu poslanika dr Marušića o imenu Skupštine, na primjer, kako je već konstatovano, odnos je bio 36 prema 20. U prvom skupštinskom sazivu taj odnos iskazivan je i kao odnos poslanika Narodne stranke i poslanika koji su se protivili njihovom državotvornom projektu i političkoj orijentaciji, ali koji nijesu imali jedinstven pogled na usmjerenost rada Vlade i Knjaza. Među njima je bilo i poslanika koji su iskazivali kritički odnos prema politici knjaza Nikole i Vlade. U kasnijim sazivima to je bio odnos između poslanika sa različitim stepenom kritičnosti prema politici knjaza/kralja Nikole i Vlade.

b) Postojanje virilnih poslanika, načelno gledano, jeste odstupanje od načela parlamentarnog sistema. Potencijalno može biti smetnja ostvarivanju u životu principa parlamentarizma. Nema, međutim, nijednog podatka u *Stenografskim bilješkama* i *zapisnicima* da su virilni poslanici u Crnogorskoj narodnoj skupštini u toku donošenja zakona i drugih odluka u Skupštini „zastupali interese prestola, ne vodeći računa o interesima naroda”. Naprotiv, sadržina *Stenografskih bilježaka* i *zapisnika* kazuje da su iskazi virilnih poslanika u Crnogorskoj narodnoj skupštini sadržinski veoma često podudarni sa sadržinom iskaza brojnih poslanika izabranih od naroda. Virilni poslanici, prema zapisanom u tim bilješkama, izričito su govorili, kao i poslanici izabrani od naroda, da su interesi naroda i osnova i kriterijum za njihova opredjeljivanja i glasanja, ne suprotstavljajući interese naroda i ključne državne interese. Većina poslanika izabranih od naroda u raspravama izričito je iskazivala usmjerenost da slijedi državne i nacionalne interese. Ni u jednom slučaju nijedan virilni poslanik nije se protivio unošenju u skupštinsku proceduru predloga i za-

htjeva izabranih poslanika. Naprotiv, bez izuzetka podržavali su predloge od naroda izabranih poslanika da se rješavaju životni problemi građana u pojedinim mjestima.

Iskazi virilnih poslanika koji su od januara do marta 1907. godine sudjelovali u debatama o opštim političkim pitanjima koncepcijski su drugačije sadržine od sadržine iskaza članova Kluba poslanika Narodne stranke, „klubaša”. Ali, od sadržine iskaza „klubaša” koncepcijski se razlikuje i sadržina iskaza i niza poslanika izabranih od naroda, nazvanih „pravaši”. Sadržina iskaza poslanika u tim debatama više se razlikovala po odnosu prema državotvornom projektu i orijentaciji „klubaša” nego po tome ko je virilni a ko izabrani poslanik.

Ukupnošću svoga rada, Crnogorska narodna skupština u velikoj mjeri, ako ne i u presudnoj, učinila je da dotadašnja crnogorska država – u kojoj je volja vladara „sve i svja”, u kojoj nije bilo ni elemenata svijesti o nadređenosti prava volji vladara, niti o pravu naroda da bira lica koja će stvarati zakone i zakonodavnu politiku, u kojoj se vladalo opredjeljenjima monarha ili putem njegovih internih dogovora sa pojednicima i/ili grupama pojedinaca, a ne pomoću zakona – preraste u crnogorsku državu u kojoj je pravo sve više i ubrzano dobijalo snagu. Ta promjena istorijski je značajna. Skok je u istorijskom razvojnom usponu države Crne Gore. Veliki za istorijski kratko vrijeme i u vrlo nepovoljnim uslovima za parlamentarni život.

Ne znači kazano da je Crnogorska narodna skupština radila na način koji je ideal parlamentarnog sistema. Kao što se na način, kulturu i kvalitet rada svakog parlamenta odražava stanje u njegovoj društvenoj osnovi i sredini, tako su se na način, kulturu i kvalitet rada Crnogorske narodne skupštine odražavale, objektivno su se i morale odražavati, okolnosti koje su u velikom neskladu sa socijalnom osnovom odgovarajućom parlamentarizmu. Među njima su: opšta nerazvijenost tadašnjeg crnogorskog društva, nedostatak institucija i odnosa građanskog društva, relativno nizak nivo političke kulture, nedostatak demokratskog života i zdravog političko-partijskog pluralizma, sukobljenost isključivosti političkog dualizma, dominacija siromašnog, nepismenog agrarnog stanovništva, ratnička tradicija, autokratski mentalitet. Nivo društvenog razvoja i kakvoća društvenog stanja koji su daleko od društva u kojem je slobodan pojedinac, oslonjen na slobodne društvene, kulturne i političke institucije, ključni činilac političkih procesa i odnosa – ideala parlamentarne demokratije.

I sa tim manjkavostima, ostvareno u preobražavanju crnogorske države, velikim dijelom i zaslugom Crnogorske narodne skupštine, čini tu skupštinu značajnom institucijom Crne Gore, njenog državnog, političkog i kulturnog života. Jednom od najznačajnijih institucija u istoriji Crne Gore. Institucijom koja obilježava jednu važnu etapu u državnom, političkom i sveukupnom razvojnom usponu Crne Gore.

Ovo utvrđenje relevantno je i značajno i za ocjenu uloge, historijskog značaja i sadržine Ustava za Knjaževinu Crnu Goru od 1905. godine kojim je uspostavljen parlamentarni sistem u Crnoj Gori i ustanovljena Crnogorska narodna skupština. Jer, utvrđenje dokazuje da je taj Ustav – ma koliko da u njemu ima instrumenata za sputavanje ili onemogućavanje skupštinske samostalnosti i samosvijesti nepoželjnih knjazu Gospodaru i Vladi – omogućio da Skupština u praksi radi samosvjesno i samostalno. Da se uspostavljaju parlamentarizmu skladni odnosi između Skupštine Knjaza/Kralja i Vlade.

Sve konstatovano, razumije se, ne podrazumijeva i ne znači tvrdnju da knjaz/kralj Nikola nije nastojao, nije djelovao, otvoreno ili prikriveno – kao što to čine svi šefovi država širom svijeta, pogotovo monarsi – da osigura dominaciju nad Skupštinom, da je instrumentalizuje za ostvarivanje svojih zamisli, namjera i opredjeljenja. Podrazumijeva i znači samo to da rezultati rada Skupštine kazuju da je ona radila i odlučivala samostalno o poslovima iz svoje ustavne nadležnosti, da je to dominantno u stvarnosti, te da su namjere Nikoline, koliko ih je bilo, uspješno otklanjane od Skupštine.

## 6.2. Šef države – knjaz/kralj Nikola I

Kroz prikaz izbora, sadržine i načina rada Narodne skupštine, konstatovan je i niz činjenica o konkretnom djelovanju knjaza/kralja Nikole I Petrovića u životu crnogorskog parlamentarnog sistema. Najbitnije je iskazano činjenicom da je proglasio, bez zadržavanja, svaki (76) zakon i svaki budžet koji je Skupština izglasala i da nijednom nije koristio ustavno mu datu mogućnost da uskraćuje njihovo proglašavanje. Činjenicom da između njega i Skupštine nije dolazilo do nesporazuma ili suprotstavljanja oko sazivanja, odlaganja i završetka skupštinskih zasjedanja. I činjenicom da javno nije nikada odbijajuće reagovao na kritičke stavove iskazane i skupštinskim *adresama*.

Konstatovano je da je na osnovu kritika iskazanih u Skupštini smijenio, u novembru 1906. godine, Vladu kojoj je predsjedavao Lazar Mijušković. Novu Vladu imenovao je u cjelini kako je predložilo časništvo Skupštine, u ime Skupštine. Skupština je konstatovala da je „Kruna zadovoljila želju narodnog predstavništva i primila bez izmjene izbor skupštinski” članova Vlade sa predsjednikom Markom Radulovićem, i da je sastav Vlade „uspostavljen voljom većine Narodne skupštine”<sup>43</sup>. Časništvo Skupštine, dakle, predlogom Knjazu samo je prenijelo volju i opredjeljenje skupštinske većine. Nakon ostavke te Vlade, uz konsultaciju i

<sup>43</sup> Stenografske bilješke sa redovnog zasjedanja započetog u oktobru 1906, str. 137/138.

na predlog časništva Skupštine, u januaru 1907. godine, imenovao je Vladu sa Andrijom Radovićem kao predsjednikom, članom Kluba poslanika Narodne stranke i potpisnikom Programa Narodne stranke, pripadnikom opozicione političke grupacije. Oba imenovanja Ministarskog savjeta, dakle, izvršio je primjenom standardnih parlamentarnih pravila, po volji i predlogu parlamentarne većine, a ne striktnom primjenom konkretnih ustavnih određenja koja su mu davala pravo da Ministarski savjet sâm i neprikosnoveno imenuje.

U procesu imenovanja novog sastava Vlade, početkom aprila 1907. godine, Knjaz se obratio predsjedniku Skupštine da Skupština iskaže svoje predloge i mišljenja. Predsjednik Skupštine je taj zahtjev usmjerio na izjašnjenje Klubu poslanika Narodne stranke, koji je na sjednici održanoj 4. aprila 1907. donio odluku da „neće nikakvog učešća uzimati u obrazovanju kabineta”.

Druge svoje funkcije ustavno određene – funkcije: „vrhovnog zapovjednika sve zemaljske sile” vojske; „zaštitnika svijeh priznatih vjeroispovijesti u Crnoj Gori”; „zastupnika zemlje u svijem odnosima sa stranim državama”; „postavljanje svih državnih činovnika”; davanje amnestije i pomilovanja, „davanje vojnih činova prema odredbama zakona” i druge – vršio je na način kojim nije povređivao prava Narodne skupštine i Vlade, iako ne uvijek na dosljedno zakonit način.

„Odnose sa stranim državama” razmatrao je kontinuirano sa nadležnim ministrom i Ministarskim savjetom i u saradnji sa njima donosio odluke u oblasti spoljne politike, vodio pregovore, u zemlji i inostranstvu, podnosio zahtjeve i primao obaveze, imenovao diplomatske predstavnike Crne Gore i primao akreditive stranih predstavnika.

O najbitnijim pitanjima spoljne politike inicirao je vođenje rasprave i u Skupštini. Činio je to na tri načina. (1) Iskazivanjem određenih stavova u 3 prijestone besjede, što je neizostavno povlačilo debatu o tim stavovima u Skupštini. Prema pojedinim njegovim stavovima poslanici su bili i vrlo kritični. Nerijetko i sa izričitim osporavanjima. (2) Sazivanjem vanrednih skupštinskih zasjedanja o najznačajnijim spoljno-političkim pitanjima – aneksija Bosne i Hercegovine, balkanski rat, Prvi svjetski rat, rješavanje sudbine države u vrijeme prodora austrijske vojske na teritoriju Crne Gore, itd. (3) Podsticanjem postavljanja poslaničkih pitanja o pojedinim dešavanjima: o Bombaškoj zavjeri kada je otkrivena, o sadržini razgovora u Austriji, o odnosu prema Malisorskom ustanku, o incidentu na austrijsko–crnogorskoj granici na teritoriji Pljevalja, itd.

Koliko je uvažavao stavove i argumentaciju iskazane u Skupštini nije mjerljivo, ali da je o njima vodio računa očigledno je iz njegovih komentara tih stavova.

Nema dokaza da je neposredno ili preko Vlade u bilo kojoj fazi rada Narodne skupštine ograničio njenu slobodu i ustavnu samostalnost, slo-

bodiu i samostalnost u skupštinskom radu pojedinih poslanika. Da je „zagazi(o) u neustavnost” tim putem.

Ima dokaza da je pozivao na razgovor pojedine poslanike i grupe poslanika i sa njima vodio razgovore i o problemima o kojima je raspravljano u Skupštini i pogledima u njoj iskazanim. Ali, to nije automatski i dokaz za njegovo instrumentalizovanje poslanika. Češći ili povremeni razgovori vladaoca sa drugim nosiocima državnih funkcija, tradicija je u Crnoj Gori.

Knjaz Nikola je proizveo u čin brigadira jednog višeg oficira bez prethodnog izjašnjenja i predloga Vlade, kako je zakonom propisano. Narodnu skupštinu izbaranu 27. septembra 1906. godine, sa mandatom od 4 godine, raspustio je 26. juna 1907. godine; 9 mjeseci nakon izbora, a tri godine i tri mjeseca prije isteka njenog mandata.

U istoriografskim radovima ove dvije istinite činjenice uzimaju se kao dovoljan dokaz za ocjenu da je knjaz Nikola „sve i svja” u životu, da je Skupština samo maska njegovog samodržavlja, da je „volja vladaoca i dalje ostala jedini izvor i utoka vlasti”, što je konstatacija preuzeta iz *Riječi crnogorske univerzitetske omladine o prilikama u Crnoj Gori* od 7. aprila 1906.

Nijedna od ove dvije činjenice, ni obje zajedno, iako su istinite, ne dokazuju citirane i sa njima povezane tvrdnje.

Unapređenje u čin brigadira višeg oficira je ustavna kompetencija Knjaza (čl. 9. Ustava). Unapređenje bez prethodnog izjašnjenja i predloga Vlade, jeste povreda zakonom propisanog postupka. Uskraćenje je Vladi zakonskog prava da iskaže pozitivno ili negativno mišljenje o unapređenju odnosnog oficira. Ali, unapređenje jednog lica u taj čin, ni po sadržini, ni po posljedicama, nije dokaz za konstatovane generalne ocjene. Pogotovo kada je to bio usamljen primjer u čitavom periodu od 1906. do 1914. godine.

Odluka knjaza Nikole kojom je 26. juna 1907. godine raspuštena Narodna skupština, činjenice to kazuju, uslovljena je faktičkim stanjem i ustavnom obavezom. Njihova je logička posljedica. Zasnovana je na Ustavu. Zato ona nije i ne može biti dokaz Knjaževog „samodržavlja”, da je „i dalje izvor i utoka cjelokupne vlasti”, da je „Nardna skupština samo farsa” bez „samostalnosti i snage da bilo u čemu ograničava Nikolinu apsolutnu vlast”.

Činjenice koje to dokazuju su: Skupština je prestala da vrši svoje ustavne funkcije 27. marta 1907. godine, usljed toga što nije imala kvorum za regularan rad. Kvorum nije mogla obezbijediti do dana raspuštanja. Nije bilo izgleda da ga može obezbijediti. Na taj način država je ostala bez funkcionirajućeg zakonodavnog organa. To je zahtijevalo i imperativno nalagalo izbor novog skupštinskog sastava. Uslov za to je raspuštanje Skupštine u tadašnjem sastavu.

Nedostatak kvoruma za regularan rad Skupština je utvrdila na sjednici održanoj 27. marta 1907. godine. Dokumentarna snaga *Stenografskih bilježaka* kazuje: Nedostatak kvoruma nije uzrokovan prolaznim nemarnim odnosom pojedinih poslanika prema poslaničkim obavezama, nego je rezultat svjesne odluke polovine poslanika da dalje ne učestvuju u radu Skupštine, od kojih je 15 o toj svojoj odluci, izjavom u pisanom obliku, obavijestilo Skupštinu na njenoj sjednici održanoj 26. marta 1907. Na početku sjednice 27. marta, u kojoj su u tom momentu dominirali poslanici Kluba poslanika Narodne stranke, Skupština je odbila predlog da Skupština posebnim zaključkom pozove poslanike koji su 26. marta napustili zasjedanje da nastave rad u Skupštini.

„Glas Crnogorca” u broju 17, od 7. aprila 1907. konstatuje: „Nova Vlada je učinila pokušaj da se nastavi rad u Skupštini, ali se u tome nije uspjelo. Predsjednik Ministarskog savjeta, g. dr L. Tomanović, konferisao je o tom s g. Markom Radulovićem, potpredsjednikom Skupštine i predsjednikom Narodnog kluba i još nekim članovima Kluba, a sporazumijevao se i s grupom poslanika koji osnivaju Pravu narodnu stranku... Iz svega toga je izišlo da je skupštinski rad sada nemoguć”.

Sve to kazuje da su dvije političke grupacije tada bile tako sukobljene da zajednički nijesu mogle raditi, a pripadnici i pristalice jedne i druge grupacije činili su upravo po polovinu sastava Skupštine.

Dakle, ukaz o raspuštanju Skupštine je konstatovanje faktičkog neustavnog stanja, nastalog dva mjeseca ranije i bez izgleda da bude otklonjeno na drugi način.

Ukaz ima ustavni osnov – čl. 17. stav 2. Ustava.

Premapotpisali su ga svi ministri, čime je ispunjen i taj ustavni osnov.

Parlamentarni sistem i podrazumijeva postojanje prava raspuštanja parlamenta, pored ostalog i zbog nevršenja ustavno mu određenih funkcija<sup>44</sup>.

Ove činjenice, dakle, pouzdano dokazuju uslovljenost, ispunjenost svih relevantnih ustavnih uslova za raspuštanje Skupštine učinjeno 26. juna 1907. godine. Kazuju da je tim činom Knjaz dosljedno ispunio ustavnu dužnost i postupio na normalno pravedan način. Da nije donio odluku o raspuštanju Skupštine kada su ispunjeni svi potrebni uslovi za to, on se ne bi samo odrekao svog ustavnog prava, nego bi i povrijedio ustavna određenja.

Raspuštanje parlamenta od egzekutive, izuzev Norveške, poznato je u svim parlamentarnim državama. Izuzev u Francuskoj, u kojoj nikada parlament nije raspušten, parlament je raspuštan u svim zemljama.

---

<sup>44</sup> Skupštinu Srbije, kralj je raspustio tri puta u periodu 1905–1914. I to: maja 1905, aprila 1906, marta 1908.

Konstatovane činjenice, međutim, ne opovrgavaju tvrdnju, implicitno i kontekstualno iskazanu u historiografskim radovima, da je odluka polovine poslanika da ne učestvuju u radu Skupštine izraz volje i rezultat presije knjaza Nikole, njegove dominacije nad Skupštinom. Da je on svojom presijom na poslanike stvorio situaciju da Skupština nema kvoruma da regularno radi. Tvrdnju koju u historiografskim radovima kazivači ne argumentišu ni navođenjem imena poslanika koji su opstruirali rad Skupštine pod presijom Knjaza, niti naznačavanjem oblika presije. Niti identifikovanjem motivacije ili cilja koji bi istorijske ličnosti – nekoliko velikosudija, serdara i vojvoda, penzionisanih ili aktivnih, potvrđenog stamenog karaktera – opredijelio da rade suprotno svojoj savjesti, svojim opredjeljenjima, a po želji drugog, da se tako i pravno, i politički i moralno ogriješe o svoje poslaničke dužnosti. Oni svoje potvrđne odgovore „dokazuju” „vjerovanjem” da je tako. A „vjerovanje” nije dokaz, već subjektivna kategorija. U konkretnom slučaju toliko subjektivna da nije ni za komentar, a kamoli da se prihvati „zdravo za gotovo”.

Stenografske bilješke sa sjednica od prve do 40-te, štampane 1908, i zapisnici sa sjednica od 41. do 95, objavljeni u brojevima 12 do 49 lista *Glas Crnogorca* iz 1907. godine, sadrže više relevantnih podataka koji pouzdanije od „vjerovanja” dokazuju razloge polovine poslanika da apstiniraju od rada u Skupštini. Među njima su i ovi:

(1) Neposredni povod da 15 poslanika na sjednici Skupštine održanoj 26. marta, u pisanoj izjavi, saopšti da „dalje neće učestvovati u radu Skupštine” i da potom demonstrativno napusti prostorije Skupštine jeste sadržina jedne strofe pjesmarice koju je napisao predsjednik Skupštine Šako Petrović, a objavio list *Narodna misao* od 25. marta<sup>45</sup>. Pjesmarice koja je njegov stihovani odgovor na pozdrav iz Nikšića Klubu poslanika Narodne stranke, a čiju sadržinu je tih 15 poslanika doživjelo kao „tešku uvredu i klevetu”. I odbijanje na sjednici da se zbog „uvreda i kleveta njih kao poslanika učinjenih tom pjesmaricom” smijeni autor pjesmarice sa funkcije predsjednika. Pjesmarice, predloga za smjenu i njegovog od-

---

<sup>45</sup> Ta strofa glasi: „Pod pritiskom bjesomučnim,

Klub narodni trpi teško !

Zlo ga društvo potiskuje,

Kamarila tu se javlja !

Kao da bi silom htjela,

Stari režim da mu stavlja.”

Poslanici su u pisanoj izjavi napisali da ih je predsjednik okvalifikovao kao „zlo društvo”, da su „kamarila”, da vrše „bjesomučni pritisak”, da se služe „silom”, da je time diskvalifikovao njihov rad u Skupštini, da ih je „teško uvrijedio i oklevetao”. On nije prihvatio da se izvini, niti je Skupština usvojila njihov predlog da se glasa o njegovoj smjeni. Nakon toga su oni saopštili „da sa njime neće dalje raditi” i potom napustili skupštinske prostorije.

bijanja koji kazuju kakvo je stanje duhova i odnosa u Skupštini. Određene, postojanje velike količine naboja u političkim sukobima dvije grupacije poslanika, okupljene oko dva državotvorna projekta, i nepovoljnosti skupštinskog ambijenta za djelotvoran rad, za uzajamno razumijevanje. To potvrđuje i odbijanje predloga da se posebnim zaključkom Skupštine poslanici koji su napustili Skupštinu pozovu da nastave rad – što bi moglo ublažiti dejstvo revolta i protesta iskazanih odlukom o napuštanju Skupštine.

Autor pjesmarice, vojvoda Šako Petrović, jedan je od tadašnjih najodlučnijih protivnika knjaza Nikole, potpisnik je Programa Narodne stranke. To isključuje mogućnost da je on djelovao sa ciljem da udovolji knjazu Nikoli kada je pjesmaricom izazvao taj incident i kada se suprotstavio donošenju posebnog zaključka kojim bi se poslanici pozvali da nastave rad.

List *Glas Crnogorca* u broju od 14. aprila obavještava da su 10. aprila u Nikšiću bile demonstracije protivu pisanja lista *Narodna misao*, nezvaničnog glasila Narodne stranke, i da je u toku demonstracija naglašeno isticano da se to pisanje „više ne može podnositi, jer sije među braćom i plemenima sjeme razdora”. Nema sumnje da se ima u vidu objavljivanja citirana pjesmarica i posljedica njene sadržine iskazana i apstinencijom učešća u radu Skupštine polovine njenih poslanika. Obavještava i da je na sjednici Upravnog odbora lista *Slobodna riječ* i akcionara štamparije u kojoj je štampan taj list, održanoj 1. aprila 1907, došlo do sukoba članova „pravaša” i „klubaša” kojom „prilikom su potezani i pištolji”.

(2) U neposrednom povodu za neki postupak, neku odluku, neko činj enje, u pravilu, sadržani su značajni elementi ukupnih razloga za njihovo preduzimanje. To važi i u ovom slučaju.

Ali, svi razlozi nijesu u neposrednom povodu. Postupak 15 poslanika, kao i povod za njega, nadovezani su na ono što je prethodilo povodu. U ukupnosti povoda i onog što mu je prethodilo nalaze se razlozi za apstinenciju rada u Skupštini polovine njenih poslanika. Povod je zapravo eksplozija do tada gomilanog i akumuliranog. Dokumentarna snaga *Stenografskih bilježaka* i *zapisnika*, naime, kazuje da su apstinenciji rada u Skupštini polovine njenih poslanika prethodili višemjesečni permanentni „verbalni dvoboji”: kvalifikovanje i diskvalifikovanje, uvrede i uzvracene uvrede poslanika dvije političke grupacije i orijentacije.

Time je Skupština umjesto mjesta „načelnog suprotstavljanja” pretvorena u mjesto grubog „koterijanskog rvanja”, kako je na jednoj od sjednica ocijenio poslanik Savo Vuletić.

Razlog za takvo „koterijansko rvanje” i za apstinenciju koja je time uslovljena jeste, brojne činjenice kazuju, netolerantno odlučno zalaganje za ostvarenje državotvornog projekta „klubaša” i odlučan otpor tome od



strane „pravaša”. Konflikt koji je rezultirao da se, umjesto podjele na interesno–socijalno–slojnoj osnovi uspostavi podjela oko crnogorskog identiteta – državnog, kulturnog i nacionalnog. Konflikt u kome su brojni pripadnici „klubaša”, sudeći po sadržini njihovih kazivanja u skupštinskoj debati, iskreno mislili da se bore za dobro Crne Gore, a ne obratno, da je istorijski jedino ispravno da su „srpstvo” i „interesi srpstva” vrhunska mjera za Crnu Goru, uključujući i njenu državnost, te da su na tome zasnovani njihova isključivost i netolerantnost. Na drugoj strani, takođe sudeći po sadržini njihovih iskaza, nijesu uzimali u obzir, ili nijesu razumijevali, da su država, njena samostalnost, njen poredak, okvir orijentacije svakog njenog građanina, a naročito nosilaca državnih funkcija.

Ta nelogičnost možda sadrži i objašnjenje zašto je bilo tako kako je bilo.

Za razumijevanje ovog bitni su istorija i teorijski nalazi koji kazuju: parlamentarizam može da funkcioniše, da se ostvaruje više–manje dosljedno, sa svakom količinom pluralizma interesa. Može da funkcioniše i sa priličnom količinom razlika u ocjenama vrijednosti. Jer, ti pluralizmi pružaju mogućnosti za sporazume, za kompromise. Parlamentarizam parališe, međutim, pluralizam stanovišta o identitetu naroda čije je predstavništvo izbrani parlamenat. Pluralizam koji mnogo umanjuje ili i otklanja spremnost da se prihvataju zajednička pravila i obaveze, koji njedri djelovanja zasnovana isključivo ili dominantno na ideološkim i partijskim opredjeljenjima, a ne na okrenutosti utvrđivanju i ispravnom ocjenjivanju činjenica. Djelovanja koja negativno politiziraju politiku na ideološkoj i partijskoj osnovi. Koja su simuliranje demokratije i parlamentarizma.

Na stvaranje nepovoljnog ambijenta za rad i na to da se putem glasila podjele u Skupštini prenose u narod, ukazao je poslanik Mitar Vukčević već na sjednici održanoj 24. januara 1907. Predložio je „održavanje zatvorenih sjednica”, da se bar narod zaštiti od podjela i svađa. Predlog je prećutan. Na sjednici održanoj 13. februara poslanik Milosav Raičević konstatovao je „zavadu i rascjep u Skupštini” i apelovao „da se stvar stiša”. Apel je ostao bez odziva. Nastavljena je „zavada,,. „Zaoštreni izrazi – piše u zapisniku – prisilili su Predsjedništvo da u smislu čl. 58. Zakona o poslovnom redu zaključi sjednicu” (Zapisnik sa sjednice objavljen u listu *Glas Crnogorca* broj 15, od 31. marta 1907). Na sjednici održanoj 1. marta, u toku rasprave o Predlogu zakona o taksama nadvladali su „verbalni dvoboji” ličnog razračunavanja oko političkih orijentacija. Poslanik Savo Vuletić dešavanje u debati okarakterisao je „zlom”. Govorio je i o korijenima tog zla i naglasio: „Ovom zlu treba tražiti dublji korijen...Ne poštuje se parlamentarizam, najviše griješenjem Predsjedništva” Skupštine, koje dopušta da se „diskusija prenosi na lični teren”. Koje omogućava tolerancija odgovornog za red na sjednicama – predsjednika. Tolerancija istaknutog „klubaša” (predsjednika Šaka Petrovića), što isključuje da

je dopuštanje kontinuiranih verbalnih dvoboja, koji su rad u Skupštini činili teško snošljivim, rezultat želje i uticaja knjaza Nikole.

Savo Vuletić je jedan od najoštrijih kritičara knjaza Nikole i režima. Zbog toga je policija maltretirala njega i njegovu porodicu u kući, o čemu je vođena debata u Skupštini. Zato je izvjesno da on ne bi govorio o greškama u rukovođenju radom Skupštine Šaka Petrovića sa kojim je imao podudarne kritičke poglede prema knjazu Nikoli da zaista njegove greške nijesu bile razlog podjela i konflikata u Skupštini. Verbalni dvoboji prouzrokovali su nereda i na sjednicama održanim 6. i 7. marta, usljed kojih su prekidane. U zapisniku sa sjednice održane 7. marta konstatovano je da je serdar Savo Plamenac, ličnost velikog ugleda, kažnjen opomenom unesenom u zapisnik. Rasprava o njegovom kažnjavanju upućuje da je stvarni motiv, a iskorišćen je drugi povod, njegovog kažnjavanja njegova ocjena, iskazana u skupštinskoj raspravi na sjednici 1. marta, koja glasi: „Naučeniji ljudi praktikuju govor iz kojeg se rađa svađa i ometa pravilan rad u Skupštini ...neki govornici krokodilske suze liju da bi sačuvali narod od nameta, a narod na njih najviše plače” (zapisnici sa sjednica objavljeni u listu *Glas Crnogorca* broj 38 i 39, od 25. avgusta i 1. septembra 1907). Savo je istaknuti član Kluba poslanika Narodne stranke, čiji pretežni broj članova su činili upravo „naučeniji” u Skupštini, što upućuje da im on ne bi pripisao ništa što nije istinito. Na to upućuje i potvrđena u životu stamenita ličnost serdara Sava. Na sjednici 13. februara kažnjen je i poslanik Jovan Plamenac, takođe poznata ličnost, ministar prosvjete i crkvenih poslova, „isključenjem sa 5 narednih sjednica”, što je takođe potvrda netrpeljivosti u Skupštini.

Činjenice kazuju da su se netrpeljivosti i sukobi u Skupštini postupno gomilani nekoliko mjeseci i da su u martu dostigli nivo međusobnih radikalizama kojima je ugrožen parlamentaran rad i parlamentarno donošenje odluka. To je konstatovano i na sjednici Skupštine u novoizabranom (18. septembra 1907) sastavu ovim riječima: Narodna skupština u prvom sazivu „ispoljila je više elemenata razorljivosti” nego „duha pozitivnosti i stvaranja”. U njenom sastavu je više od jedne trećine poslanika iz prvog skupštinskog sastava, što kazuje da je konstatacija zasnovana na dobrom poznavanju stanja.

Od formiranja Kluba poslanika Narodne stranke, od početka 1907. godine, u „koterijanskom rvanju” poslanika u Skupštini dominirala je grupacija poslanika koja se borila za „srpstvo”, za „interese srpstva”, za „srpski identitet Crne Gore”. To je, zajedno sa svim naprijed konstatovanim činjenicama, poslanike koji su se borili za očuvanje crnogorske države, koji su bili jaka struja u Skupštini, ali u njoj nijesu imali većinu, objektivno usmjeravalo na apstinenciju rada Skupštine. Na korišćenje legitimnog prava poslanika. Tim prije i više što njima predsjednik Skupštine nije pružao poslovničku zaštitu kao poslanicima članovima Kluba po-

slanika Narodne stranke, kojoj je političkoj grupaciji pripadao predsjednik Skupštine. Oni su izlaz i našli u apstinenciji rada u Skupštini.

Ključni razlog nedostatku kvoruma za regularan rad Skupštine, koji je razlog njenog raspuštanja, dakle, nalazi se u postupcima i ponašanjima u njoj samoj. A u tome je bitnu ulogu imao predsjednik Skupštine, istaknuti protivnik knjaza Nikole, što isključuje svaku mogućnost da je on to činio po direktivi njegovoj ili da bi udovoljio njegovoj želji.

Činjenice negiraju i tvrdnju u historiografskim radovima da je Knjaz raspustio Skupštinu 26. juna 1907. godine da bi na taj način spriječio da anketna komisija Skupštine izvrši kontrolu ispravnosti trošenja državnog novca u periodu do ustanovljenja parlamentarnog sistema. Činjenice su slijedeće: na jednoj od prvih sjednica Skupštine u novom sazivu, održanoj 25. novembra 1907. godine, u odgovoru na prestonu besjedu, utvrđeno je opredjeljenje Skupštine da se izvrši kontrola trošenja državnog novca „još iz neustavnog doba”. Na sjednicama održanim od 20. decembra do 16. januara 1908. godine, u raspravi o budžetu za 1908. godinu, poslanik Savo Vuletić i drugi poslanici iznosili su podatke iz dokumenta o izvršenoj kontroli trošenja sredstava „iz neustavnog doba”, ukazivali na teškoće da se utvrdi pravo činjenično stanje, a istovremeno iskazali „najenergičniju odlučnost” da se „stvar izvede na čistinu”<sup>46</sup>. Kasnije je i razmatran izvještaj Glavne državne kontrole o trošenju državnog novca „iz neustavnog doba” i o njemu je Skupština zauzela stavove. Raspuštanje, dakle, nije otklonilo tu kontrolu.

Naprijed utvrđeno ne isključuje mogućnost da je željama i interesima knjaza Nikole odgovaralo da se stvori stanje koje će dovesti do paralize rada Skupštine, da je on i „podgrijavao” tok u tom pravcu. Postojanje mogućnosti da je on to želio, međutim, nije dokaz da je baš svaki od polovine poslanika (36) koji su apstinirali od rada u Skupštini učinio to pod presijom knjaza Nikole. Presudno nije, dakle, je li Knjaz uticao na opredjeljenja pojedinih poslanika, nego je li izvršio presiju na svakog od apstinentata da učini to što je učinio. Jer, ako je makar jedan od njih to učinio po sopstvenom opredjeljenju – a to se ne može negirati budući da među apstinentima ima i nekoliko oštih kritičara knjaza Nikole i načina njegove vladavine – nedostatak kvoruma za regularan rad Skupštine nije rezultat Knjaževe presije. Naime, dovoljno je bilo da samo jedan od njih (36) dođe na sjednicu i da Skupština ima kvorum. Skupština je jednu sjednicu (27. marta prije podne) i održala sa jednim poslanikom više od polovine.

Knjaz Nikola je u vremenskom periodu priprema i tokova Prvog balkanskog rata donio 3 zakona i 5 zakona u vremenu priprema za učešće u Prvom svjetskom ratu. U vremenskom periodu Prvog balkanskog rata

<sup>46</sup> *Stenografske bilješke*, str. 76, 145, 353, 750–886.

donio je: Zakon o rekviziciji, 18. septembra 1912. godine, kojim je propisano da „izvršna vlast i njeni opunomoćeni organi imaju pravo dok se zemlja nalazi u ratnom ili vanrednom stanju da za ratne potrebe koje se ne mogu redovnim putem nabaviti i podmiriti uzimaju putem rekvizicije iz naroda što vojsci ima poslužiti” (čl. 1). U slijedeća dva člana su određena o načinu vršenja rekvizicije i izdavanju građanima „blagajničkih bonova” kao isprava za naplatu; Zakon o produženju rokova plaćanja građanskih potraživanja zbog izbijanja rata, od 22. septembra 1912, i Zakon o izdavanju blagajničkih uputnica (zapisa, bonova), od 23. oktobra 1912. U vremenskom periodu priprema za učešće u Prvom svjetskom ratu donio je zakone: Zakon o produženju rokova po privatno-pravnim obavezama, od 23. jula 1914; Zakon o izdavanju blagajničkih uputnica (bonova), od 25. jula 1914; Zakon o sudskom postupku vojnih sudova u mobilnom i ratnom stanju, od 18. oktobra 1914; Zakon o izdavanju blagajničkih uputnica (bonova), od 16. maja 1915, i Zakon o izdavanju blagajničkih uputnica (bonova), od 4. decembra 1915. godine.

Svi zakoni doneseni su na predlog Ministarskog savjeta i premapotpisani su od predsjednika i svih ministara. Ta činjenica i činjenica da su doneseni u vremenu pripreme za sudjelovanje u ratovima i kada Skupština nije „bila na okupu”, dokaz su da su doneseni na način propisan u čl. 75. Ustava<sup>47</sup>. Odredbama tog člana Knjaz je ovlašćen da donosi akte „koji će silu zakona imati” u ratnim i vanrednim prilikama, u slučaju kada je bezbjednost zemlje u opasnosti, „a Skupština nije na okupu”. U čl. 76. Ustava precizira se da ti akti mogu biti „zakoni i uredbe”.

Donošenje propisa „sa snagom zakona” i zakona od izvršnih organa, šefa države ili vlade, u uslovima ratnog stanja, nije suprotno principima parlamentarnog sistema. Nije ni parlamentarizmu neprimjereno ograničenje vlasti parlamenta.

Donošenje ovih zakona, dakle, nije dokaz da je „samodržaćka vlast knjaza sve i svja”, a da je Skupština samo farsa. Da nije ostvarivan parlamentarni sistem. Tim prije i više što je važenje ovih zakona, a to kazuju njihov predmet i njihova sadržina, vezani isključivo za ratno stanje i dok to stanje traje.

Knjaz/kralj Nikola I Petrović, dakle, nije ni samostalno vladao u vrijeme ostvarivanja parlamentarizma. Nije bio „despot nad Skupštinom”, kako se tvrdi u više istoriografskih radova. Ustavno određene mu državne funkcije ostvarivao je ograničen ustavnim i zakonskim određenjima, u kontekstu djelovanja Skupštine. Dužan je bio to činiti. Da se povukao u „pasivan položaj” – kako sugeriše dio teorije parlamentarizma – povrijedio bi ustavna određenja.

---

<sup>47</sup> Sve ove zakone vidjeti: *Crnogorski zakonici 1796–1916*, knjiga V, str. 448, 452, 455, 721, 725, 759, 800, 832.

Knjaz/kralj Nikola nije sebe ni „izbrisao” iz političkog života, što dio teorije parlamentarizma smatra potrebom i svojstvom parlamentarizma. Djelovao je u korist političkog projekta za koga su se u parlamentarnoj i političkoj borbi zalagali „pravaši”. Iako je sam „srpstvo” uzimao kao mjeru vrijednosti, time Crnogorce indoktrinirao za političko „srpstvo”, on se energično suprotstavio političkom „srpstvu” kada to funkcionalizovano za uništenje crnogorske države, kulture, nacije. Što se nije „izbrisao” iz političkog života, ne negira postojanje parlamentarizma. Nije ni antiparlamentarno ponašanje. U parlamentarnom životu kralj „nema prava da vlada... ali ima pravo da apeluje na narod” (Slobodan Jovanović) da se vlast ne povjerava onim „koji po njegovoj ocjeni rade protiv države”. Za to su postojali državnički razlozi u Crnoj Gori u označenom periodu, koji su proizlazili iz postojanja zavjereničkih poduhvata usmjerenih ne samo za neustavno obaranje vlasti nego i za likvidiranje države. Razlozi koji su državnom suverenu nametali i djelovanje u prilog očuvanja države. Njegovo predvodništvo političke borbe protiv nelegalnih i nelegitimnih unionističkih činjenja, uključujući i zavjere 1907. i 1909. uperenih za ukidanje crnogorske države, presudno je za očuvanje države Crne Gore, crnogorskog kulturnog i nacionalnog identiteta. Sadašnja država Crna Gora svoju životnost tome duguje. To i određuje istorijsku vrijednost što se nije „izbrisao” iz političkog života. Vrijednost toga ne može negirati to što je nekoliko pojedinačnih činjenja u postizanju tog cilja učinio nedemokratski. Jer, dominirala su činjenja legalna i legitimna.

### 6.3. Ministarski savjet/Vlada

Personalni sastav Ministarskog savjeta/Vlade 6 puta je imenovan (mijenjan) u toku funkcionisanja parlamentarnog sistema u Crnoj Gori. Prve tri vlade – pod predsjednikovanjem Lazara Mijuškovića, Marka Radulovića i Andrije Radovića – djelovale su kratko vrijeme. Sve tri od 6. novembra 1906. do 4. aprila 1907. godine. Vlada pod predsjednikovanjem dr Lazara Tomanovića djelovala je najduže – duže od 6 godina, od 4. aprila 1907. do 6. juna 1912. Od 6. juna 1912. do 25. aprila 1913. godine Vlada je pod predsjednikovanjem brigadira Mitra Martinovića. Od tada do kraja funkcionisanja parlamentarnog sistema Vlada je pod predsjednikovanjem brigadira Janka Vukotića.

Vlade pod predsjednikovanjem Marka Radulovića i Andrije Radovića Knjaz je imenovao na predlog časništva Skupštine. Zahtjev knjaza Nikole upućen Skupštini da sa svojim predlozima i mišljenjima učestvuje u imenovanju sastava Vlade u aprilu 1907. godine, odbijen je, na način naprijed konstatovani. Vlade pod predsjednikovanjem drugih, imenovao je bez sudjelovanja Skupštine.

Vlada u svim personalnim sastavima, dokumentacija kazuje, vršila je ustavno joj određene operativno—izvršne funkcije. Predlaganje Skupštini zakona (76), budžeta i završnih računa (svake godine), kako je naprijed prikazano, vršila je u obimu koji je stvarao uslove da Skupština u tim oblastima uspješno vrši svoje ustavne funkcije, da njen rad bude dinamičan i sadržajan. Time su vlade u svim sastavima znatno doprinijele da rezultati skupštinskog rada budu toliki koliki jesu i takvi kakvi jesu, a što je naprijed prikazano. Budžete je izvršavala saglasno zakonskim određenjima, što kazuju odluke Skupštine o usvajanju završnih računa i izvještaji brojnih skupštinskih anketnih odbora. Izvršenje zakona usmjeravala je i obezbjeđivala sa javno objavljenih 111 *raspisa* kojima su nadležni ministri propisivali načine rada u procesima izvršenja zakona i drugih normativnih akata, i donošenjem velikog broja pravilnika, uputstava, pravila, naredbi i drugih sprovedbenih propisa. Vlada nije donosila propise izvan zakonskih ovlašćenja.

Izvan je predmeta ove knjige ocjenjivanje kvaliteta vršenja operativno—izvršnih funkcija Vlade, njenih promašaja, političkih i drugih. Dovoljno je konstatovati da je Vlada, u svim personalnim sastavima, u cjelini gledano, vršila funkcije ustavno joj povjerene u parlamentarnom sistemu bez povređivanja parlamentarnih načela.

Predsjednici i pojedini ministri pripadali su pojedinim političkim grupacijama — Narodnoj stranci (predsjednici M. Radulović i A. Radović), političkoj grupaciji zvanoj Prava narodna stranka, posebnoj struji u njoj, poznatoj pod imenom grupa Mijušković—Jabučka (predsjednik M. Martinović). Ali, nijedna vlada nije se oslanjala samo na jednu političku grupaciju poslanika. Svaka se oslanjala na sve poslanike i *ad hoc* formirane poslaničke većine. Nema dokumenata niti iskaza ubilježanih u *Stenografskim bilješkama* i *zapisnicima* da je Vlada, u bilo kojem personalnom sastavu, kritičko kazivanje poslanika o njenom radu kvalifikovala kao opoziciju sebi i kao osnov da Skupštinu dijeli na „vladin dio” i na dio „opozicioni njoj”.

Nema u njima ni ubilježanih podataka ili indicija da je Vlada, u bilo kojem personalnom sastavu, pokušala da preuzme ili preuzela bilo koju ustavnu funkciju Skupštine, da je svojim djelovanjem blokirala ili paralisala rad Skupštine. U *Stenografskim bilješkama* i *zapisnicima* konstatovano je da je samo jednom, na sjednici Skupštine održanoj 28. novembra 1906. godine, Vlada pokušala da svojim predlogom izdejstvuje izbor predsjednika Skupštine po svojoj volji, i da u tome nije uspjela. Ista Vlada je u nastavku rada imala odnose sa Skupštinom saglasne parlamentarnim pravilima.

Odnosi između Vlade i Skupštine, prema sadržini *Stenografskih bilježaka* i *zapisnika* o njenom radu, zasnivani su na dva načela: svaka strana samostalno će vršiti svoje funkcije na dobro domovine; Vlada i Skup-

ština međusobno saraduju u vršenju svojih funkcija. Uzajamnom razumijevanju i uvažavanju njihovih pozicija i njihovoj saradnji na parlamentarnim principima pogodovalo je i to što su raniji predsjednici i ministri postajali poslanici (B. Petrović, L. Mijušković, M. Dožić, Lj. Bakić, J. Plamenac, itd.), a raniji poslanici postojali su predsjednici i ministri (M. Radulović, A. Radović, S. Vuletić, S. Drljević, J. Plamenac, M. Martinović, J. Vukotić, itd.). U odjeljcima o zakonodavnoj djelatnosti i skupštinskom ostvarivanju budžetskog prava i činjenično je prikazano da su se odnosi Vlade i Skupštine na tim područjima odvijali na parlamentarnim principima.

Crnogorska narodna skupština nije imala ustavno pravo da imenuje Vladu, da je opoziva, i da se na taj način ostvaruje odgovornost Vlade prema Skupštini. Pravo koje je komponenta modernog parlamentarnog sistema, koje do kraja institucionalno-pravno izvodi parlamentarni sistem. Ali to pravo nije jedini osnov i način ostvarivanja odgovornosti vlade u parlamentarnom sistemu. Nije neizostavan uslov, u načelu, postojanja parlamentarnog sistema kakav je postojao u XIX i u prvim decenijama XX vijeka. Jer, imenovanje sastava vlade od monarha, u čijoj kompetenciji je i njena smjena, ne isključuje, automatski, odgovornost vlade za svoj rad i narodnom predstavništvu. Naprotiv, odgovornost vlade istovremeno i monarhu i narodnom predstavništvu (parlamentu), nadzor parlamenta nad radom vlade može se uspostaviti i ostvarivati (dualistički model) kroz više ili manje razuđenu lepezu instrumenata i instituta, među kojima su najčešći: poslanička pitanja, interpelacije, provjeravanje i ocjenjivanje rada vlade kroz ocjenu vladinih predloga zakona, državnog budžeta, i drugih predloga koje podnosi narodnom predstavništvu, kritički dijalog narodnog predstavništva i vlade, izglasavanje nepovjerenja vladi, kojim se stvara jaka i politička i moralna obaveza za monarha da odluči o smjeni ili opstanku vlade. Takva odgovornost vlade, istovremeno i šefu države i narodnom predstavništvu, bitno karakteriše varijante parlamentarnog sistema u XIX i u prvim decenijama XX vijeka. Naročito njihove početne oblike.

U realnom životu parlamentarnog sistema u Crnoj Gori od 1906. do 1914. godine odgovornost Vlade, u svim njenim personalnim sastavima, ostvarivana je i prema Skupštini, a ne samo prema knjazu/kralju Gospodar. Odgovornost Vlade Skupštini ostvarivana je: odbijanjem ili usvajanjem predloga zakona i državnog budžeta koje je podnosila Skupštini i polaganjem računa Vlade i ministara za vršenje pojedinih državnih poslova putem odgovora na brojna poslanička pitanja i brojne interpelacije poslanika. Naročito putem odgovora na brojne interpelacije o čijoj sadržini su vođene debate, u kojima su učestvovali brojni poslanici. Interpelacije su shvatane i u praksi tretirane kao „odlučno oružje poslanika prema Vladi”, pa su je poslanici često koristili. U debati su se povodom svake interpelacije iskazivale i oštre kritike, nezadovoljstva sa pojedinim

vladinim činjenjima i mjerama, ali nijednom nije izglasan skupštinski zaključak kojim bi Skupština iskazala nepovjerenje Vladi. A usvajanje budžeta, smatrano je, tako se i smatra u teoriji, kao odobravanje usmjerenja rada Vlade i njeno podržavanje od Skupštine.

Dakle, u realnom životu postojala je i ostvarivana odgovornost Vlade i prema Narodnoj skupštini, iako nije imenovana i opozivana od nje. Kritike Vlade u Skupštini u novembru 1906. godine, koje su shvaćene i kao nepovjerenje Skupštine Vladi, iako takav zaključak Skupština nije donijela, rezultirale su odlukom Knjaza o smjeni Vlade. Primjer koji ukazuje, makar sa snagom vjerovatnoće, da je Skupština izglasavanjem nepovjerenja Vladi bila u poziciji, u životu, da izdejsvuje i smjenu Vlade.

Valja i dodati: odgovornost vlade samo parlamentu nije neizostavno načelo i određenje parlamantarnog sistema uopšte. Kada bi to bilo, iz ovog oblika organizacije i ostvarivanja vlasti morali bi se isključiti svi poznati brojni oblici nazvani – dualistički parlamentarizam.

## **7. OPŠTA OCJENA PARLAMENTARIZMA U ŽIVOTU U CRNOJ GORI 1906–1914**

Parlamentarizam u životu Crne Gore od 1906. do 1914. godine nije uzoran. Ni moderan u savremenom smislu. U odnosu na čiste koncepte parlamentarnih sistema, okrnjen je, i u ustavnim određenjima, na dva segmenta – zakonodavna inicijativa, izbor i smjena Vlade. Ipak, u njegovom životnom ostvarivanju postoje strukturni elementi, mreža odnosa, sadržaji i brojne bitne vrijednosti parlamentarizma. U izvjesnim elementima postoje i ostvarenja ispunjena vrijednostima iznad ustavno određenih i naloženih. Određenije, u Crnoj Gori u označenom vremenskom periodu ostvarena je jedna varijanta parlamentarizma u monarhijama onoga vremena. Jedna varijanta parlamentarizma iz lepeze evolutivno nastajućih, fleksibilnih, njegovih varijanti u istorijskom razvoju. Varijante parlamentarizma koja ne podrazumijeva ne samo svevlast nego ni prevlast zakonodavnog organa. Koja podrazumijeva aktivnu ulogu sva tri organa sa uzajamnim ograničenjem.

Crnogorska varijanta parlamentarnog sistema može se kvalifikovati ne samo kao okrnjeni parlamentarni sistem nego i kao osobeni. Nijedno od tih određenja, međutim, nema snagu dovoljnu da potre preovladavanje u životu skupa i sklopa svojstava i nužnih konstituenata parlamentarnog sistema kao oblika organizacije i ostvarivanja vlasti u Crnoj Gori u označenom periodu. Onih oblika parlamentarnog sistema uspostavljenih i ostvarivanih na nižim nivoima uspona u njegovom istorijskom razvijanju i uzdizanju.

Uostalom, parlamentarni sistem nigdje se i ne ostvaruje u potpuno čistom modelskom obliku. Više se u praksi ispoljava sa elementima neka-



da jakog šefa države, nekada moćne vlade (kabinetski oblik), a nekada sa jakim partijama u centrima moći izvan parlamentarnih institucija vlasti, što parlamentarni sistem u nemaloj mjeri približava „režimu partija”.

Skup i sklop svojstava i nužnih konstituenata koji čine parlamentarni sistem u Crnoj Gori u periodu 1906–1914 jesu: organizacija vlasti na principu podjele vlasti; faktički dominantna uloga narodnog predstavništva u vršenju zakonodavne vlasti, podređene samo ustavnim ograničenjima; isključenje prava Vladi da propisima uređuje društvene odnose i utvrđuje državni budžet; ograničena izvršna i upravna vlast zakonima i kontrolom parlamenta – Crnogorske narodne skupštine; dakle, nijedan organ nema svevlast, nijedan organ nema prevlast nad drugim u vršenju njegovih funkcija već postoji interaktivnost tri ključna državno–institucionalna stuba vlasti; znatan, ne i potpun, stepen političke odgovornosti Vlade Skupštini; Skupština ima opštu političku kontrolu rada Vlade; ostvarivanje u praksi dijaloga poslanika i Vlade, bez dirigovanja Vladi u izvršno–političkom i upravno–operativnom smislu, u smislu vladanja; mogućnost iskazivanja nepovjerenja Vladi od Skupštine sa ishodom stvaranja političke i moralne obaveze za monarha; izvjestan stepen sudjelovanja Skupštine u razrješavanju i imenovanju sastava Vlade; postojanje različitih političkih struja u radu Skupštine u procesima donošenja skupštinskih odluka i stavova, uključujući i stavove, grupne ili pojedinačne, podrške i opozicije Vladi; opstrukcija kao metod političke slobode i borbe poslanika; neprikosnovenost sudskih presuda, do parlamentarnog sistema, nepostojeća, i, u odnosu na doparlamentarno stanje, znatno nezavisnije sudstvo u suđenju, iako ne nezavisno u stepenu koji parlamentarizam podrazumijeva. Skup i sklop sadržaja koji su preovlađujući, pa i dominirajući, u realnom životu Crne Gore u čitavom periodu od 1906. do 1914. godine.

Pri ocjeni ovih činjenica valja imati u vidu, ali ne i apsolutizirati, već citirano stanovište naučnog velikana u oblasti teorije države i parlamentarizma Slobodana Jovanovića, koje glasi: Propisivanje pravnog poretka „najviši je izraz pravne moći” u sistemu. To je „pravo zapovjedanja... Volja zakonodavnog organa važi bezuslovno kao volja državnosti... Nema veće pravne moći nego što je moć propisivati pravni poredak”, jer svi drugi „sva prava i sve dužnosti zasnivaju na pravnom poretku”.

Sa tim ostvarenjima država Crna Gora tada je i zadobila atribucije moderne države onoga doba, sa usmjerenjem njihovog daljeg učvršćivanja i jačanja. I unutrašnje je ojačala i učvršćena kao država. Uprkos jakih otpora, brojnih prepreka i unutrašnjih destrukcija. Važni djelovi toga i ne bi mogli biti ostvareni bez parlamentarnog sistema.

U njegovom ostvarivanju u životu, u obimu znatno manjem od parlamentarnog i isprepletano sa njim, ima i činjenja, odnosa, sadržaja koji odudaraju od sadržine razvijenijeg oblika parlamentarnog sistema. U Cr-

noj Gori u označenom vremenskom periodu veći dio toga nije bilo moguće otkloniti. Objektivno. Jer, parlamentarni sistem je ostvarivan bez ranijeg iskustva i tradicije, u uslovima: nepostojanja institucija i struktura građanskog društva kao ambijenta odgovarajućeg parlamentarizmu, pravne neuređenosti države u startu, ukorijenjenog u narodu prihvatanja autoritarne vlasti monarha i monarhijsko-vojničke stege, velike unutrašnje nestabilnosti zbog suprotstavljenih opredjeljenja o pravcu rješavanja najvažnijeg pitanja – crnogorskog državnog pitanja, ratovanja i vrlo nepovoljnog stanja opštih odnosa sa drugim državama.

I u znatno razvijenijim evropskim državama u označenom vremenu parlamentarni sistem ostvarivan je sa većim ili manjim primjesama ne-parlamentarnih sadržaja<sup>48</sup>.

Crnogorski parlamentarni sistem bitno je doprinio da je pravnim putem rješavana odgovornost i za naprijed dvije konstatovane zavjere. Ostvareni pravni put mogao je i trebao je biti pravno bolji. Pravo se moglo i trebalo primijeniti dosljednije. Ali, to nema snagu dovoljnu da opovrgne doprinos parlamentarizma izboru pravnog puta rješavanja odgovornosti za konstatovane zavjere.

Stvarnost negira rasprostranjene historiografske tvrdnje da je parlamentarizam u Crnoj Gori od 1906–1914. godine samo farsa za prikrivanje neograničene apsolutne vlasti knjaza/kralja Nikole I Petrovića i da je on i u tom vremenskom periodu bio „i dalje jedini izvor i jedina utoka sveukupne vlasti”<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Ondašnji engleski profesor prava i državnik Džems Brajs (1838–1922) napisao je trotomno djelo – *Savremene demokratije*. Prema konstataciji u predgovoru izdanju na srpskom jeziku, djelo je „rezultat pola veka studija, razmišljanja, ličnog iskustva i neposrednog posmatranja”. U djelu je Brajs obradio „predstavničke skupštine u Evropi, SAD i Kanadi ...na kraju XIX i na početku XX veka”. Nakon prikaza i analize stanja u prva dva toma, u trećem tomu konstatuje: „unošenje bolesti u predstavničke skupštine”, „...umanjen uticaj” njihov u svijetu, prelazak „moći koju su one imale ...na izvršnu vladu”, u „nekoliko država i na građane proširivanjem njihovog prava da glasanjem odlučuju o pojedinim poslovima”. Konstatuje ustaljivanje parlamentarnog sistema u kome „državni poglavar postaje vođ i glavna ličnost kad god bi njegovo mesto zauzeo jak čovek, energičan, koji ima inicijative i koji ume da ulije ono poverenje koje zakonodavci nisu uspjeli da obezbede”, i „koji ume da stekne poverenje narodnih masa” (Treći tom, Beograd, 1932, str.15, prevod dr Dragomira Ikonića).

Stanje parlamentarizma u Srbiji na početku XX vijeka vidjeti u činjenično i teorijski izuzetno vrijednoj knjizi: Dr Olga Popović – Obradović, *Parlamentarizam u Srbiji 1903–1914*, Beograd, 1998.

<sup>49</sup> Autori koji sistemu organizacije i ostvarivanja vlasti u Crnoj Gori od 1906. do 1914. godine osporavaju svojstva parlamentarnog sistema istovremeno sistem organizacije vlasti u jugoslovenskoj državi po ustavima od 1921. i 1931. godine označavaju, bez bilo kakve upitnosti, parlamentarnim sistemom. Analaza tih jugoslovenskih sistema, međutim, ne pokazuje da su njihove ključne odrednice bitnije izdignute iznad ključnih odrednica crnogorskog parlamentarizma. I po jugoslovenskim ustavima zakonodavnu funkciju vrše „Kralj i Narodno predstavništvo”. Za punovažnost zakona traži se pristanak oba zakonodavna činioca. Pristanak Skupštine iskazuje se donošenjem, a Kralja „potvrđivanjem

Sva tri ključna činioca parlamentarnog sistema – Skupština, knjaz/kralj Gospodar i Ministarski savjet/Vlada imaju zasluga za postizanje tog nivoa u ostvarivanju parlamentarnog sistema u Crnoj Gori u označenom vremenskom periodu. Nijesu im, međutim, podjednake zasluge. Najveća je zasluga za to Narodne skupštine, kao zakonodavnog organa. To se ogleda u rezultatima njenog rada. Prije svega u uspješnom ostvarivanju zakonodavne funkcije i budžetskog prava i u kontroli rada Vlade i ministarstava putem brojnih anketnih odbora i interpelacija. Rezultatima kojima je ona potisnula, sa elementima mukotrpnosti, monarhovo i vladino potpuno neograničeno i nekontrolisano vršenje vlasti.

Najmanje su ostvarivani suština i smisao parlamentarizma u izbornim procesima. U njima je presija na birače dva oštro sukobljena politička državotvorna umjerenja otežavala, u prikazanim slučajevima i obimima i ograničavala, slobodno iskazivanje volje birača. Više od strane autoritarnog monarha i pripadnika izvršne i upravne vlasti, naročito u izbornim procesima 1907. godine, u kojima je činila i pojedinačna nasilja. Ali, i agresivne i izrazito strastvene ideološko-političke agitacije pristalica unionističkog pokreta, nerijetko su imale karakter jakih presija koje su dominirajuće nepismeno i neinformisano stanovništvo sputavale i ograničavale da sazna pravu istinu i da se na istinitim znanjima slobodno opredjeljuje. To jesu antiparlamentarna činjenja. Ipak, kada se uzme u obzir ključno u zbivanjima, parlamentarni karakter Crnogorske narodne skupštine i njen legitimitet kao narodnog predstavništva nije doveden u pitanje.

Odnosi između tri ključne institucije parlamentarnog sistema – Skupštine, knjaza/kralja Gospodara i Ministarskog savjeta/ Vlade uspostavljani su i kretali su se, gledano u cjelini, u granicama koordinata parlamentarnog sistema, iako ne sa potpunom parlamentarnom čistotom. Kao i svuda u svijetu u početnoj fazi ostvarivanja parlamentarizma, to je postizano mukotrпно, u nepovoljnim odnosima i uslovima. Stečeni autoritet knjaza/kralja Nikole u toku njegove dotadašnje poluvjekovne vladavine, dejstvo tradicije, zadržavanje u narodu dugovremene saživljenosti sa shvatanjem o vrijednosti autoritarnog načina vladanja, naime, činili su da se vladarska sjenka knjaza/kralja Gospodara održava u društvenoj atmosferi, da utiče na opredjeljenja Vlade i drugih državnih organa i bez njegovih zahtjeva ili naloga, kao što je tada bilo i u drugim monarhijama. Toga ima i danas u savremenom parlamentarizmu. I u republikama a ne

---

i proglašavanjem zakona”. Kralj ima ne samo suspenzivno nego i apsolutno veto na zakon izglasan u Skupštini. Skupština ne može ni pokrenuti postupak za promjenu Ustava bez pristanka Kralja. Kralj otvara i zaključuje zasjedanja Skupštine. Otvaranjem zasjedanja on „ovlašćuje Skupštinu da pristupi vršenju svojih poslova”, „bez kojeg ona ne može da radi u pravom smislu” (S. Jovanović). Kralj imenuje ministre, koji su odgovorni i njemu i Skupštini. Izglasavanje nepovjerenja Vladi pravno ne znači i njeno razrješenje. Samo je poziv Kralju da je smijeni.

samo u monarhijama. Nema potvrde da to parlamentarizam može apsolutno odstraniti.

Knjaz/kralj Nikola je u periodu ostvarivanja parlamentarnog sistema sudjelovao u izbornim procesima 1907. godine. Neskriiveno je, kako je naprijed kazano, agitovao u korist kandidata iz političke grupacije koja je podržavala njegova opredjeljenja, a protiv kandidata Narodne stranke. To je, bez sumnje, monarhovo neparlamentarno djelovanje. Međutim, to nema težinu koja bi mogla potrijeti ključne parlamentarne sadržaje u realnom životu Crne Gore u označenom periodu. I sa tim neparlamentarnim djelovanjem, preovlađuje i dominira parlamentarizam. Istorija parlamentarizma kazuje da u uslovima postojanja političkih krajnosti, isključivosti, naročito kada su isključivosti zbog državne ideje, državnog pitanja, ni u jednoj državi nije uspostavljena puna ravnoteža vlasti kakvu podrazumijeva demokratski model parlamentarizma. Pa ipak zbog toga nije negirano postojanje parlamentarizma u njima.

Nije utemeljeno tražiti u Crnoj Gori više nego u drugim monarhijama, sa parlamentarnom tradicijom, sa institucijama i strukturom građanskog društva.

Nije suvišno, ni neumjesno, na ovom mjestu podsjetiti i na iskaz kneza Mihaila Obrenovića povodom liberalnih zahtjeva nekoliko intelektualaca na Miholjskoj skupštini 1867. godine. On je tim povodom rekao i ovo: „Zar vi u Skupštini mislite da Ja ne bih voleo onakve slobode kakve ima Engleska? O, kako bih Ja bio zadovoljan da mogu ovde da otvorim Skupštinu pa da krenem na drugi kraj Srbije da lovim i da se odmaram! Ali... to je, na žalost, još rano za nas. Jeste li opazili koliko je krstova na Adresi koju ste mi podneli? Dokle god skupštinari ne umeju ni svoga imena potpisati, dotle se, Bogami, vi mladići uzalud žurite da proklamujete velike Slobode”<sup>50</sup>.

Ostvarivanje parlamentarnog sistema u Crnoj Gori u vremenskom periodu od 1906. do 1914. godine osobeno je i po tome što političke partije nijesu bile nosioci kandidovanja poslanika i što poslanici u Skupštini nijesu partijski organizovani, izuzimajući što su poslanici članovi Narodne stranke od početka 1907. do raspuštanja Skupštine 26. juna iste godine, organizovali Klub poslanika Narodne stranke i djelovali kao partijski organizovani poslanici.

Ulogu koju u savremenom parlamentarizmu imaju organizovani oblici poslanika formirani po kriterijumu pripadnosti političkim partijama, u Crnogorskoj narodnoj skupštini ostvarivale su dinamično stvarane grupacije poslanika, bez čvrste partijske povezanosti, bez partijskog dirizma, grupisane po odnosu prema dva izdiferencirana državotvorna projekta, dva istorijski usmjerena politička pravca, oko pojedinih ideja – po-

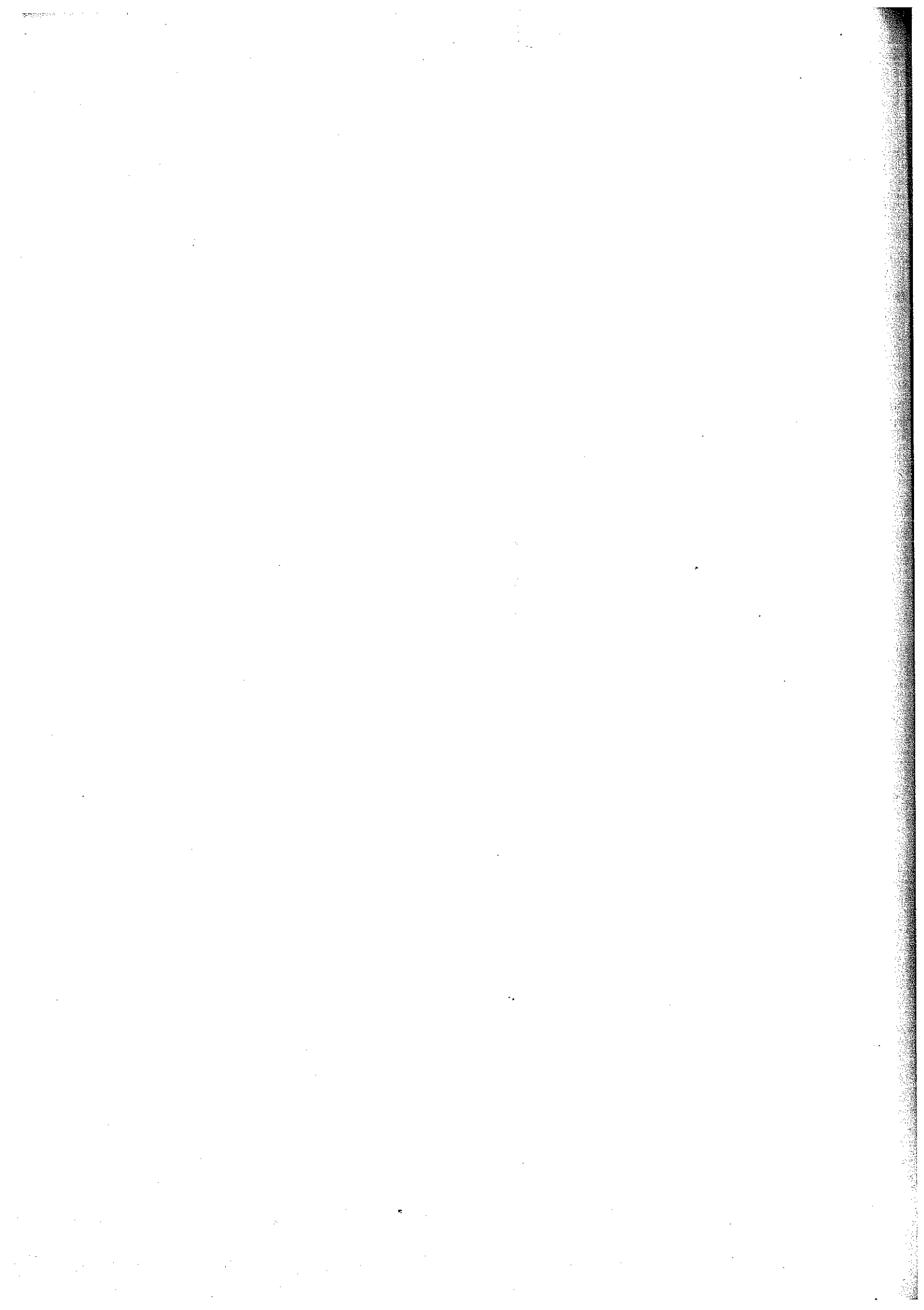
<sup>50</sup> Milan Đ. Milićević, *Knez Mihailo u uspomenu nekadašnjeg svog savetnika*, Beograd, 1896, str. 197.

litičkih, kulturnih, ekonomskih i drugih, i različitih pogleda na aktuelne probleme iz oblasti spoljne politike. Pravaca, projekata, ideja i pogleda različitih po sadržini i ciljevima, iz kojih su proizlazila različita politička i druga gledišta poslanika o pojedinim pitanjima. Uključujući i različita gledišta o odnosu prema radu i politici Vlade. To je njedrilo oštre i duge dijaloge unutar Skupštine i oštre dijaloge poslanika i predstavnika Vlade. Korijen svemu tome je i u socijalnom položaju dvije različite grupacije socijalne strukture crnogorskog društva čije su interese izražavali poslanici. Jedne, čije jezgro je činio trgovačko-građanski sloj, bogatiji u tadašnjem crnogorskom društvu, i druge, čije jezgro je činio intelektualni sloj, od učitelja i sveštenika do nekoliko desetina visokoobrazovanih lica, iz kojeg sloja je u prvom skupštinskom sazivu izabrana gotovo polovina poslanika, a u kasnijim sazivima od trećine do polovine.

Tim putem stvaran je parlamentarni ambijent koji, načelno gledano, pruža uslove za ostvarivanje, makar u manjem obimu, onog što se postiže sa organizovanjem poslanika na principu pripadnosti oligarhijski djelujućim partijama. Pokazano je da je u ondašnjim crnogorskim uslovima bilo moguće ostvarivanje parlamentarnog sistema i bez postojanja partija kao dijela mehanizma njegovog ostvarivanja, iako je u savremenosti nezostavno postojanje partija u mehanizmu ostvarivanja parlamentarnog sistema.

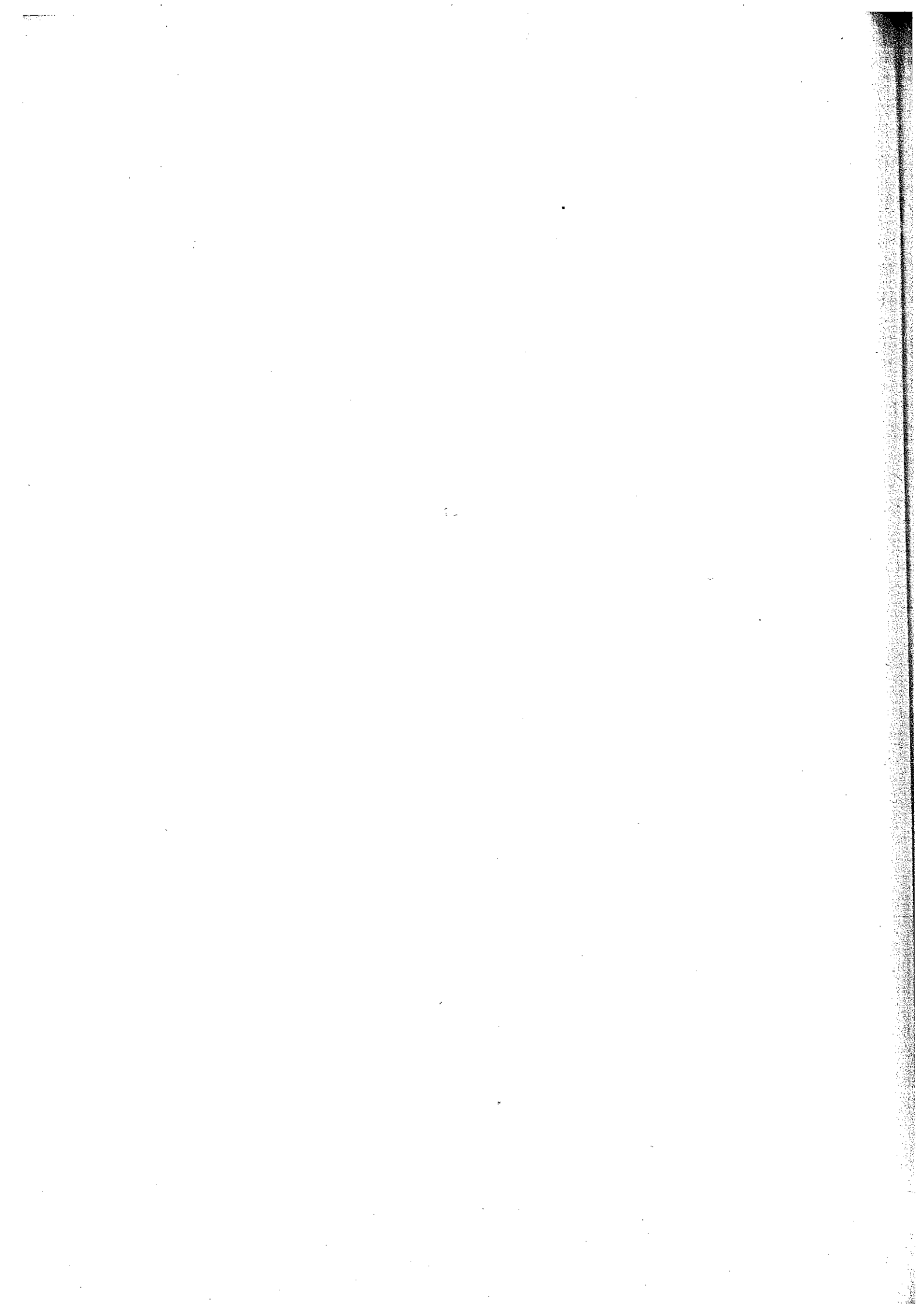
Bez partija postignuto je da se svaki pojedini poslanik slobodno opredjeljuje i glasa po svom znanju i savjesti, bez bilo čijeg dirižizma. Upravo takav položaj poslanika određuje jedno od drevnih načela parlamentarizma.

Istorijski gledano, partije nijesu ni dovele do parlamentarizma. Do parlamentarizma je dovela politička i pravna subjektivizacija čovjeka, nastajanje njegove građanske pozicije.



DIO DRUGI

CRNA GORA BEZ DRŽAVNOG  
SUBJEKTIVITETA U UNITARNOJ  
JUGOSLOVENSKOJ DRŽAVI





## Glava prva

# CRNA GORA BEZ PRAVA DA UREĐUJE SISTEM VLASTI

Odlukom Velike narodne skupštine u Crnoj Gori, poznatije pod imenom Podgorička skupština 1918, donesenom 26. novembra 1918. godine, ukinuta je država Crna Gora i njena teritorija prisajedinjena državi Srbiji. Uprkos toga što ni ta skupština ni Odluka o prisajedinjenju nemaju ni legalitet, ni legitimitet, Odluka je sprovedena u život<sup>1</sup>.

Crna Gora time je lišena svog državnog subjektiviteta i svog prava da samostalno i suvereno uređuje svoj poredak, organizaciju i institucije vlasti na svojoj teritoriji.

Prisajedinjena Srbiji, Crna Gora je, po odluci Srbije, 1. decembra 1918. godine postala sastavni dio tada stvorene države – **Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca**, čiji naziv je *Zakonom o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja*, od 5. oktobra 1929. godine, zamijenjen nazivom – **Kraljevina Jugoslavija**. Postala je sastavni dio te unitarne kraljevine, sa centralističkim ustrojstvom, bez decentralizacije i dekoncentracije vlasti. U kojoj je jedino centralizovana vlast donosila zakone, uređivala organizaciju i institucije vlasti i cjelokupni poredak.

Bez državnog subjektiviteta Crna Gora je bila u toj državi od 1. decembra 1918. do aprila 1941. godine; do nestanka te države putem okupacije od Njemačke i Italije.

Državno uređenje u toj državi, uključujući i organizaciju vlasti, uređeni su Ustavom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca od 28. juna 1921. godine, aktom kralja Aleksandra od 6. januara 1929. godine kojim je ukinut taj ustav i uspostavljena ustavno neograničena vlast monarha, koja je trajala do 3. septembra 1931. godine, kada je Kralj na oktroisani način donio Ustav Kraljevine Jugoslavije<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O Podgoričkoj skupštini 1918. i njenoj Odluci, vidjeti: Mijat Šuković, *Podgorička skupština 1918*, DOB, Podgorica, 1998.

<sup>2</sup> Ni jedan od ova dva ustava nije donesen na način koji ima puna demokratska svojstva. Ustav od 1921. godine, poznat kao Vidovdanski ustav (po prazniku koji je dana 28. juna kada je donesen), donijela je Ustavotvorna skupština. Za njega su glasala 233 poslanika, protiv su glasala 35, a apstiniralo je od glasanja 135 poslanika. Za njega nijesu

Od 1918. do 1941. godine, dakle, Crna Gora je bez državnog subjektiviteta. Nema svoj posebni sistem organizacije vlasti. Na njenoj teritoriji važio je u tom periodu sistem organizacije vlasti uspostavljen u jugoslovenskoj monarhiji. Državi koja je u tom periodu imala dva imena, dva ustavna sistema, dva neustavna perioda – od 1918–1921. i od 6. januara 1929. do 3. septembra 1931. U kojoj je ustavima od 1921. i 1931. godine ustanovljen parlamentarni sistem u monarhijskom obliku vladavine.

Na osnovu određenja u *Ustavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca* (čl. 135), *Uredbom o podjeli zemlje na oblasti*, od 26. aprila 1922. godine, teritorija novostvorene države podijeljena je na 33 upravne oblasti, u kojima „Kralj vrši upravnu vlast”, preko ministarstava. Na čelu svake oblasti je „veliki župan”, kao predstavnik kraljevske vlasti, sa preciziranjem da je, kao „politički predstavnik Vlade”, nadležan da u oblasti vrši „poslove opšte uprave”. Iz njegove nadležnosti izuzeti su svi poslovi u oblastima: vojske, pravde, finansija, saobraćaja, pošta i telegrafa, koji su određeni kao „isključiva nadležnost centralnih organa”. Veliki župan je starješina svih „službi i struka u oblasti”, a radi „po upustvima i naredbama nadležnih ministara”.

*Zakonom o oblasnoj i sreskoj samoupravi*, od 26. aprila 1922. godine, upravnim oblastima dati su marginalni elementi lokalne samouprave. Ustanovljeni su: skupštine oblasti i oblasni odbori, kao „nadzorna i rješavajuća tijela” (član 63). Članove skupštine biraju građani na 4 godine. Skupština donosi uredbе, usvaja budžet i vrši nadzor nad radom oblasnog odbora. Saziva se kraljevim ukazom, a mora se sazvati svake godine na dan 5. novembra. Kralj ima pravo da raspusti skupštinu. U kraljevo ime, skupštinu otvara, odlaže i zaključuje veliki župan. Uredbe proglašava veliki župan, što je uslov njihovog stupanja na snagu. Velikom županu dato je pravo odlaganja proglašenja uredbe koju je skupština usvojila, kako iz razloga zakonitosti tako i iz razloga cjelishodnosti, do odluke Državnog savjeta.

Oblasni odbor bira oblasna skupština. Odbor ne radi i ne odlučuje kao kolegijalno tijelo. Njegovi članovi su referenti za pojedine upravne oblasti i rade individualno saglasno zakonskim pravima i obavezama i nalogima velikog župana.

Teritoriji Crne Gore, **bez crnogorskog imena**, bez bjelopoljskog i pljevaljskog sreza, tim propisima dat je status jedne „upravne oblasti”.

*Zakonom o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja*, od 5. oktobra 1929. godine (izmijenjen i dopunjen 28. avgusta 1931), država je

---

glasali poslanici koji su bili zastupnici oko pet miliona stanovnika. Potvrdio (sankcionisao) ga je u ime Kralja prestolonasljednik-regent. Ustavni je pakt, dakle, a ne ustav koji samostalno i suvereno donosi Ustavotvorna skupština. Ustav od 1931. donio je sam Kralj. Oktroisani je ustav.

podijeljena na 9 (devet) banovina, kao upravno- teritorijalnih jedinica, u kojima ban, koga „postavlja Kralj Kraljevine Jugoslavije na predlog predsjednika Ministarskog saveta” (čl. 86. Ustava), kao „predstavnik vrhovne vlasti Kraljevine”, vrši upravnu vlast.

Tim zakonom je određeno da Zetska banovina obuhvata i teritoriju Crne Gore, bez pominjanja njenog imena. Za njeno sjedište određeno je Cetinje. Određenja o Zetskoj banovini u ovom zakonu, identična su određenjima u *Ustavu Kraljevine Jugoslavije*, od 3. septembra 1931. godine (čl. 83). Određeno je, naime da teritorija Zetske banovine obuhvata teritoriju u granicama: istočne granice srezova Mostarskog, Stolačkog, Nevesinjskog, zatim granice srezova Višegradskog, Čajničkog, Rogatičkog, Sarajevskog, Dragačevskog, Žičkog, potom obuhvatajući teritoriju srezova Studeničkog, Deževskog, Mitrovačkog i Podrimskog do granice Albanije, granicom Albanije do Jadranskog mora, granicom teritorijalnog mora do Neretvljanskog i Pelješačkog kanala i krajnje jugo-zapadne granice sreza Mostarskog.



## Glava druga

# USTAVNO ODREĐENA ORGANIZACIJA VLASTI U JUGOSLOVENSKOJ DRŽAVI

– sumarni pregled –

Ustavom od 1921. godine Država Srba, Hrvata i Slovenaca definisana je kao „ustavna i parlamentarna monarhija”, a Ustavom od 1931. godine Kraljevina Jugoslavija definisana je kao „ustavna monarhija”, bez odrednice da je i parlamentarna. Njima je u jugoslovenskoj državi uspostavljen parlamentarni sistem u varijanti sa velikom vlašću i moći monarha. U mnogo čemu i sa njegovom dominacijom. Sa različitom strukturom Narodne skupštine (parlamenta) u dva ustavna perioda. I sa jačom ustavnom pozicijom monarha u drugom ustavnom periodu – od 1931. do 1941. godine.

Parlamentarni sistem njima ustanovljen važio je i na teritoriji Crne Gore. U tom smislu bio je sistem i za nju, iako ona nije imala kapacitet subjekta koji je samostalno učestvovao u njegovom uobličavanju. Zato je njegovom sumarnom prikazu mjesto u ovoj publikaciji.

Zasnovan je na načelu podjele vlasti – na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Saglasno tome, ustavno su ustanovljeni organi vlasti: Narodna skupština (parlament), Kralj, Vlada (Ministarski savet) i sudovi.

Kralj je ustavno imenovan. Propisana je neprikosnovenost njegove ličnosti.

Ustavom od 1921. godine propisano je da je Narodna skupština jednodomna. Ustavom od 1931. godine propisano je da je sačinjavaju dva doma – Narodna skupština i Senat.

Poslanike u Narodnu skupštinu, po određenjima u oba ustava, bira narod neposrednim glasanjem na period od 4 godine. Poslanička funkcija je nespojiva sa vršenjem državne službe, što ne isključuje pravo svakog državnog službenika da se kandiduje za narodnog poslanika „izvan izbornog okruga u kome se nalazi mjesto u kome on vrši javnu vlast”, ali mu poslanički mandat ne može biti verifikovan „prije nego napusti državnu službu”. Pod pojmom „vršenje javne vlasti” podrazumijeva se svako rješavanje o pravima i obavezama građana, u svim oblastima, uključujući „i oblasti šumarstva i agrara”.

Ministri i državni podsekretari mogu biti narodni poslanici.

Polovinu članova Senata imenuje Kralj, a drugu polovinu biraju ustavno određeni nosioci državnih funkcija – poslanici izabrani u Narod-

nu skupštinu, članovi banovinskih vijeća i predsjednici opština. Senat je izjednačen u pravima sa Narodnom skupštinom u donošenju zakona i reviziji Ustava.

Kralju je dato pravo da može odlučiti da se zakonski tekst izglasan u jednom od dva doma primjenjuje do konačne odluke drugog doma. Bilo da domovi nijesu izglasali identičan zakonski tekst, bilo da jedan dom nije donio konačnu odluku o projektu zakona. Usaglašavanje različitih opredjeljenja domova nije povjereno zajedničkoj komisiji, kakvo je rješenje tada dominantno u parlamentarnim sistemima u Evropi.

Ustanovljenje Senata sa takvim kompetencijama ojačalo je kraljevu vlast na račun vlasti organa izabranog od naroda. Monarhija i Kralj dobili su garanciju da Narodna skupština neće izglasati nijedan zakon i neće donijeti nijednu odluku o pokretanju postupka za promjenu Ustava koji ne bi odgovali monarhu.

Propisano je da zakonodavnu funkciju vrše dva činioca — „Kralj i Narodno predstavništvo zajednički”, upravnu „Kralj preko odgovornih ministara”, a sudsku nezavisni sudovi, koji presude izriču i izvršavaju „u ime Kralja”, „sude po zakonu” i u izricanju pravde „ne stoje ni pod kakvom vlašću”.

Zakonodavna inicijativa pripada i jednom i drugom činiocu. Kraljeve inicijative, po njegovom ovlašćenju koje izdaje u obliku ukaza, Skupštini prezentira Ministarski savjet ili resorni ministar. Uz ukaz se, kao prilog, dostavlja projekat zakonskog teksta. Za Skupštinu ima oznaku — „vladin predlog”. Poslanički predlozi Skupštini se podnose u obliku u kojem se donose zakoni.

Isti postupak je propisan za zakonodavne inicijative i jednog i drugog zakonodavnog činioca. Vladini predlozi mogu biti povučeni u svako doba do konačnog glasanja, a poslanici svoje predloge mogu povući samo do zaključenja načelne rasprave o predlogu.

Za punovažnost zakona traži se pristanak oba zakonodavna činioca. Pristanak Skupštine iskazuje se donošenjem, a Kralja potvrđenjem i proglašenjem zakona.

Kralju je dato pravo da odbije potvrdu kako zakona koji je iniciran od Skupštine, tako i zakona koji je iniciran „vladinim predlogom”. Nijesu propisani nikakvi uslovi za odbijanje potvrde zakona. Mogao je odbijati potvrdu više puta. Skupštini nije dato pravo da ponovnim izglasavanjem, ma s kojom većinom, prinudi Kralja na potvrdu izglasanog zakona. Dato mu je, dakle, apsolutno veto, a ne samo suspenzivno.

Propisana su dva ograničenja u korišćenju toga prava. Prvo, Kralj može potvrditi ili ne potvrditi zakon u cjelini. Ne može potvrditi neke djelove zakona, a druge ne. I doslovno tekst koji je Skupština izglasala. Drugo, svoje pravo potvrđivanja Kralj mora upotrijebiti u ustavno odre-

đenom roku. Sa istekom tog roka, smatra se da je Kralj odbio potvrdu zakona. Poslije tog roka nema pravo da ga potvrdi, pa i kada bi htio. Taj rok je određen – dok traje mandat Skupštini koja je zakon izglasala.

U odnosu na Skupštinu, Kralj ima još nekoliko prava. Pravo da otvara i zaključuje sjednice Skupštine; da raspušta Skupštinu i raspisuje izbore; bez njegovog pristanka Skupština ne može pokrenuti postupak za promjenu Ustava niti ga promijeniti.

Otvaranje i zaključivanje zasjedanja Kralj može činiti lično ili preko Ministarskog savjeta. Akti kojima se to čini, akti su kraljevske vlasti. Shvata se da tim aktom Kralj „ovlašćuje Skupštinu da pristupi vršenju svojih poslova”, „bez kojeg ona ne može da radi u pravom smislu” (S. Jovanović). Zaključenje redovnog zasjedanja ne može se učiniti „dok Skupština ne riješi budžet”. „Ukaz kojim se zaključuje zasjedanje, sadržavaće uvijek i naredbu u koji dan se saziva novo zasjedanje”. Ako ne zasjeda po kraljevom pozivu na dan 20–og oktobra, tog dana Skupština se sastaje na redovno zasjedanje po sili Ustava.

Prevlast Kralja nad Skupštinom, po Ustavu od 1931. godine najuvjerljivije potvrđuje akt Kraljevskog namjesništva donijet u avgustu 1939. godine, kojim je, saglasno istorijski poznatom političkom sporazumu Cvetković–Maček, obrazovana Banovina Hrvatska, sa statusom drugačijim od ustavno ustanovljenog i drugačijim od statusa drugih banovina. Dok su druge banovine imale status administrativno–teritorijalnih jedinica, bana kao nosioca funkcija vlasti i nikakvu finansijsku samostalnost – što je saglasno ustavnim određenjima – Banovini Hrvatskoj dato je pravo da uređuje značajan krug odnosa, da obrazuje Sabor kao organ sa značajnim prerogativima vlasti i značajan stepen finansijske samostalnosti. Dato joj je i pravo da daje državljanstvo, s tim da sukobe nadležnosti njenih organa i centralne vlasti u toj oblasti rješava sud posebno ustanovljen za tu vrstu sporova. Za tu bitnu ustavnu promjenu, koja je imala za konsekvencu i ukidanje nekoliko banovina ustavno ustanovljenih, Namjesništvo nije ni pitalo, ni tražilo saglasnost Narodne skupštine, a sporazum je realizovan. Naprotiv, istovremeno sa donošenjem tog akta donesen je akt kojim je raspuštena Narodna skupština, bez raspisivanja novih izbora. To je imalo za posljedicu stvarni nestanak narodnog predstavnništva u sistemu organizacije vlasti. Nastupio je period zamjenjivanja zakona sa uredbama i proširivanja nadležnosti izvršnih organa na području donošenja opštih propisa.

Taj pravac vršenja vlasti nije zasnovan na ustavnim određenjima, niti je proizašao iz njih. Rezultat je opredjeljenja Kraljevskog namjesništva da vlast vrši i nezavisno od ustavnih određenja.

U ustavima nema određenja o prijestolnoj besjedi i adresi kao aktu kojim na nju odgovara Skupština. Nedostatak tog određenja nije prepreka za njihovo iskazivanje u praksi.

Skupština odlučuje o prekidu i odlaganju zasjedanja u toku. Akt o tome je akt skupštinske vlasti.

Kralj nije ograničen u korišćenju prava raspuštanja Skupštine. Nakon njenog konstituisanja može je raspustiti u svako doba. Svejedno da li zasjeda ili ne, da li je usvojila budžet ili ne, da li je stanje mirnodopsko ili ratno. Nijesu propisani nikakvi uslovi za raspuštanje Skupštine. Utvrđene su dvije obaveze u vezi sa tim – kraljev ukaz o raspuštanju Skupštine mora biti premapotpisan od svih ministara i ukaz o raspuštanju mora sadržavati određenje datuma održavanja izbora za novi personalni sastav Skupštine, koji mora biti u roku od tri mjeseca od dana raspuštanja.

Skupština ima budžetsko pravo. Nadležna je da odobrava budžet, koji se sastoji iz dva dijela – predračuna prihoda i rashoda i finansijskog zakona. Zakonom utvrđuje poreze i opšte državne dažbine. Odlučuje o državnim zajmovima. To su važni načini kojim se Skupština obavještava o radu Vlade i kojim prati njen rad.

Odbijanje Narodne skupštine da odobri budžet – lišava Vladu prava naplaćivanja poreza i isplate plata. Budžet iz prethodne godine može biti produžen u narednoj godini za vrijeme ne duže od četiri mjeseca. Mjesečno po jedna dvanaestina. Pravo Skupštine da odobrava budžet snažno je njeno političko-pravno oružje u odnosima Skupština – Vlada, iako ga može upotrebiti samo jednom godišnje.

Kralj imenuje ministre, koji su politički odgovorni njemu i Skupštini.

Odgovornost ministara je za „rđavo vršenje službe i vođenje politike”, a ne za krivice u krivično-pravnom smislu riječi. Državni interes, kako ga shvataju Kralj ili Narodna skupština, mjera je za ocjenu da li je rđavo ili ne, vršenje službe odnosno vođenje politike.

Pravo podnošenja optužbe ministra imaju i Narodna skupština i Kralj. Odluku o tome Skupština donosi kvalifikovanim većinom. O optužbi odlučuje Državni savjet. Kralj ima pravo da podnese optužbu ako je ministar i poslanik. Za to mu nije potrebno odobrenje Skupštine.

Kralj imenuje sudije i državne tužioce. Šef je cjelokupne upravne vlasti. Ima pravo da daje amnestije i pomilovanja, ordene i druga odlikovanja.

Poslanička pitanja i interpelacije, instrumenti su poslanika i Skupštine za kontrolu rada Vlade i pojedinih ministara.

Skupštini je ustavno dato i pravo da može izglasati nepovjerenje Vladi. To može učiniti povodom svakog njenog postupka.

Izglasavanje nepovjerenja pravno ne znači i razrješenje Vlade. Poziv je Kralju da je smijeni. To znači da se time uspostavlja odnos Skupština – Kralj, a ne Skupština – Vlada.

„Skupština ima pravo ankete i pravo istrage u izbornim i čisto administrativnim pitanjima”. Ovo ustavno određenje interpretirano je – vođe-



nje ankete nije akt vlasti, nego tehnički posao; utvrđivanje činjenica; vođenje istrage je akt vlasti. Zato je anketa neograničena, a istraga ograničena na područja na kojima organi vlasti mogu vršiti zloupotrebe (S. Jovanović).

Skupština je obavezana da donosi odluke po žalbama pojedinaca ili pravnih subjekata kojima se osporava ispravnost rada ili akta organa vlasti i po molbama kojima se pojedinci ili pravna lica obraćaju Skupštini da donese neku odluku u njihovu korist.

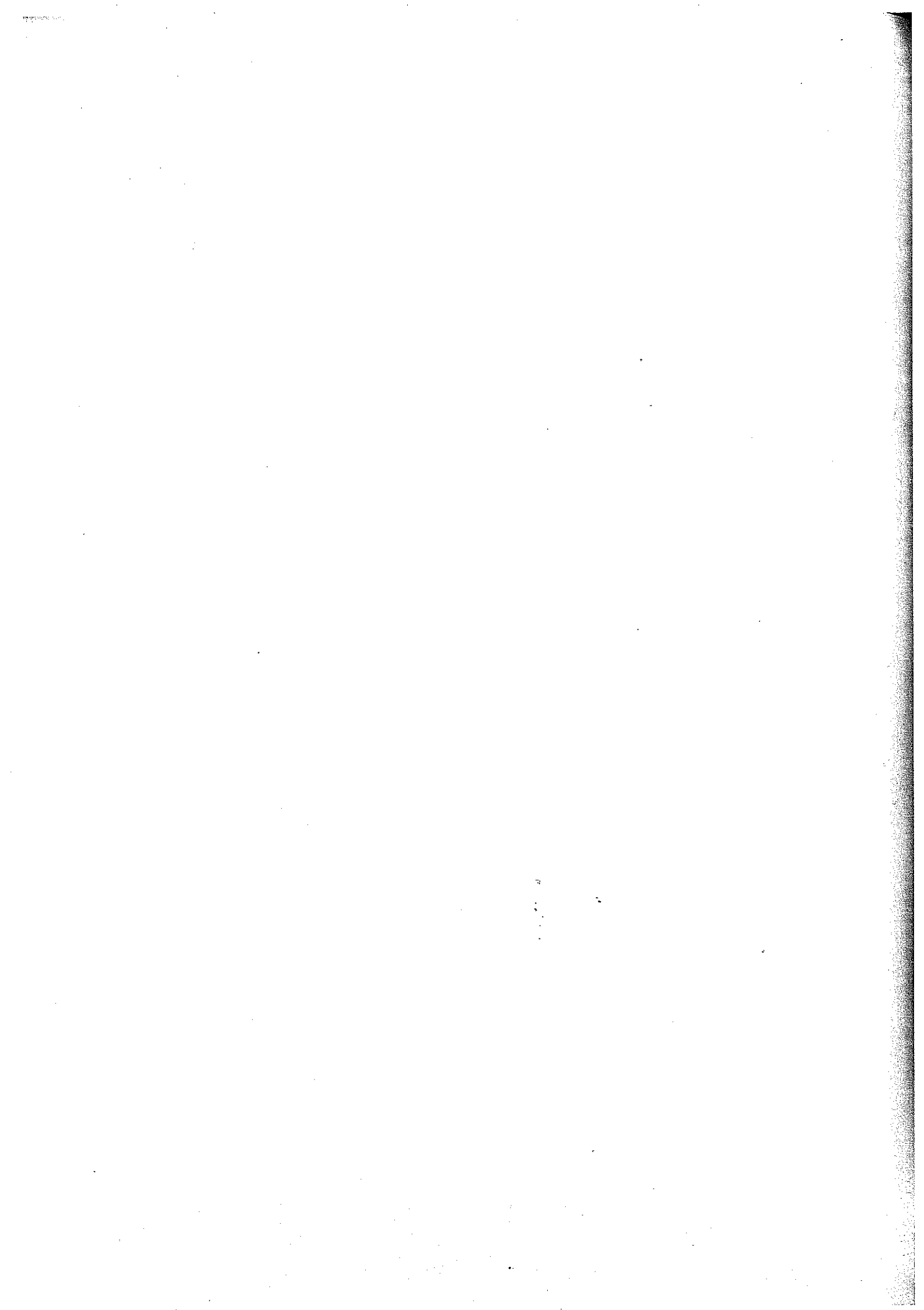
Odnos između poslanika i birača preciziran je ustavnim određenjem: „Svaki narodni poslanik predstavlja ceo narod, a ne samo one koji su ga izabrali”. „Narodna volja”, kao politički pojam, ne postoji ni u jednom od dva označena ustava. Objašnjenje za to jeste: narod kao cjelina nije organizovan da bi kolektivno izražavao volju.

Poslanici odlučuju po svom „slobodnom razumijevanju narodnih interesa, a ne po volji svojih birača”. Izričito je propisano: „Birači ne mogu ni davati ni narodni poslanici primati zapovedna upustva”. Protumačeno je da je to „u opštem narodnom interesu”.

Birači nemaju „pravo opoziva”. Prije isteka roka na koji je izabran, poslaniku mandat može prestati samo po tri osnova: gubitkom poslovne sposobnosti, stupanjem u državnu službu i podnošenjem ostavke.

### **Period kraljevskog samodržavlja**

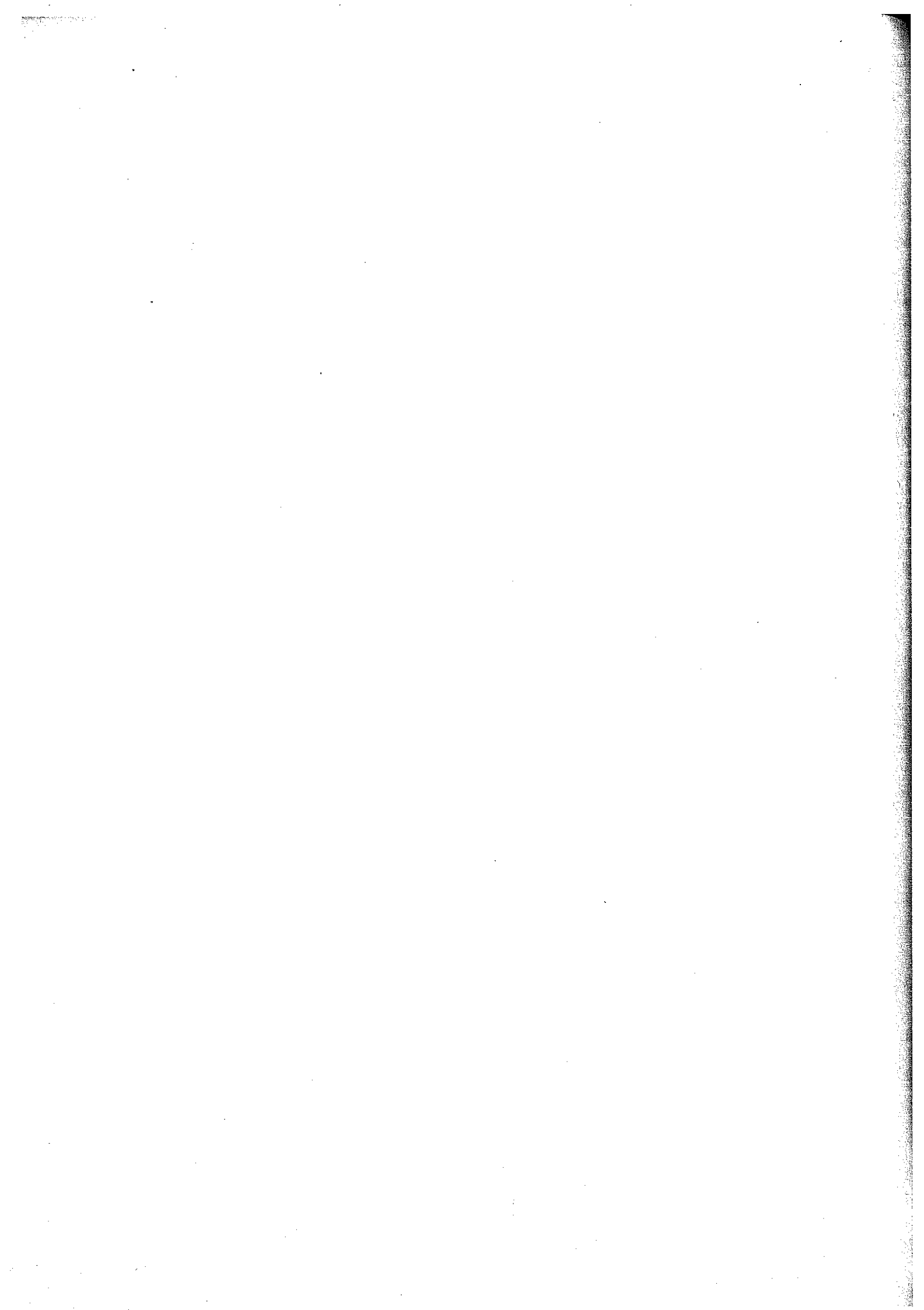
Šestog januara 1929. godine, Kralj je raspustio Narodnu skupštinu, ukinuo Ustav i preuzeo ustavnu i zakonodavnu vlast. Zaveo je sistem organizacije vlasti i državnog uređenja u kome je sva vlast koncentrisana u rukama monarha, bez ustavnih ili drugih ograničenja, koju on vrši neposredno ili preko organa koji su samo njemu odgovorni. Monarhija je nastavila da postoji, ali je promijenila oblik. „Nestala” je kao ustavna i parlamentarna. To samodržavlje objašnjeno je „zloupotrebom Narodne skupštine od strane političkih partija”, koje su je od „centra jedinstva naroda pretvorile u izvorište i snagu razjedinjavanja i suproavljanja djelova naroda”.



DIO TREĆI

BEZ PARLAMENTARIZMA 1941–1992

SKUPŠTINSKI SISTEM ORGANIZACIJE  
VLASTI CRNE GORE



## Glava prva

# USPOSTAVLJANJE SISTEMA NARODNE VLASTI 1941–1945

U aprilu 1941. godine, okupacijom teritorije Jugoslavije od fašističke Njemačke i Italije, prestao je postojati ustavno uspostavljeni sistem organizacije vlasti u njoj. Vlada je izbjegla u inostranstvo, bez moći da vrši bilo kakvu vlast u zemlji.

Teritorija Crne Gore postala je italijanska okupaciona zona. Tadašnja Italija stavila je pod upravu svog Visokog komesarijata za Crnu Goru, ustanovljenog posebnom naredbom Musolinija. Naredbom broj 24/IV 1941–XIX, objavljenom u službenom glasilu Italije, propisano je da na teritoriji Crne Gore „svu vlast vrši Visoki komesarijat za Crnu Goru”, sa obavezom da civilnu vlast vrši „u neposrednom kontaktu sa Ministarstvom spoljnih poslova Italije”. Komesarijat je donio naredbe kojima je propisao da je čitav dotadašnji upravni i sudski aparat na teritoriji Crne Gore u službi okupacionih interesa.

13–og jula 1941. godine, međutim, otpočeo je oružani ustanak crnogorskog naroda protiv okupatora. Za nekoliko dana oslobođen je od okupatora veći dio teritorije Crne Gore. Ustanak je organizovan i vođen kao sastavni dio Narodnooslobodilačkog rata svih naroda na teritoriji Jugoslavije, sa istom idejno–političkom platformom sa kojom je oslobodilački rat vođen i u svim drugim djelovima Jugoslavije. Sa platformom usmjerenom da se rat vodi ne samo za oslobođenje od okupatora nego i za uspostavljanje nove vlasti, novog poretka i za zamjenu unitarnog sa federativnim državnim oblikom Jugoslavije.

U danima Ustanka na oslobođenoj teritoriji razorena je dotadašnja vlast na teritoriji Crne Gore. Kako ranije postojeća domaća, tako i uspostavljena okupatorska<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Komanda karabinjera u Podgorici obavijestila je 19. jula 1941. godine pretpostavljenu komandu u Cetinju da se „tako brzo raspala vlast”, da su „nestali organi vlasti i prije nego što mogu da osjete udarac”, da to „upravo začuđuje”. Visoki komesarijat u Cetinju, na osnovu izvještaja komandi iz više mjesta iz Crne Gore, konstatuje u jednom dokumentu: „Iznenadjuća je činjenica da su svuda gdje su banditi digli pušku prestali da

Ciljevi oslobodilačke borbe i programsko opredjeljenje ustanika imperativno su nalagali da se uspostavi nova vlast koja će svojim utemeljenjem, sastavom i načelima rada „biti čvrsto vezana za interese naroda, tijesno povezana sa narodom i omiljena u narodu” i kojoj će ciljevi i „linija narodnooslobodilačkog pokreta – borba protiv okupatora i domaćih izdajnika za oslobođenje zemlje – biti najviši zakon”. Po ocjenama vođstva Ustanka samo takva vlast je u funkciji interesa oružane borbe protiv okupatora i stvaranja novog društvenog uređenja. Samo takva vlast može biti sposobna da čitav narod, sve rodoljube, pokreće i akciono usmjerava u borbu za ostvarivanje ciljeva Narodnooslobodilačke borbe, da obezbjeđuje „borcima na frontu sve što je potrebno”, „red u pozadini”, „organizuje ishranu stanovništva, zbrinjava porodice izbjegle sa okupiranih područja, evakuje stanovništvo ispred okupatorskih ’kaznenih ekspedicija’, organizuje privredni i kulturni život”. Samo takva može imati neohodnu podršku svih oblika masovnog političkog organizovanja – omladine, Narodnog fronta, žena.

Takva vlast nije mogla biti uspostavljena ni obnovom, ni noveliranjem vlasti bivše Kraljevine Jugoslavije na teritoriji Crne Gore, niti recepcijom tog modela vlasti. Niti primjenom propisa koji su važili u njoj. Naprotiv, strateški ciljevi borbe nalagali su prekid kontinuiteta sa ranijim karakterom vlasti. Tako je bilo i u svim djelovima bivše Jugoslavije, od Triglava do Đevđelije. Svaka revolucija u istoriji je raskidala kontinuitet sa ranijim društvenim uređenjem i strukturom organa vlasti.

U julu 1941. godine otpočelo je stvaranje nove, narodne vlasti na teritoriji Crne Gore. U oslobođenom Kolašinu Vojno-revolucionarni komitet svojom odlukom ustanovio je novi organ vlasti, sa imenom – Nacionalno-oslobodilački odbor. Tu odluku obnarodovao je 19. jula na jednom zboru u selu Drijenku, na kojem je određen sastav ustanovljenog odbora. U oslobođenim Beranama Skupština delegata naroda, izabranih na zborovima naroda po opštinama (ukupno 217 delegata), 21. jula donosi odluku koja glasi: „Na oslobođenoj teritoriji ovoga kraja sa današnjim danom prestaju da postoje svi organi vlasti – civilne, sudske i vojne, kako bivše Jugoslavije, tako i okupatorski, a cjelokupnu civilnu i vojnu vlast preuzima narod. Formira se Narodni odbor oslobođenja koji će imati cjelokupnu vlast u ovom kraju”. Akcenat odluke je da „narod preuzima vlast”, a vrši je „preko svojih demokratski izabranih predstavnika”. Skupština je izabrala članove formiranog odbora, novog organa vlasti<sup>2</sup>. Odbor je i vršio sve funkcije vlasti za vrijeme dok Berane ponovo nijesu okupirane od italijanske vojske. Delegirani predstavnici naroda sa terito-

---

postoje bez ikakvog otpora organi vlasti, a ima slučajeva da su se ti organi raspadali čim su bili suočeni sa neposrednim napadom bandita”. (Citirano prema: Jagoš Jovanović, *Prva godina narodne vlasti u Crnoj Gori, Pravni zbornik*, 1963. broj 3, godina XI, str. 1–2)

<sup>2</sup> O ovome vidjeti: *Odbor narodnog oslobođenja sreza beranskog*, Zbornik radova sa naučnog skupa, održanog povodom 45-to godišnjice, Ivangrad, 1986.

rije durmitorske, šavničke, drobnjačke i uskočke opštine, njih oko 60, na skupu održanom u oslobođenom Žabljaku 25. jula, izabrali su Narodni odbor, sa dužnošću da vrši sveukupnu vlast na teritoriji odnosnih opština. U julu i prvih dana avgusta 1941. godine, ustanovljeni su novi organi vlasti u svim mjestima na oslobođenoj teritoriji Crne Gore. Ustanovljeni su kao seoski, opštinski i sreski narodnooslobodilački odbori. Svi sa svojstvima i ulogom organa Narodnooslobodilačkog pokreta. U njihovim nazivima ima nijansi, ali su svi poznati pod nazivom – Narodnooslobodilački odbor<sup>3</sup>.

Narodnooslobodilački odbori, kao organi vlasti, *zasnovani su na načelu jedinstva vlasti*. Na odbacivanju načela podjele vlasti, čija primjena, po marksističkoj koncepciji suvereniteta naroda i demokratije – koncepciji kojom je prožeto stvaranje i koncepcijsko uobličavanje nove vlasti u Crnoj Gori i u Jugoslaviji – dovodi do „prevlasti izvršne vlasti i stavljanja parlamenta na mjesto za prazne oratorske monologe i verbalne dvojbe” i do negiranja narodnog suvereniteta.

Koncepcijsko i sadržinsko uobličavanje nove vlasti inspirisano je i iskustvima organizacije vlasti u Pariskoj komuni, prvoj revoluciji u svijetu usmjerenoj na ostvarivanje socijalističkih ciljeva, i za vrijeme revolucionarnih sovjeta u Rusiji, 1905. i 1918. Organizacije vlasti na platformi programski zasnovanoj na marksističkoj koncepciji koncentracije cjelokupne vlasti u predstavništvu naroda izabranom od naroda na demokratski način.

Zasnovani na načelima jedinstva vlasti, narodnooslobodilački odbori vršili su svu civilnu vlast, uključujući i sudsku. Svaki na svom području. Vršili su je u uslovima surove oružane borbe i na način koji su dopuštale te okolnosti.

Funkcije vrhovnog organa vlasti u tom periodu vršila je Privremena vrhovna komanda Narodnooslobodilačke vojske Crne Gore. Usmjeravajuću idejno-političku i kohezionu ulogu u procesima obrazovanja i rada nove vlasti vršio je Pokrajinski komitet Komunističke partije Jugoslavije za Crnu Goru, organizator Ustanka.

Od decembra 1941. godine, Vrhovni štab Narodnooslobodilačke vojske i partizanskih odreda Jugoslavije, kao vrhovni vojni organ za čitavu teritoriju Jugoslavije, vrši i funkcije centralnog državnog organa. U tom svojstvu donosi i propise o organizaciji i funkcijama nove narodne vlasti. Tu funkciju je vršio od tada do konstituisanja Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ-a) na njegovom Prvom zasjedanju 26. i 27. novembra 1942. godine. U nemaloj mjeri i sve do Drugog zasjedanja AVNOJ-a, 29. novembra 1943. godine.

<sup>3</sup> O ovom vidjeti: Jagoš Jovanović, *Prva godina narodne vlasti u Crnoj Gori*, *Pravni zbornik*, 1963, broj 3, godina XI; Pero Krstaić, *Razvoj narodnooslobodilačkih odbora u srezu Šavničkom*, *Pravni zbornik*, 1963, broj 3, godina XI, i *Od narodnooslobodilačkih odbora kao borbenih organa do komuna*, *Pravni zbornik*, 1960, broj 1.

Propisima Vrhovnog štaba u tom periodu na jedinstven način za čitavu Jugoslaviju, time i za Crnu Goru, uređuje se organizacija nove narodne vlasti. Među tim propisima najznačajniji je normativni akt – *Zadaci i ustrojstvo narodnooslobodilačkih odbora na oslobođenim područjima*, donesen u februaru 1942. godine u Foči (u literaturi se po mjestu donošenja taj akt naziva „*Fočanski propisi*”)<sup>4</sup>.

Tim i drugim propisima učvršćeni su prikazana koncepcija narodnooslobodilačkih odbora i načelo jedinstva vlasti. Primjenom tih propisa postupno je usavršavana organizacija narodnooslobodilačkih odbora, u mjeri mogućoj u uslovima surove ratne situacije i teških borbi za očuvanje slobodne teritorije i nove vlasti.

Na istim principima, na inicijativu vođstva Ustanka, sazvana je i 8. februara 1942. godine održana u Manastiru Ostrogu Skupština delegata naroda iz svih krajeva Crne Gore i Boke, oslobođenih i neoslobođenih. Po mjestu održavanja, poznata je u literaturi pod imenom – Ostroška skupština. Činilo je 65 delegata, izabranih, prilagođeno surovim ratnim prilikama, na zborovima naroda ili od Narodnooslobodilačkih odbora<sup>5</sup>.

Skupština je izabrala Narodnooslobodilački odbor za Crnu Goru i Boku, od 22 člana, kao „najviši organ vlasti u Crnoj Gori i Boki”. Obrazovan je i Izvršni odbor od 3 člana.

Time je na teritoriji Crne Gore konstituisan novi sistem vlasti. Činili su ga opštinski i sreski narodnooslobodilački odbori i Narodnooslobodilački odbor za Crnu Goru i Boku kao „najviši organ vlasti”.

Sistem zasnovan na principu jedinstva vlasti, sa koncentracijom cjelokupne vlasti u predstavničkim organima.

### **Period viševlašća**

Bolje naoružana i zato daleko jača okupatorska vojska, širokim ofanzivnim dejstvima protiv Narodnooslobodilačke vojske, uz sadejstvo kvislinških četničkih jedinica, nametnula je ustaničkim snagama manevarski oblik ratovanja i time otežala i onemogućila izgradnju cjelovitijeg sistema organizacije vlasti. Onemogućila je djelovanje obrazovanog „najvišeg organa narodne vlasti Crne Gore i Boke”. Do proljeća 1942. godine okupatorske i kvislinške četničke snage uspjele su ponovo zauzeti do tada oslobođene teritorije Crne Gore. Te okolnosti, kao i ukupna ratna situacija na teritoriji Jugoslavije u tom periodu, opredijelili su da Vrhovni štab u proljeće 1942. godine odluči da oslobodilačke–partizanske voj-

<sup>4</sup> Leon Geršković, *Dokumenti o razvoju Narodne vlasti*, Beograd, 1946, str. 54. i 95.

<sup>5</sup> Sosijalna struktura delegata je: intelektualaca – 32, seljaka – 21, radnika – 2, itd. Po političkoj pripadnosti: 27 članovi Komunističke partije a drugi su članovi zemljoradničke, demokratske, radikalne, federalističke partije ili partijski neorganizovani.



ne jedinice iz Crne Gore napuste teritoriju Crne Gore i nastave oslobodilačka dejstva na teritoriji Bosne.

Sa dislokacijom oslobodilačkih-partizanskih vojnih jedinica iz Crne Gore u Bosnu, u proljeće 1942. godine, privremeno je prestalo funkcionisanje nove narodne vlasti na teritoriji Crne Gore. Jedino su ilegalno, u mogućoj mjeri u uslovima surovog progonstva, djelovali pojedini odbori.

Privremeni prestanak funkcionisanja nove narodne vlasti, trajao je do povratka u Crnu Goru partizanskih vojnih jedinica, u jesen 1943. godine.

Za to vrijeme četnički pokret na teritoriji Crne Gore nametao je svoju vlast. Na Cetinju je jedna grupa političara formirala Narodnu upravu Crne Gore, sa usmjerenjem da u saradnji sa italijanskim vlastima vrši funkcije centralne vlasti u Crnoj Gori i da osigurava da na istim osnovama u gradovima, posebno u Cetinju i Podgorici, vrše vlast sreska načelstva i sudovi koji su nastavili da djeluju i poslije 1941.

Paralelno sa njima, postojala je i italijanska okupatorska vlast na teritoriji Crne Gore.

Četničke jedinice su na teritorijama pod njihovom kontrolom uspostavile četničku vlast. U njenom okviru i „prijeke sudove”.

Postojalo je, dakle, viševlašće na teritoriji Crne Gore od proljeća 1942. do jeseni 1943. godine.

Svi ti uspostavljeni organi vlasti dio su istorije vlasti i života u Crnoj Gori. Međutim, to su okupatorski i kvislinški organi vlasti. Nelegalni i nelegitimni. Od naroda nepriznati. Svaka od tih vlasti funkcionisala je samo onoliko koliko joj je oružana sila mogla osigurati njeno funkcionisanje. Nijedna od tih vlasti nije ukorijenjena u državno i društveno biće Crne Gore. Nijedna od tih vlasti nije bila vlast Crne Gore.

Ta njihova svojstva isključuju razloge i osnov da se prikazuju u publikacijama ove vrste.

### **Zaokruživanje izgradnje sistema narodne vlasti u jesen 1943.**

U drugoj polovini septembra i u oktobru mjesecu 1943. godine, jedinice Narodnooslobodilačke vojske ponovo su oslobodile veći dio teritorije Crne Gore i razoružale italijanske garnizone u njenom sjevernom dijelu. Na oslobođenoj i neoslobođenoj teritoriji Crne Gore obnovljen je rad narodnooslobodilačkih odbora. Povezani su u sistem seoskih, opštinskih i sreskih narodnooslobodilačkih odbora.

U oslobođenom Kolašinu 15. i 16. novembra 1943. godine, sastalo se predstavništvo naroda Crne Gore i Boke, sastavljeno od 538 delegata<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Socijalni sastav delegata, predstavništva naroda bio je: zemljoradnika – 309, intelektualaca (profesori, učitelji, studenti, sudije, ljekari, itd.) – 165, oficiri – 35, sveštenici –

naroda, izbranih javnim glasanjem na zborovima građana u svim krajevima Crne Gore i u partizanskim vojnim jedinicama.

Na zasjedanju 16. novembra to predstavništvo naroda ustanovilo je i iz svog sastava izabralo Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke (ZAVNO Crne Gore i Boke). Na zasjedanju je konstatovano da se time „izražava volja naroda da se uporedo sa borbom protiv okupatora istraje u stvaranju novog sistema vlasti”. Zemaljsko vijeće je definisano kao „predstavništvo naroda za rukovođenje Narodnooslobodilačkom borbom i najviši organ vlasti na teritoriji Crne Gore i Boke”, koji može „donositi odluke o svim pitanjima koja se tiču interesa i životnih pitanja naroda”. Organ u kome su, dakle, objedinjene i isprepletane politička funkcija i funkcije vlasti. Vijeće je činilo 118 vijećnika – po 14 iz srezova podgoričkog i nikšićkog i po 12 iz svakog drugog sreza na teritoriji Crne Gore i Boke<sup>7</sup>.

Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke organizovano je na načelu jedinstva vlasti.

U aktu o ustanovljenju, zadacima i organizaciji Vijeća utvrđuje se da su seoski, opštinski i sreski narodnooslobodilački odbori nosioci cjelokupne vlasti na teritorijama za koje su osnovani i da se svaki narodnooslobodilački odbor sastoji „od plenuma i izvršnog odbora”. Zemaljsko vijeće i njegovi organi imaju funkcije centralnih organa vlasti u Crnoj Gori i Boki.

Iz svog sastava Zemaljsko vijeće izabralo je Predsjedništvo, od 4 člana, i Izvršni odbor, od 10 članova, kao svoje izvršne organe. Izvršni odbor je označen kao „radni organ” za rukovođenje poslovima u svim granama uprave. Članovi Izvršnog odbora su „na čelu odsjeka obrazovanih za pojedine grane uprave”. Obrazovano je šest odsjeka – upravni, privredno-finansijski, prosvjetni, socijalni, vjerski, propagandni. Preko ovih odsjeka Izvršni odbor je vršio funkciju najvišeg organa izvršne i upravne vlasti.

Njihovim ustanovljenjem i funkcionisanjem zaokružena je izgradnja sistema narodne vlasti u Crnoj Gori, zasnovanog na principu jedinstva vlasti.

Vijeće je izabralo delegaciju Crne Gore i Boke, sastavljenu od 11 članova i 11 njihovih zamjenika, za II zasjedanje Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ) i ovlastilo je da glasa za odluku o stvaranju Federativne Demokratske Jugoslavije (DFJ).

Ustanovljenjem ZAVNO-a Crne Gore i Boke i odlukama koje je ono donijelo, Crna Gora je povratila svoju državnost, nelegalno i nelegi-

---

8, radnici – 21. Među njima je 16 žena. Socijalni sastav delegata odražavao je tadašnji socijalni sastav stanovništva Crne Gore.

<sup>7</sup> Socijalna struktura vijećnika je: intelektualci – 60, zemljoradnici – 22, radnici – 8, predstavnici vojske – 7, itd. Među vijećnicima je i 6 žena. Prvi put u istoriji Crne Gore žene su izabrane u centralni organ vlasti.

timno joj oduzetu 1918. godine, zaokružila sistem organa vlasti na svojoj teritoriji i utvrdila opredijeljenost da država Crna Gora stupi u jugoslovenski federativni savez sa statusom države članice, ravnopravne sa drugim članicama.

Na istim principima i sa istovrsnim odlukama 20. novembra 1943. godine u Pljevljima ustanovljeno je Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Sandžaka, tadašnje posebne administrativno-teritorijalne jedinice, koja je obuhvatala i dio teritorije Crne Gore – teritoriju sadašnjih pljevaljske i bjelopoljske opštine.

Izvršni odbor je kontinuirano radio. ZAVNO je 14. februara 1944. godine održao drugo zasjedanje, na kome je razmatran izvještaj o radu Izvršnog odbora, odobren njegov dotadašnji rad i utvrđene smjernice za njegov dalji rad i rad narodnooslobodilačkih odbora. Odobren je rad delegacije na II zasjedanju AVNOJ-a. Potvrđeno je opredjeljenje da Crna Gora bude članica na njemu obrazovane šestočlane Demokratske Federativne Jugoslavije.

Treće zasjedanje ZAVNO-a Crne Gore i Boke održano je u Kolašinu 14. jula 1944. godine. Osim 10 novih vijećnika koji su izabrani na mjesta poginulih vijećnika u vremenu od njegovog obrazovanja do tada, na tom zasjedanju njegovi su članovi i: 18 vijećnika izabranih iz vojnih jedinica i vijećnici AVNOJ-a iz Crne Gore i Boke. Na zasjedanju je razmatran i odobren rad Izvršnog odbora od prethodnog zasjedanja do tada. Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke, donijelo je odluku kojom je ono pretvoreno u Crnogorsku antifašističku skupštinu narodnog oslobođenja (CASNO) i njenom konstituisanju u „najviše zakonodavno i izvršno tijelo”<sup>8</sup>.

CASNO je ustanovio Predsjedništvo CASNO-a kao „najviši izvršni i naredbodavni organ vlasti” i utvrdio da je ono nadležno da „rukovodi svim poslovima narodne vlasti preko narodnooslobodilačkih odbora”, koji su definisani kao „osnovni organi državne vlasti”. Od lokalnih organa vlasti, dakle, narodnooslobodilački odbori postali su državni organi.

CASNO je na ovom zasjedanju usvojio i Izjavu o pravima i dužnostima građana Crne Gore i donio Odluku o osnivanju narodnih sudova, „kao samostalnih organa”, kojom su sudski poslovi izdvojeni iz „neposrednog djelokruga rada narodnooslobodilačkih odbora”. Njome je Predsjedništvo Skupštine ovlašćeno „da obrazuje narodne sudove, propiše njihovu nadležnost i postupak suđenja”<sup>9</sup>.

Ovom odlukom, prvi put na teritoriji Crne Gore u jedinstvenom procesu ratne izgradnje sistema vlasti i pravnog poretka, odvajaju se ci-

<sup>8</sup> Do formiranja CASNO-a Boka je tretirana kao samostalna teritorija. Naziv novog organa izražava utvrđenje da je Boka sastavni dio teritorije Crne Gore.

<sup>9</sup> Izjava o pravima i dužnostima građana Crne Gore i Odluka o osnivanju narodnih sudova, objavljeni su u Službenom listu Crne Gore, broj 1/45, od 10. jula 1945.

vilni sudovi od narodnooslobodilačkih odbora i pravno se ustanovljavaju kao samostalni organi državne vlasti.

Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Sandžaka, na zasjedanju održanom 29. marta 1945. godine, donijelo je odluku kojom je realizovano opredjeljenje o „uključenju srezova Bjelopoljskog i Pljevaljskog u Federalnu Crnu Goru”. Time je definitivno utvrđena i državna teritorija Crne Gore.

Na Četvrtom zasjedanju održanom od 15–17. aprila 1945. godine, sastav CASNO—a proširen je sa delegatima Bjelopoljskog i Pljevaljskog sreza. U tom sastavu donesen je zakon kojim je CASNO pretvoren u Crnogorsku narodnu skupštinu kao „najviši organ državne vlasti i jedini zakonodavni organ Federalne Crne Gore” i kojim su narodnooslobodilački odbori preimenovani u narodne odbore.

Drugim zakonom donesenim na tom zasjedanju, obrazovana je Narodna vlada „kao najviši izvršni i naredbodavni organ Federalne Crne Gore, odgovoran Skupštini, kojoj polaže račun o svome radu”, sa nadležnošću da „izdaje odluke, uredbe, naredbe na osnovu i radi izvršenja pojedinih zakona”. Vladi se „povjerava izvršenje zakona i drugih propisa”.

Vlada je obrazovala 12 povjereništava. Na čelu svakog od njih je jedan član Vlade.

Obrazovano je i Predsjedništvo Skupštine „koje vrši zakonodavnu vlast između zasjedanja Skupštine”, u kojem periodu njemu „Vlada odgovara za svoj rad”.

Ustanovljeni su i sudovi kao samostalni državni organi. Obrazovan je i Sudski savjet, sa kasacionom funkcijom u odnosu na odluke nižih sudova.

Dakle, od prvih narodnooslobodilačkih odbora obrazovanih u julu 1941. godine do konstituisanja Crnogorske narodne skupštine kao najvišeg državnog organa i jedinog zakonodavnog organa vlasti i obrazovanja Vlade kao najvišeg izvršnog i naredbodavnog organa vlasti, sistem organizacije vlasti u Crnoj Gori postupno je izgrađivan i do kraja 1945. godine izgrađen. Sistem organizacije vlasti zasnovan je na načelu jedinstva vlasti. Konceptijski i sadržinski uobličen na načelu – „narod je izvor i utoka vlasti; svi organi vlasti proističu iz naroda i moraju biti pod njegovom kontrolom”; „narod vlast vrši neposredno i preko svojih predstavnika izabranih u predstavničke organe od opštine do Republike”.

Naravno, tako je programski. U uslovima surove oružane borbe to načelo nije moglo biti dosljedno oživotvoravano. Predstavnički organi nijesu mogli biti u stalnom zasjedanju. Ratne prilike onemogućavale su i njihova češća zasjedanja. To je uticalo da je stanje u realnom životu bilo drugačije od tog načela. Izvršni odbori su osamostaljavani i sa te pozicije vršili vlast. Predstavnički organi više su bili u poziciji da odobravaju rad i vršenje vlasti od izvršnih organa nego što su efektivno vršili vlast.

## Glava druga

# USTAVNO UREĐENJE SKUPŠTINSKOG SISTEMA 1946–1992

Po završetku Drugog svjetskog rata Republika Crna Gora, kao država, federalna je jedinica u sastavu šestočlane federativne Jugoslavije, sa ustavno zajamčenim pravom, istim kao što je pravo svake od pet drugih republika, da samostalno, ali i u okvirima osnova sistema utvrđenih saveznim ustavom, uređuje sistem organizacije i ostvarivanja vlasti na svojoj teritoriji. Dosljedno tome, njen sistem organizacije i ostvarivanja vlasti u bitnom je identičan sa sistemom vlasti na nivou jugoslovenske federacije i u drugim jugoslovenskim republikama.

Organizacija vlasti u Republici Crnoj Gori uređena je njenim ustavima od 1946, 1953, 1963. i 1974.

Svim tim ustavima ustanovljen je skupštinski sistem organizacije vlasti, kao posebna vrsta predstavničkog sistema. Ustanovljen je na svim nivoima društveno-političkog organizovanja, od opštine do Republike. U svakom od označenih ustava skupštinski sistem ima izvjesne modalitete, koji imaju porijeklo u konkretnim društvenim odnosima i uslovima. Ali, uvijek je iskazana ista suština. Isto je i u svim ustavima federacije (1945, 1953, 1963. i 1974) i ustavima drugih njenih pet članica, donesenih tih istih godina.

Ustavnim određenjima ustanovljen je sistem organizacije vlasti zasnovan na načelu jedinstva vlasti; cjelokupna vlast koncentrisana je u predstavničkom organu izabranom od naroda – skupštini, u našoj ustavnoj terminologiji. Ali, sama neposredno ne vrši sve funkcije vlasti, već neposredno vršenje izvršnih funkcija delegira izvršnim organima, a sudskih, sudovima. Izvršni i sudski organi organizaciono i funkcionalno odvojene su grane vlasti, ali su pod kontrolom skupština. Skupština ma su odgovorni i u tom smislu njima potčinjeni. Ona ih ustanovljava i ukida, bira ili imenuje nosioce njihovih funkcija i može ih smijeniti u svako doba.

Podjela funkcija, dakle, koja nije i podjela vlasti.

## Četiri bitna određenja skupštinskog sistema

Sistem organizacije i ostvarivanja vlasti ustanovljen označenim ustavima jeste – skupštinski sistem. Njegova društvena priroda, sadržina i priroda odnosa između grana vlasti, drugačija je od društvene prirode parlamentarnog sistema i odnosa grana vlasti u njemu.

Njegovu društvenu prirodu i prirodu odnosa između grana vlasti u njemu određuje skup i sklop četiri njegova ključna systemska određenja. Skup i sklop koji ga razlikuje i razgraničava i od parlamentarnog i predsjedničkog sistema. Ta četiri njegova systemska određenja jesu:

1. Koncentracija cjelokupne vlasti u predstavničkom organu, skupštini, u našoj terminologiji; predstavnički organ je isključivi imalac zakonodavne vlasti; zakonodavni organ sam odlučuje o svojim zasjedanjima i svom raspuštanju. Smatra se da se na taj način ostvaruje narodni suverenitet. Ili bar više nego u parlamentarnom i predsjedničkom sistemu.

2. Podređenost, u konceptualno systemskom smislu, izvršne vlasti zakonodavnom organu. Zakonodavni organ (skupština) raspolaže ovlaštćenjima kojima može obezbijediti da izvršna vlast radi po njegovim (skupštinskim) smjernicama i nalogima i da efikasno vrši kontrolu rada izvršne vlasti. Izvršni organi propise donose striktno na osnovu izričitih ovlaštćenja datih im normativnim aktima zakonodavnog organa (skupštine) i isključivo u okviru ovlaštćenja. Izvršna vlast lišena je svih ovlaštćenja i sredstava čijim bi korišćenjem na bilo koji način mogla dovoditi u pitanje centralnu poziciju u sistemu vlasti zakonodavnog organa (skupštine).

U skupštinskom sistemu organizacije vlasti, dakle, izvršna vlast, konceptualno gledano, nema ulogu u utvrđivanju i vođenju politike kakvu ima u parlamentarnom i predsjedničkom sistemu, kao drugim oblicima predstavničkog sistema organizacije vlasti. Nema je ni sa stanovišta funkcija ni sa stanovišta sklopa međusobnih prava i dužnosti zakonodavne i izvršne vlasti. Kako je u praksi, faktičko je pitanje.

3. Odgovornost svih organa vlasti, posredstvom predstavničkog organa izabranog od naroda, društvenoj osnovi iz koje proizlaze.

4. Nezavisnost sudova u suđenju, izricanje pravde isključivo na osnovu i primjenom ustava i zakona i obaveznost sudova da izvještaje o radu podnose odgovarajućem predstavničkom organu (skupštini), putem kojih se i sudovi podvrgavaju opštoj kontroli.

## Teorijska argumentacija

Argumentacija tvoraca i protagonista skupštinskog sistema organizacije vlasti je: skupštinski sistem uvažava i ostvaruje narodni suverenitet i vladavinu naroda, što je suština demokratije. Ili ih bar uvažava i ostvaruje više od parlamentarnog i drugih oblika predstavničkog sistema.

Podjela vlasti „nije samo cjepkanje vlasti nego i promjena njenog nosioca”. „Omogućava koncentraciju vlasti u izvršnim organima a bez kontrole predstavničkog organa. Time i bez kontrole naroda. A to znači da odstranjuje i ne uvažava narodni suverenitet”. Naprotiv, skupštinski sistem isključuje odvajanje i osamostaljivanje izvršne vlasti od predstavništva naroda (skupštine) i onemogućava da ona sa „upravom vrši efektivnu vlast, a da ne bude podređena zakonodavnom organu i da ne bude kontrolisana od naroda preko izabranog predstavničkog organa.” Omogućava i obezbjeđuje: „Da se narodne mase uključuju u vršenje i naročito kontrolu vlasti”<sup>10</sup>; da narod bude nosilac suvereniteta, a ne da osamostaljeni organi vlasti supstituišu narodni suverenitet; da cjelokupna vlast bude pod kontrolom široke lepeze oblika neposredne demokratije (zborova birača, snabdjevenih pravom na opoziv izabranih; udruženja građana; nevladinih organizacija; društvenih i političkih organizacija, itd.). Time se otklanja, kaže se, podjela vlasti, koja „samostalnom i odvojenom egzekutivom sputava narodno predstavništvo” i „koči puni zamah narodne vladavine”.

Posebno se naglašava značaj određenja da o raspuštanju predstavničkog organa odlučuje ono samo, a ne bilo koji segment izvršne vlasti. Da to jedino odgovara suverenitetu naroda. Jer, kaže se: do raspuštanja predstavničkog organa dolazi zbog postojanja potrebe (stvarane ili odnosom snaga iznuđene) da se otkloni nesklad između opredjeljenja i htjenja naroda i politike koju vodi njegovo predstavništvo, te da to nalaže da se

---

<sup>10</sup> Sistem organizacije i ostvarivanja vlasti sa obilježjima skupštinskog sistema prvi put u praksi uspostavljen je u revolucionarnim zbivanjima u Fransuskoj u obliku u istoriji i teoriji poznatom pod imenom – Konventski sistem (20. septembar 1792. do 26. oktobra 1795). Njegovi elementi postupno su nastajali i izgrađivani u vihoru revolucionarnih događanja. Izgrađivan je revolucionarnim dekretima Nacionalne revolucionarne skupštine (Konventa). Projektovan je i Monjtanarskim ustavom od 1793, u životu neostvarenom. Na njegovo ustanovljenje u praksi uticale su Rusoovljeve političko-pravne ideje. A nametala ga je objektivna situacija u revolucionarnim događanjima. Situacija koja je tražila izrazitiju koncentraciju vlasti u organu koji predstavlja one snage koje su nosioci revolucionarnih preobražaja. Kasnije je uspostavljan, u sadržinski kržljavom obliku, u istorijskim tokovima u kojima je vršena dublja promjena odnosa i kada je trebalo pridobijati mase stanovništva za te promjene. Čedo je, dakle, revolucionarnih tokova. Ustavno je ustanovljen prvi put Ustavom Švajcarske Konfederacije od 1848. odnosno 1874, donesenih takođe nakon nemirnih vjerskih ratova i secesionističkih sukoba. U njoj se i ostvaruje kontinuirano od tada do sada.

U ovu vrstu predstavničkog sistema vlasti ubrajaju se – mada im pojedini pisci odriču bitna svojstva skupštinskog sistema – i slijedeći istorijski oblici organizacije vlasti: vajmarski oblik organizacije vlasti u Njemačkoj neposredno poslije Prvog svjetskog rata; organizacija vlasti po austrijskom Ustavu od 1920; organizacija vlasti po ustavima Litvanije i Letonije od 1920; organizacija vlasti po ustavnom projektu Francuske od 1924. godine, organizacija revolucionarne vlasti u Rusiji 1905. i 1918, i u SSSR do Drugog svjetskog rata, i ustavno određeni sistemi organizacije vlasti uspostavljeni poslije Drugog svjetskog rata u SSSR-u, Mađarskoj, Bugarskoj, Rumuniji i Čehoslovačkoj. (O svemu ovome vidjeti: Dr Pavle S. Nikolić, *Skupštinski sistem*, Beograd, 1973, str. 201).

samo predstavništvo povuče i da narodu, kao nosiocu suvereniteta i vlasti, omogući da na novim izborima odabere predstavnike koji će ostvarivati njegova opredjeljenja i htjenja. Raspolaganje pravom raspuštanja predstavničkog organa (skupštine) od bilo kog segmenta izvršne vlasti, stoga je, kaže se, suprotno narodnom suverenitetu.

Skupštinski sistem sa svojstvima koji ga odlikuju uspostavljen je i ostvaruje se, više ili manje dosljedno, jedino u Švajcarskoj.

Švajcarska dokazuje da skupštinski sistem nije populistički oblik organizacije vlasti. I da ima demokratska svojstva. Ne manje od parlamentarnog<sup>11</sup>.

Nigdje drugo u svijetu, ni u Crnoj Gori, nije dosljedno uspostavljen i ostvarivan. Naprotiv, pod uticajem mnogobrojnih činilaca, više subjektivnih ali i brojnih objektivnih, uspostavljan je sa manjim ili većim izrođavanjima i ostvarivan sa brojnim zakržljavanjima njegove ključne odrednice – vladavine naroda. (Kao što se izrođavaju, više ili manje, i drugi predstavnički sistemi organizacije vlasti, uključujući i parlamentarni).

U uslovima jednopartizma, skupštinski sistem je u životu izrođen i ispoljen kao nedemokratski sistem vlasti. Prije svega time što je izvršna vlast faktički dominirala nad zakonodavnom vlašću, iako je pravno i politički njoj podređena. I time što je jedinstvo vlasti omogućavalo podređivanje sistema jednopartijskom monopolu.

## Skupštinski sistem u Crnoj Gori 1946–1974

(sumarni prikaz)

Skupštinski sistem organizacije vlasti ustanovljen ustavima Crne Gore, kao i ustavima federacije i drugih pet republika u njenom sastavu, ustanovljava se u dva vida. U dva vremenska perioda. To su: skupštinski političko–predstavnički i skupštinski delegatski sistem. Prvi vid u periodu od 1946. do 1974, a drugi od 1974–1992.

Razlika između ova dva vida skupštinskog sistema je u tome što je u skupštinskom delegatskom sistemu jača vezanost i zavisnost skupština od društvene osnove iz koje proizlaze. Od opredjeljenja i zahtjeva naroda.

### A) *Političko–predstavnički skupštinski sistem 1946–1974.*

1. Ustav Narodne Republike Crne Gore od 31. decembra 1946. godine – prvi ustav države Crne Gore poslije II svjetskog rata – donesen je u društvenoj situaciji koju karakteriše: (1) obnova ratom razorene i opustošene privrede i svega drugog, intenzivni i široki naponi da se izgrade povoljniji uslovi života i (2) odlučno opredjeljenje vodećih snaga društva da se što je moguće brže ostvaruju ciljevi socijalističke revolucije. To je

<sup>11</sup> Opširnije o skupštinskom sistemu vidjeti: Dr Pavle Nikolić, *Skupštinski sistem*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1973.



iziskivalo, s jedne strane, snažno miješanje države u sve društvene tokove, i „revolucionarne pritiske i prinudu na području ekonomskih odnosa”, energično i svakodnevno operativno djelovanje državnih organa i znatan stepen koncentracije vlasti upravo u operativnim organima vlasti – u izvršnim i upravnim organima, a s druge strane, zahtijevalo je što je moguće veću mobilizaciju naroda za podršku organima vlasti.

To je programski opredijelilo da se „konstituiše oblik organizacije vlasti koji će, saglasno usvojenom načelu suvereniteta naroda, izrastati iz naroda, biti podvrgnut kontroli organizovanog naroda, a koji će istovremeno organizaciono i funkcionalno biti tako struktuiran da predstavlja kontinuitet sa sistemom organizacije vlasti narodnooslobodilačkih odbora i da bude efikasan u ostvarivanju ciljeva socijalističke revolucije”.

Saglasno tom programskom opredjeljenju ustavno je utvrđen osnovni princip za organizaciju vlasti i čitavog društvenog uređenja koji glasi: „U Narodnoj Republici Crnoj Gori sva vlast proizilazi iz naroda i pripada narodu. Narod ostvaruje svoju vlast preko slobodno izabраних predstavničkih organa državne vlasti, narodnih odbora, koji su, od mjesnih odbora do Narodne skupštine Narodne Republike Crne Gore, nastali i razvili se u Narodnooslobodilačkoj borbi protiv fašizma i reakcije i koji su osnovna tekovina te borbe”.

Iz toga je ustavno izveden i ustanovljen skupštinski sistem organizacije vlasti, koncepcijski zasnovan na principu jedinstva vlasti, a sadržinski oblikovan sa izvjesnim odstupanjima od skupa i sklopa teorijskih načela o tom obliku organizacije vlasti.

Ključne institucije ustavno utvrđenog sistema su – Narodna skupština Narodne Republike Crne Gore, Prezidijum Narodne skupštine, Vlada NRCG i sudovi.

Narodna skupština je „predstavnik narodnog suvereniteta Narodne Republike Crne Gore” i „vrhovni organ državne vlasti Narodne Republike Crne Gore” koji „na osnovu Ustava NRCG vrši sva ona prava koja pripadaju Narodnoj Republici Crnoj Gori, ukoliko Ustavom nijesu prenijeta u nadležnost Prezidijuma Narodne skupštine i Vlade NRCG”. Ona odlučuje o ustavnim promjenama, granicama, ratu i miru i o svom raspuštanju prije isteka vremena na koji je izabrana; donosi zakone, „opštedruštveni privredni plan Republike”, budžet i završni račun; bira predsjednika Vlade i ministre koji su odgovorni isključivo njoj i koje u svako doba može razriješiti; vrši opštu kontrolu rada svih izvršnih i upravnih organa; razmatra izvještaje o radu sudova i odlučuje o njima.

Sastaje se na redovna i vanredna zasjedanja. Redovna dva puta godišnje, najkasnije do 1. juna i do 1. decembra, a ako do tih rokova ne bude sazvana, može se sama tada sastati i bez ukaza o sazivu. Vanredna zasjedanja saziva Prezidijum, kada „nađe da je potrebno ili kada to zatraži jedna trećina narodnih poslanika”.

Skupština iz svojih redova bira Prezidijum Narodne skupštine, koji je njoj odgovoran. Čine ga predsjednik, potpredsjednik, sekretar i 11 članova. Utvrđeno je da vrši slijedeće poslove: saziva zasjedanja Skupštine, daje obavezna tumačenja zakona, proglašava izglasane zakone, raspisuje izbore, daje pomilovanja, dodjeljuje priznanja i počasna zvanja; u vremenu između zasjedanja Skupštine, na predlog predsjednika Vlade, postavlja i razrješava pojedine članove Vlade, mijenja, spaja i ukida postojeća ministarstva uz obavezu da odluke o tome podnosi na potvrdu Skupštini na prvom narednom zasjedanju.

Vlada NRCG je „najviši izvršni i upravni organ državne vlasti NRCG”. Imenuje je i razrješava Narodna skupština. „Odgovara i polaže račun o svome radu Narodnoj skupštini”, a „u vremenu između dva zasjedanja Narodne skupštine Vlada odgovara i polaže račun o svome radu Prezidijumu”. Na osnovu saveznog i republičkog ustava, saveznih i republičkih zakona, Vlada donosi uredbe, naredbe i druge propise, izdaje uputstva, i stara se o izvršenju zakona i drugih propisa; rukovodi radom ministarstava, usmjerava i usklađuje njihov rad; priprema i Skupštini podnosi predloge „opštedržavnog privrednog plana Republike i budžeta i stara se o njihovom ostvarivanju”; preduzima mjere za osiguranje i zaštitu ustavnog poretka, zaštitu državnih interesa i prava građana. Ministri „izdaju pravilnike, uputstva i naredbe na osnovu i radi izvršenja zakona”.

Vlada je ustavno ovlašćena da „može donositi uredbe sa zakonskom snagom” kada je to zakonom propisano.

Skupština ima pravo da poništi ili ukine uredbe, uputstva, naredbe i rješenja koje je Vlada donijela. Time je obezbijedena potpuna podređenost Vlade predstavničkom organu.

Svaki narodni poslanik ima pravo upućivati interpelacije predsjedniku i članovima Vlade.

„Sudovi su u izricanju pravde nezavisni i sude po zakonu”. „Izriču pravdu u ime naroda”. „Odluke jednog suda može izmijeniti samo nadležni viši sud”.

Ustanovljen je, dakle, skupštinski sistem organizacije vlasti, načelno sa potpunom koncentracijom vlasti u Skupštini, ali sa redukcijom posebnim ustavnim odredbama. Redukcija se ogleda u prenošenju dijela skupštinske vlasti na njen Prezidijum, kao uže tijelo, i u ovlašćenju Vladi da „na osnovu zakonskog ovlašćenja može donositi uredbe sa zakonskom snagom”, što je u praksi korišćeno i što je Vladu faktički izdizalo na nivo najznačajnijeg organa državne vlasti.

Odstupanje od načela skupštinskog sistema učinjeno je i sa uspostavljanjem hijerarhijskih odnosa između predstavničkih organa užih i širih administrativno-teritorijalnih jedinica, što nije primjereno skupštinskom sistemu.

2. Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja Narodne Republike Crne Gore i republičkim organima vlasti, od 4. februara 1953. godine, isto kao i saveznim ustavnim zakonom i ustavnim zakonima drugih pet republika u njenom sastavu donesenim u isto vrijeme, utvrđena je nova, drugačija društveno-ekonomska osnova vlasti i čitavog društvenog uređenja. Umjesto dotadašnje državne svojine i državnog upravljanja privredom, ustanovljeni su, kao osnova društvenog i političkog uređenja zemlje, „društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju, samoupravljanje proizvođača u privredi i samoupravljanje radnog naroda u opštini”. Precizirano je da se „samoupravljanje proizvođača u privredi sastoji naročito: u pravu radnih kolektiva da upravljaju privrednim organizacijama neposredno i preko radničkih savjeta, skupština zemljoradničkih zadruga i drugih predstavničkih organa koje sami biraju” i „u pravu proizvođača da preko svojih predstavnika u vijećima proizvođača utvrđuju materijalna sredstva koja se izdvajaju za podmirenje društvenih potreba i odlučuju o upotrebi tih sredstava”, a da „radni narod Republike, ostvarujući samoupravljanje u opštini, bira republičke organe vlasti i preko njih vrši poslove od opšteg interesa za Republiku”.

Na toj osnovi modifikovan je dotadašnji skupštinski sistem. Propisano je: „Narodna skupština je predstavnik narodnog suvereniteta i najviši organ vlasti”, u „stalnom je zasjedanju u toku vremena za koji je izabrana (saziv) i radi u sjednicama”, koje saziva predsjednik Skupštine „na osnovu odluke samog doma, predloga predsjednika doma, petine članova doma, Izvršnog vijeća ili na sopstvenu inicijativu”. Skupština vlast vrši „neposredno i preko Izvršnog vijeća, kao svog izvršnog organa”, a „određene izvršne poslove vrše republički organi uprave prema smjernicama i pod nadzorom Izvršnog vijeća”. Utvrđeno je da se društveni odnosi u svim oblastima uređuju isključivo zakonom i da pri utvrđivanju sadržine zakona Skupštinu obavezuje odluka građana donesena na referendumu, koji se raspisuje na predlog Izvršnog vijeća ili jedne petine poslanika jednog skupštinskog doma. Ukinut je Prezidijum Narodne skupštine. Predsjednik Skupštine ima samo pravo i dužnost da saziva sjednice, da predsjedava sjednicama i da organizuje rad na pripremi skupštinskih sjednica. Poslanici su izričito ustavno obavezani „da redovno izvještavaju birače o svom radu, radu Narodne skupštine” i vijeća u koje su izabrani; da to čine neposredno ili preko narodnog odbora opštine u kojoj su izabrani za poslanika.

Dakle, Skupština je postala isključivi regulator društvenih odnosa, poslanici su obavezani da putem izvještaja omogućavaju biračima kontrolu vršenja vlasti, a Skupština kao cjelina stavljena je u poziciju da ne može donijeti zakon protivno referendumskoj odluci građana. Umjesto Vladi kao samostalnom organu, izvršne funkcije povjerene su Izvršnom vijeću, koje je definisano kao „izvršni organ Skupštine”. Time je izvršna vlast čvršće ukomponovana u Skupštinu. Uz to, Izvršnom vijeću nije da-

to pravo da „uredbama sa zakonskom snagom može uređivati društvene odnose”, a dato mu je pravo da „ukazom proglašava i objavljuje zakone”, čime je proglašavanju zakona dat karakter čisto izvršnog posla, obaveze obznanjivanja zakona, koja se mora izvršiti u svakom slučaju, bez bilo kakvog prava u vezi sa tim. Drugačije rečeno, ukaz kojim je Izvršno vijeće proglašavalo zakone „nije akt konstitutivne prirode, akt stvaranja ili „dostvarivanja” prava, već akt deklaratornog karaktera”.

Ukupnošću ove grupe rješenja otklonjen je najvažniji dio odstupanja od načela skupštinskog sistema iskazan u Ustavu od 31. decembra 1946. godine. Ustavno je izvršena puna koncentracija vlasti u Skupštini. Ne znači to, naravno, i konstataciju da je sve tako dosljedno činjeno u praksi. U praksi je i dalje činjeno odstupanje od načela. Najčešće i najviše tako što je Izvršno vijeće faktički bilo gotovo isključivi nosilac zakonodavne inicijative i svojom faktičkom pozicijom predodređivalo najveći dio opredjeljenja Skupštine.

Do tada jednodomna, Narodna skupština postala je dvodomna. Sačinjavali su je Republičko vijeće i Vijeće proizvođača. Ustavno su definirani: Republičko vijeće „kao opštepolutičko predstavništvo cijelog naroda”, a Vijeće proizvođača „kao najviše ekonomsko predstavništvo”. „Republičko vijeće sačinjavaju narodni poslanici koje biraju građani na osnovu opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava”, a „Vijeće proizvođača sačinjavaju narodni poslanici koje biraju proizvođači zaposleni u proizvodnji, transportu i trgovini srazmjerno učešću privrednih oblasti u ukupnom društvenom proizvodu Narodne Republike”.

Poslove iz nadležnosti Skupštine vijeća vrše na tri načina: na odvojenim sjednicama i ravnopravnom pozicijom oba vijeća, na zajedničkoj sjednici sa većinskim odlučivanjem poslanika oba vijeća i svako vijeće samostalno kada vrši poslove iz svoje posebne nadležnosti.

Na odvojenim sjednicama i sa ravnopravnom pozicijom oba vijeća odlučuju: o promjeni Ustava, produženju mandata, budžetu i završnom računu; donose zakone o izboru i opozivu narodnih poslanika i sve zakone „u oblasti privrede i rada”, uključujući i zakone o referendumu u tim oblastima; donose „deklaracije i rezolucije iz oblasti privrede i rada”. Poslanici oba doma i oba doma imaju jednaka prava u donošenju zakona iz njihove ravnopravne nadležnosti.

Na zajedničkoj sjednici domovi vrše izborne funkcije i „proglašavaju promjenu Ustava”, a odluke donose većinom glasova prisutnih, nezavisno od toga iz kojeg su vijeća.

Vijeće proizvođača samostalno „može davati preporuke privrednim organizacijama za njihov rad i državnim i samoupravnim organima i samoupravnim ustanovama u pitanjima iz oblasti privrede i rada”. U okviru prava određenih zakonom „može donositi odluke za rad privrednih organizacija, državnih organa i samoupravnih ustanova”.

Poslanici u Vijeću proizvođača „imaju pravo da predlažu promjenu u zakonskim predlozima o kojima odlučuje samo Republičko vijeće, kao i da podnose predloge za promjenu važećih zakona koje je donijelo samo Republičko vijeće”.

Svaki dom samostalno: vrši verifikaciju mandata svojih članova, donosi poslovnik o svom radu i „može odlučiti da se raspusti prije isteka vremena na koje je izbrano”.

Sva druga pitanja iz nadležnosti Skupštine koja ne spadaju u ravnopravnu i zajedničku nadležnost oba doma i samostalnu nadležnost Vijeća proizvođača, u samostalnoj su nadležnosti Republičkog vijeća.

3. Ustav Socijalističke Republike Crne Gore od 1963. godine, isto kao i savezni ustav i ustavi drugih pet jugoslovenskih republika doneseni te godine, utvrđuje opredjeljenje da se izgrađuje socijalistički sistem koji se „zasniva na odnosima među ljudima kao slobodnim i ravnopravnim proizvođačima”, da „neprikosnovenu osnovu položaja i uloge čovjeka čine društvena svojina sredstava za proizvodnju...samoupravljanje radnih ljudi u radnoj organizaciji... demokratski politički odnosi”, i da je cilj „organizovanje društva kao slobodne zajednice”.

Saglasno tim polazištima i ciljevima, propisano je da je „radni narod jedini nosilac vlasti i upravljanja društvenim poslovima” i da „građani ostvaruju samoupravljanje neposredno na zborovima birača, putem referendumima ili drugih oblika neposrednog odlučivanja u radnoj organizaciji, opštini i drugim društveno-političkim zajednicama, i preko svojih delegata koje biraju u organe upravljanja radnih i drugih samoupravnih organizacija i u predstavnička tijela društveno-političkih zajednica”.

Delegati izabrani od „građana i radnih ljudi u radnim zajednicama” sačinjavaju skupštinu, kao predstavnički organ naroda i radnih ljudi u radnim zajednicama” određene društveno-političke zajednice. Sve skupštine su definisane rečenicom – skupština je „najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja u okviru prava dužnosti društveno-političke zajednice”. (Društveno političke zajednice su po tom ustavu – opštine i Republika).

Mandat skupština je četiri godine, s tim što se svake druge godine mijenja polovina njenih članova.

Na jedinstven način određena je nadležnost svih skupština rečenicom koja glasi: „Skupština utvrđuje politiku i odlučuje o drugim osnovnim pitanjima od značaja za politički, privredni i kulturni život i društveni razvitak, donosi propise, društveni plan i budžet i druge opšte akte, utvrđuje osnove organizacije i ovlašćenja svojih organa, bira funkcionere, pretresa stanje i opšte probleme pravosuđa, vrši budžetsku kontrolu, političku kontrolu nad radom političko-izvršnih i upravnih organa i društveni nadzor”.

Razradom ustavnog određenja funkcije „društvenog nadzora” precizirano je da ona tu funkciju vrši „pretresanjem opštih pitanja u vezi sa raspolaganjem društvenim sredstvima i izvršavanjem dužnosti državnih organa u vršenju poslova od javnog interesa”, što obuhvata i „njihov rad u oblasti ostvarivanja i zaštite prava građana”. Smisao toga je dvojak: jačanje koncentracije vlasti i moći u Skupštini i jačanje odgovornosti za postupanje kojim se odstupa od propisanih normi.

Članovi skupštine svake društveno-političke zajednice „odgovorni su biračima, dužni su da im polažu račun o svom radu”; „birači ih mogu opozvati”.

Zadržano je određenje iz dotadašnjeg ustava da su skupštine u svim društveno-političkim zajednicama u stalnom zasjedanju i da je u isključivoj nadležnosti svake skupštine odlučivanje o sazivanju svojih sjednica i njihovom trajanju.

Sklop uzajamnih odnosa izvršnog i predstavničkog organa utvrđen je na istim koncepcijskim načelima kao i u prethodnom ustavnom sistemu.

Sve rečeno odnosi se i na republičke organe vlasti, s tim što se za njih utvrđuje da vrše „svoja prava i dužnosti u okviru prava i dužnosti Republike”. Njihova prava i obaveze, načelno određena opštom formulacijom za pojedine organe svih društveno-političkih zajednica, ustavno su konkretizovana i precizno određena. Utvrđuje se da je „Skupština Socijalističke Republike Crne Gore najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja *u okviru prava i dužnosti Republike*”, a da je njena nadležnost: odlučuje o promjeni Ustava Crne Gore; donosi zakone i daje njihovo autentično tumačenje; vrši amnestiju; donosi republički društveni plan, budžet i završni račun; pretresa politička pitanja u okviru prava i dužnosti Republike i utvrđuje osnove politike; bira i razrješava predsjednika i članove Izvršnog vijeća, predsjednika i sudije Ustavnog i Vrhovnog suda Crne Gore i sudije drugih sudova za koje se to odredi zakonom; imenuje i razrješava republičke sekretare i druge funkcionere određene zakonom; vrši političku kontrolu nad radom izvršnih i upravnih organa Republike; vrši kontrolu izvršavanja društvenih planova, budžeta i planova fondova Republike; vrši društveni nadzor; odlučuje o promjeni granica Republike; odlučuje o produženju mandata svojih članova i mandata odbornika u opštinskim skupštinama; pretresa izvještaje republičkih sudova i zauzima „načelne stavove o primjeni zakona i o opštim problemima pravosuđa”; odobrava programe republičkih fondova i o „raspisivanju javnih zajmova”.

Zakone ukazom proglašava predsjednik Skupštine, čime se proglašenju daje deklarativni karakter, a ne karakter učestvovanja u donošenju zakona.

Saglasno činjenici da je samoupravljanje sa područja privrede prošireno i na područje društvenih djelatnosti, ustavno je propisano da se

Skupština sastoji od pet vijeća: Republičkog vijeća, kao opštepolutičkog, i četiri vijeća radnih zajednica sa specijalizovanom nadležnošću za pojedine oblasti rada. To su: Pprivredno, Prosvjetno-kulturno, Socijalno-zdravstveno i Oragnizaciono-političko (predstavništvo uposlenih u upravi, stručnim službama društveno-političkih organizacija, udruženja i njima sličnim oblastima rada). Svako od ovih vijeća donosi, ravnopravno sa Republičkim vijećem, zakone iz oblasti rada za koju je obrazovano. Time je u Skupštinu Republike Crne Gore, takođe u skupštine svih društveno-političkih zajednica, unesena stručno-profesionalna specijalistička osposobljenost za odlučivanje i veća utemeljitost odlučivanja u sve segmente socijalne strukture, ali i naglašena parcijalnost po oblastima sa svim posljedicama koje to nosi.

Izvršna funkcija povjerena je Izvršnom vijeću, koje je, po ustavnom određenju, „organ Skupštine”, obavezan da „izvještava Skupštinu o svom radu”, Skupštini „odgovoran za sprovođenje politike Republike, čije osnove utvrđuje Skupština”. Predsjednik i članovi Izvršnog vijeća „biraju se iz redova članova Skupštine”, što potencira da je njen organ. Njegova nadležnost je: „Stara se o sprovođenju politike koju je utvrdila Skupština, o izvršavanju zakona, republičkog društvenog plana, budžeta i drugih akata Skupštine”; predlaže Skupštini „utvrđivanje politike”, donošenje „zakona i drugih akata”; „ima pravo da daje mišljenje o predlozima zakona koje Skupštini podnose vijeća, odbori ili poslanici”; utvrđuje predloge republičkog plana, budžeta i završnog računa; donosi uredbe, odluke i uputstva za izvršenje zakona i drugih akata Skupštine „ako je za to zakonom ili opštim aktom ovlašćeno”; „vrši nadzor nad radom republičkih organa uprave i daje im smjernice za rad”; ima pravo da ukine „propise republičkih organa uprave ako su u suprotnosti sa zakonom, uredbom ili drugim propisom Izvršnog vijeća”.

Sudovi su samostalni organi, u „vršenju sudijske funkcije nezavisni i sude na osnovu ustava i zakona” (saveznih i republičkih). „Imaju i pravo i dužnost da obavještavaju skupštinu o primjeni zakona i problemima rada sudova”, koje Skupština razmatra i o njima zauzima stavove.

Suprotno smjeru potpune koncentracije vlasti u Skupštini, ustavno je ustanovljen Ustavni sud Crne Gore, kao posebni i samostalni organ Republike, sa nadležnošću da ocjenjuje ustavnost zakona, ustavnost i zakonitost svih drugih normativnih akata, kako izvršnih i upravnih organa, tako i organa društvenog upravljanja. Time je Skupština lišena dotadašnjeg prava da ukida ili poništava normativne akte izvršne vlasti, čime je smanjena koncentracija vlasti u Skupštini. Time je stavljena u položaj da zakoni i drugi normativni akti koje donosi podliježu kontroli ustavnosti jednog organa koji je izvan Skupštine.

Ustanovljenjem Ustavnog suda sa označenom nadležnošću, u skupštinski sistem organizacije vlasti uneseni su elementi podjele vlasti, ma

koliko se to osporavalo. Činjenica da predsjednika i sudije toga suda bira i razrješava Skupština, ne može to negirati.

B) – *Skupštinski delegatski sistem 1974–1990.* – Ustavom Socijalističke Republike Crne Gore od 1974. godine ustanovljen je skupštinski delegatski sistem organizacije vlasti. Isto kao i saveznim ustavom i ustavima drugih pet jugoslovenskih republika. Osobeni istorijski oblik ostvarivanja vlasti. Po organizacionom mehanizmu i unutrašnjim odnosima do sada unikatni u svijetu. Normativno je važio do 1992. godine, a faktički je ostvarivan u realnom životu do 1989. godine kada je na opštepoznati način preokrenut pravac društvenog razvoja na crnogorskom i jugoslovenskom prostoru. Preokret u okviru koga je 1992. godine u Crnoj Gori delegatski skupštinski sistem ustavno zamijenjen parlamentarnim sistemom organizacije vlasti.

Skupštinski delegatski sistem ustavno ustanovljen 1974. godine zasnovan je na principu narodnog suvereniteta i jedinstva vlasti. Odlikuje ga koncentracija vlasti u skupštini, kao i u prethodnom sistemu. Skupština je definisana kao „organ društvenog samoupravljanja i najviši organ vlasti”. Najviši u horizontalnoj ravni. Odlikuje ga i ukupan sklop odnosa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti iz prethodnog političko–predstavničkog sistema organizacije vlasti. Uključujući postojanje i nadležnost Ustavnog suda u sklopu tih odnosa. Kao i u prethodnom skupštinskom sistemu, skupština je višedomna. Sastoji se od tri vijeća – Vijeća udruženog rada, Vijeća opština i Društveno–političkog vijeća. U odnosu na određenja Ustavom od 1963, dakle, skupštine su drugačije strukturirane i utemeljene u društveno tkivo.

Vijeće udruženog rada izražava i zastupa interese uposlenih u svim privrednim oblastima i svim oblastima društvenih djelatnosti (obrazovanje, kultura, nauka, zdravstvena djelatnost), čime je otklonjena dotadašnja parcelizacija interesa po oblastima rada. Dato mu je i istaknuto mjesto u raspodjeli nadležnosti. Njegova nadležnost je: „Razmatra pitanja raspodjele dohotka i izdvajanja dijela dohotka za zajedničke i opšte društvene potrebe i druga pitanja i odnose iz oblasti privrede i finansija” i „donosi zakone i druge propise u ovim oblastima”, samostalno ili ravnopravno sa Vijećem opština: „Razmatra pitanja iz oblasti vaspitanja i obrazovanja, kulture, fizičke kulture, izdavačke i filmske djelatnosti, štampe i drugih sredstava informisanja, zdravstvene zaštite, socijalnog osiguranja, dječje zaštite, zapošljavanja i zaštite na radu i donosi zakone, propise i opšte akte u ovim oblastima”; „donosi zakone i druge propise o poslovnim bankama i bankarskim poslovima i poslovanju finansijskih organizacija”. Ovakvom nadležnošću ovog vijeća, stvaraoci materijalnih i duhovnih vrijednosti ustavnopravno su dovedeni u položaj da odlučuju, putem svojih delegata, o uslovima i sredstvima svojeg rada, izdvajanju sredstava za zajedničke i opšte potrebe i određuju namjene za koje će se koristiti.



Vijeće opština izražava i zastupa interese „radnih ljudi i građana opštine u opštinama” kao osnovnim društveno-političkim zajednicama, njihove sveukupne interese po mjestu stanovanja. Izražava i povećanu ulogu opština u utvrđivanju politike i građenju sistema. Iz tog njegovog utemeljenja izvedena je njegova nadležnost.

Društveno-političko vijeće izražava i zastupa interese „radnih ljudi i građana organizovanih u društveno-političke organizacije”. U središtu njegove nadležnosti je donošenje zakona i drugih propisa „o zborovima i drugim javnim skupovima i udruženjima građana, republičkom državljanstvu, pečatima, upotrebi zastave Republike, pravnom položaju vjerskih zajednica”.

Kao i u sistemu utvrđenom Ustavom od 1963. godine vijeća donose odluke – samostalno, ravnopravno i na zajedničkoj sjednici većinom prisutnih delegata nezavisno kojem vijeću pripadaju.

Na zajedničkoj sjednici odlučuju o promjeni Ustava i granica Crne Gore, utvrđuju njenu himnu, odlučuju o produženju mandata članova delegacija i delegata, biraju i razrješavaju predsjednika i članove Izvršnog vijeća, predsjednika i sudije Ustavnog suda, predsjednike i sudije svih redovnih sudova i sve druge funkcionere čije je biranje i razrješavanje u nadležnosti Skupštine. U tom dijelu ustavna određenja delegatskog skupštinskog sistema suštinski su identična sa ustavnim određenjima dotadašnjeg političko-predstavničkog skupštinskog sistema.

Ustavom od 1974. godine uvećani su elementi podjele vlasti u odnosu na stanje po Ustavu od 1963. godine. Učinjeno je to ustanovljenjem Predsjedništva Socijalističke Republike Crne Gore kao samostalnog i kolektivnog organa Republike, sastavljenog od 9 članova, sa nadležnošću da predstavlja Republiku, ukazom proglašava zakone, u miru utvrđuje plan odbrane, a u ratu rukovodi opštenarodnim otporom, predlaže izbor predsjednika i sudija Ustavnog suda Crne Gore i funkcionera iz Crne Gore koji se u organe federacije „biraju ili imenuju po načelu jednake zastupljenosti republika”, daje pomilovanja, razmatra „stanje u oblasti zaštite ustavom utvrđenog poretka (državna bezbjednost) i o tome zauzima stavove radi preduzimanja mjera nadležnih organa u ovoj oblasti”. Članove Predsjedništva bira Skupština. Njoj je odgovorno. Određenje o njegovoj samostalnosti, osobenost pitanja koja su u njegovoj nadležnosti, broj njegovih članova, bez utvrđenja da Skupštini podnosi izvještaje o radu i da Skupština ima pravo da od njega traži izvještaje o radu, međutim, sklop je ustavnih određenja kojim se odstupa od principa jedinstva vlasti.

Obilježje uspostavljenog delegatskog skupštinskog sistema po kojem se on razlikuje i razgraničava od političko-predstavničkog skupštinskog sistema, jeste: uspostavljanje delegatskog odnosa između izabranih u skupštine i radnih ljudi organizovanih u primarnim ćelijama društvenog rada i građana organizovanih u mjesnim zajednicama. Delegatski

odnos koji se ogleda u normativnom utvrđenju obaveze, koja je istovremeno i pravo, kontinuiranog radno-funkcionalnog povezivanja samoupravno organizovanih primarnih ćelija rada i života i izabраниh u skupštine u procesima odlučivanja o društvenim poslovima. Obaveze pravno određene skupom i sklopom više konkretnih uzajamno povezanih prava i dužnosti. Među njima su ključni: na jednoj strani, pravo i dužnost primarnih samoupravno organizovanih i kontinuirano djelujućih osnovnih društvenih ćelija rada i života da o pitanjima o kojima se odlučuje u skupštinama organizovano iskazuju svoje interese, zahtjeve i opredjeljenja; da zahtijevaju od delegata da odluke koje donose u skupštinama zasnivaju na iskazanim interesima i potrebama osnovnih samoupravnih ćelija rada i života, koje one iskazuju kroz kanale razuđenog delegatskog institucionalnog organizma; da delegatima izabranim u skupštine daju „smjernice za rad i odlučivanje”, i, na drugoj strani, dužnost delegata da postupaju po smjernicama sa pravom na „samostalnost pri opredjeljivanju i glasanju”. Skup i sklop prava i dužnosti sazdan tako da obavezuju na prevazilaženje funkcionalne odvojenosti državnih organa od njihove društvene osnove i odlučivanja o društvenim poslovima osamostaljeno nezavisno od onih o čijim se interesima, pravima i dužnostima odlučuje.

Delegat izabran u skupštinu, u zakonodavni organ, dakle, nije politički predstavnik koji osamostaljeno odlučuje – kao poslanik u političko-predstavničkom skupštinskom sistemu i parlamentarnom sistemu – nego je izaslanik, opunomoćenik, zastupnik, dužan da odlučuje na osnovu odgovornog stvaralačkog susretanja i usklađivanja interesa, potreba i opredjeljenja iskazanih u smjernicama svih osnovnih samoupravnih zajednica, osnovnih stavova delegacija i opštih društvenih interesa. Istovremeno i obavezan da traži najprihvatljivija rješenja sa društvenog stanovišta. Zato je „slobodan u opredjeljivanju i glasanju”. Izaslanik, zastupnik, opunomoćenik, dakle, vezan interesima društvene osnove i argumentima, a ne i obavezan da bespogovorno i automatski glasa za opredjeljenja iskazana u dobijenim smjernicama radnih ljudi i građana i „osnovnim stavovima delegacija”.

Izabrani delegat obavezan je da osnovne primarne ćelije rada i života čiji je delegat obavještava o razlozima glasanja za rješenja koja su drugačija od opredjeljenja iskazanih smjernicama i osnovnim stavovima delegacija koje su mu date. Pravo je tih društvenih ćelija da ocjenjuju te razloge, da ih ne uvažavaju i da pokrenu postupak opoziva.

Delegatski odnos sa prikazanom sadržinom utvrđenom Ustavom od 1974. godine obilježje je ne samo sistema organizacije vlasti nego i svih drugih sistema donošenja odluka o društvenim poslovima – u materijalnoj proizvodnji, uslužnim i komunalnim djelatnostima, društvenim djelatnostima, mjesnim zajednicama, svuda. Univerzalni je oblik odlučivanja. Prožima cjelokupno društveno i državno uređenje tadašnjih Crne Gore i Jugoslavije.

Inspiracija i idejno usmjerenje za njegovo uspostavljanje je oblik organizacije i ostvarivanja vlasti u Pariskoj komuni 1871. godine, prvoj revoluciji u svijetu usmjerenoj ka ostvarivanju socijalističkih ciljeva. U izvjesnoj mjeri inspiracija za njegovo ostvarivanje je i u oblicima organizacije i ostvarivanja vlasti u Februarskoj (1905) i Oktobarskoj revoluciji u Rusiji (1917). Njegovo ustanovljenje, konkretno koncepcijsko i sadržinsko oblikovanje podsticala su i iskustva iz rada narodnooslobodilačkih odbora u Crnoj Gori od jula 1941. do 1945. godine, čije su obrazovanje i rad prožimali elementi delegatskih odnosa.

Ustavno utvrđeni karakter društvene svojine i socijalističkog samoupravljanja, kao društvene osnove i okvira sveukupnog društvenog uređenja, svojom suštinom takođe je usmjerio i zahtijevao uspostavljanje delegatskog skupštinskog sistema organizacije vlasti i delegatskog odnosa u odlučivanju o društvenim poslovima. Bez njega suština društvene svojine i socijalističkog samoupravljanja ne bi se ni mogla ostvarivati.

Organizacione pretpostavke za njegovo uspostavljanje i ostvarivanje stvorene su dotadašnjim razvojem i dostignućima samoupravljanja. Stvorena je organizovana mreža osnovnih ćelija društvenog rada sa sredstvima u društvenoj svojini, međusobno samoupravno povezanih u šire produkcione cjeline, u svim oblastima rada – u proizvodnji, uslužnim i komunalnim djelatnostima, transportu, društvenim djelatnostima, i u mjesnim zajednicama. Mreža osnovnih ćelija rada i života u kojima nastaju i uobličavaju se interesi radnika, seljaka, stvaralaca i svih građana. Ukupnost njihovih interesa po osnovu rada i po osnovu mjesta življenja. U kojima se odvija njihov sveukupni život.

Ustavno je ustanovljen i delegatski institucionalni organizam. Razuđen i unutar sebe radno-funkcionalno povezan. Koncepcijski i sadržinski uobličen tako da se njegovim dosljednim ostvarivanjem mogu objedinjavati rad i upravljanje. On pruža mogućnost da radnici i drugi uposleni u materijalnoj proizvodnji, uslužnim i komunalnim djelatnostima, uposleni u društvenim djelatnostima, samoupravno organizovani u svojim osnovnim ćelijama rada, i svi građani samoupravno organizovani u svojim mjesnim zajednicama i opštinama mogu: (1) blagovremeno znati o čemu skupštine odlučuju u odnosnom vremenu i kakvi su projekti odluka i (2) blagovremeno i organizovano iskazivati svoje interese, zahtjeve i opredjeljenja u vezi sa smjerom i sadržinom projektovanih odluka i njima usmjeravati rad i odlučivanje delegata izabranih u skupštine i kontrolisati njihov rad i odlučivanje. Smisao svega toga je da oni tim putem, kao i kroz razne oblike šireg samoupravnog povezivanja samoupravnih organizacija i zajednica, organizovano i zajednički, učestvuju u odlučivanju o uslovima svog rada i života, razvoju, sredstvima proširene reprodukcije i drugim društvenim poslovima. Da u svojim „rukama drže kormilo budućnosti”.

Polazište institucionalnog organizma delegatskog skupštinskog sistema jesu – delegacije. Njih obrazuju, njihov sastav biraju, isključivo iz svog sastava, neposrednim i tajnim glasanjem, uposljeni u primarnim radnim celijama u svim oblastima rada i svi punoljetni građani u mjesnim zajednicama. Obrazuju ih i njihov sastav biraju da budu u funkciji organizovanja i osposobljavanja radnika, seljaka, svih građana da odlučuju o društvenim poslovima neposredno povezanim sa njihovim radnim i životnim interesima. Ne, dakle, zato da one u ime njih i osamostaljeno odlučuju o društvenim poslovima.

Članovi delegacija i nakon izbora ostaju na radnim mjestima u samoupravnoj zajednici koja ih je izabrala, sa istim radnim pravima i obavezama koje su imali do izbora, sa potpuno jednakim položajem sa drugim članovima odnosne samoupravne zajednice.

Ove činjenice bitne su za razumijevanje društvenog bića i karaktera delegatskog skupštinskog sistema u cjelini.

Delegacija nije samo polazište već i važan činilac, u izvjesnom smislu i ključni, čitavog delegatskog skupštinskog sistema. Radno je tijelo sa šest međusobno povezanih i zavisnih funkcija. To su: izborna, organizatorska i informativna, integrativna, usmjeravajuća, kontrolna i podsticajno-izvršna.

Izborna funkcija delegacije sastoji se u njenom pravu, istovremeno to je i njena dužnost, da samostalno i iz svog sastava ili zajednički sa drugim delegacijama iz iste oblasti rada ili iz drugih mjesnih zajednica, iz njihovog ukupnog sastava, bira delegate u odgovarajuće vijeće skupštine opštine i kandidate za delegate u odgovarajuća vijeća širih društveno političkih zajednica. Kandidate iz čijeg se sastava, na širim konferencijama delegacija ili na sjednicama skupština opština, biraju delegati u skupštine Republike i Federacije. Izvan sastava delegacija niko nema pravo da bude izabran ni u jednu skupštinu, niti ko drugi mimo delegacija ima pravo kandidovanja delegata.

Organizatorska i informativna funkcija delegacije sastoji se u njenoj dužnosti, istovremeno je to i njeno pravo, da samoupravnu zajednicu u kojoj je obrazovana obavještava o sadržini projekata odluka koje skupštine pripremaju, o argumentima u njihov prilog i primjedbama na njihovu sadržinu; da organizuje da se u njoj iskažu njeni pogledi o predloženim odlukama, da se njihova sadržina i smjer samjere sa njenim interesima, predlozima, zahtjevima i da se u njoj organizovano izgrade usmjerenja delegaciji i delegatima za dalji rad u vezi sa razmatranim projektima odluka. Dužna je pri tome da razmjenjuje informacije, saznanja, argumentaciju sa drugim delegacijama u istoj ili srodnim oblastima, odnosno susjednim mjesnim zajednicama, da utvrđuje interese i opredjeljenja drugih, te da i o tome obavještava svoju samoupravnu zajednicu radi usklađivanja interesa i opredjeljenja – u čemu se ispoljava njena integrativna uloga.

Tu dužnost i to pravo delegacije prati ustavno utvrđena obaveza skupština da delegacijama u svim samoupravnim društvenim ćelijama rada i života dostavljaju projekte odluka na razmatranje prije vremena određenog za njihovo usvajanje. Toliko prije koliko je neophodno delegacijama da ih prouče, da samoupravne zajednice obavijeste o njihovoj sadržini i da od njih prime iskaze o interesima, potrebama i opredjeljenjima njihove samoupravne zajednice u vezi sa pripremljenim projektima odluka. I ustavno utvrđena obaveza delegata da u tom činjenju delegacijama i samoupravnim zajednicama pružaju potrebna obavještenja kako o razlozima u prilog predloga, tako i argumentima sadržanim u primjedbama na njih.

Na osnovu iskazanih interesa, potreba i opredjeljenja samoupravne zajednice koja je izabrala, imajući u vidu interese i opredjeljenja drugih primarnih ćelija društvenog rada i života i opšte društvene interese i potrebe, delegacija je dužna, istovremeno je to i njeno pravo, da utvrđuje „osnovne stavove za rad delegata u skupštinama i za njihovo učešće u odlučivanju” i da od delegata traži da „ih uvažavaju”. Ova usmjeravajuća funkcija delegacije srž je delegatskog odlučivanja i delegatskog skupštinskog sistema.

Delegacija je dužna, što je takođe njeno pravo, da prati rad delegata u skupštinama i skupština kao organa vlasti, da utvrđuje odnos sadržine njihovih odluka i sadržine smjernica i osnovnih stavova svih delegacija, da o tome obavještava samoupravnu zajednicu i inicira pokretanje pitanja odgovornosti pojedinih delegata, vijeća ili neke skupštine za donošenje odluka od interesa i opredjeljenja radnih ljudi i građana ikazanih u usmjerenjima. Odgovornosti koja može imati kao konsekvencu i opoziv delegata. Dužna je da se u samoupravnoj zajednici u kojoj je obrazovana dosljedno izvršavaju zakoni i druge skupštinske odluke. U ovom se sastoji njena kontrolna i podsticajno–izvršna funkcija.

Delegacija sa svojom višefunkcionalnom ulogom je, dakle, istovremeno prenosnik, kreativni činilac, nosilac i tumač posebnog i graditelj zajedničkog. Mreža delegacija obaveznik je koji svojim radom treba da omogućava i obezbjeđuje da se svi interesi, potrebe i opredjeljenja svih samoupravnih zajednica u svim oblastima rada i mjestima stanovanja slijavaju u skupštine društveno–političkih zajednica i da njihova sadržina opredjeljuje sadržinu zakona i drugih odluka koje donose skupštine, kao najviši organi vlasti i organi društvenog upravljanja. Činilac koji osnovnim društvenim ćelijama rada i života potencijalno može osigurati uspostavljanje delegatskog odnosa sa članovima najvišeg organa vlasti, uticaj na njihov rad i kontrolu njihovog rada.

Naravno, sve prikazano su normativna određenja.

Sa prikazanim svojstvima, delegatski skupštinski sistem je jedan od istorijskih oblika organizacije vlasti, koji potencijalno pruža mogućnost i

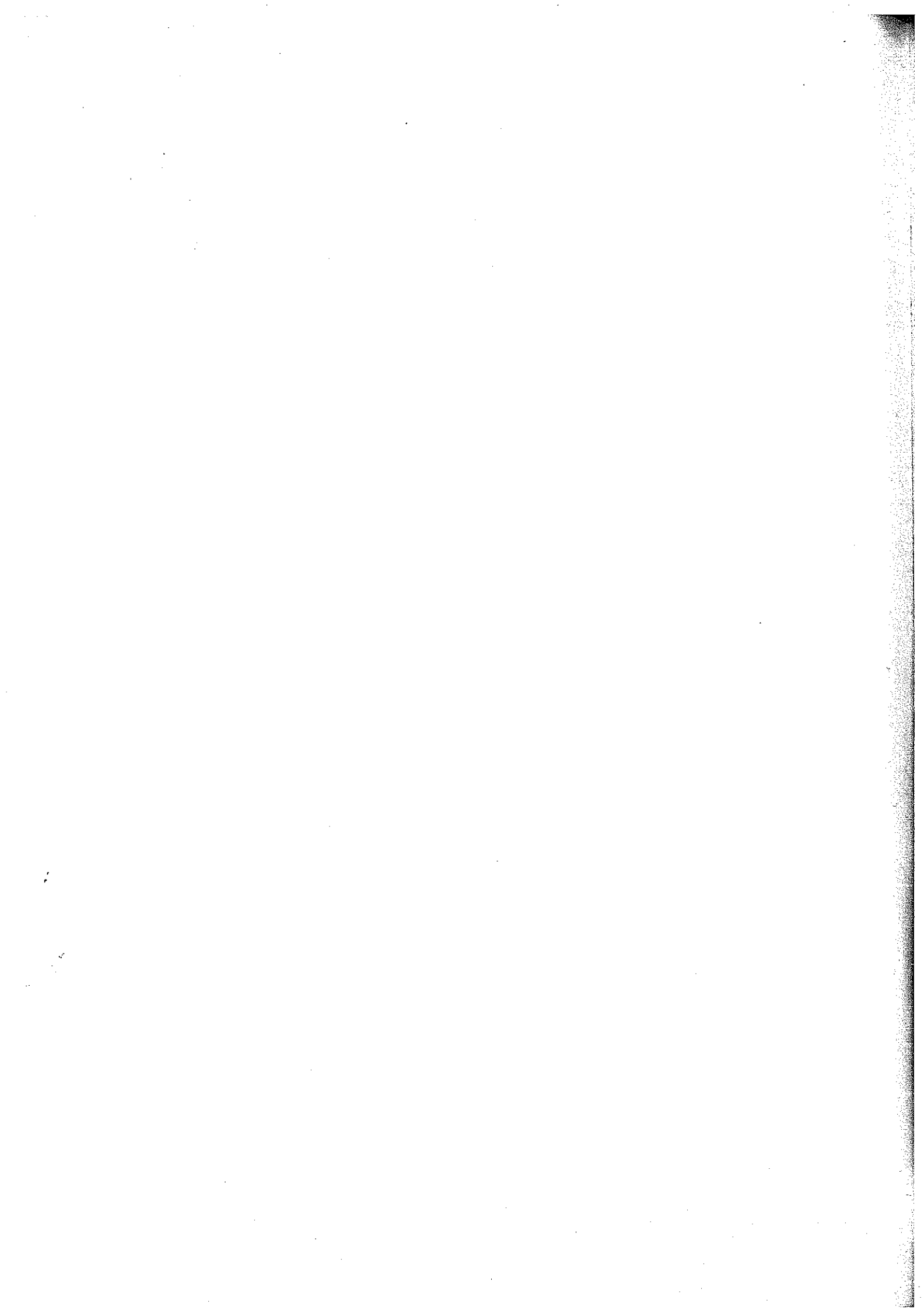
ima sposobnost da, postupno i sve više u istorijskoj perspektivi, preobrazava vlast u pravcu sve većeg ostvarenja ideala „vladavine naroda”. To ga čini istorijski vrijednim i progresivnim, iako nije uspio da opstane u životu duže od dvije decenije. Njegov institucionalno–organizacioni mehanizam ustanovljen ustavima 1974. godine je, međutim, hipertrofirano. Učinjen je glomaznim i nedovoljno racionalnim. U pojedinim segmentima i pogodnim za nametanje, na štetu društvenih interesa, egoističkih partikularističkih i njima sličnih interesa i usmjerenja, čime je otvoren kanal za unošenje razornih orijentacija i tendencija u delegatski skupštinski sistem i delegatsko odlučivanje. U njegovu progresivnost.

Poslije prvog izbornog perioda 1974–1978, u kojem su sticana početna iskustva i u kojem je bilo i improvizacija, ustaljena je relativna stabilnost broja delegacija i njihovih članova. U izbornom periodu 1978–1982. u Republici Crnoj Gori obrazovano je 1.926 delegacija u proizvodnim, uslužnim, obrazovnim, kulturnim, naučnim, zdravstvenim i drugim primarnim ćelijama rada i stvaranja (u kojima je bilo uposleno 168.305 lica), sa 22.194 člana. U primarnim samoupravnim zajednicama rada sa manje od 30 uposlenih (6.076 ukupno uposlenih lica) svi uposleni neposredno su vršili funkcije delegacije. U mjesnim zajednicama obrazovano je 450 delegacija sa 5.403 člana.

Potencijalna mogućnost i sposobnost sveukupnosti delegacija i samoupravnih zajednica, u kojima su obrazovane postoji uz nekoliko pretpostavki. Najbitnije su dvije. Prva, postojanje ekonomske i političke slobode i moći radnika u osnovnim ćelijama rada i građana u mjesnim zajednicama da iskazuju svoje interese i potrebe i da se organizovano i argumentovano bore za njihovo uvažavanje i zadovoljavanje. Druga, usmjerenost i nepokolebljiva opredijeljenost vodećih kulturno–duhovnih i političkih snaga društva da svojim djelovanjem razvijaju demokratske odnose na svim područjima društvenog života, uključujući i područje vlasti, i prožetost tim usmjerenjem u realnosti globalnih društvenih tokova. Usmjerenost i opredijeljenost potvrđeni u životu i postavljanjem sistemskih prepreka da nesposobni i skloni autarkizmu donose odluke o društvenim poslovima. I sistemskih prepreka nametanju odluka od agresivnih egoističkih grupno–svojinskih ponašanja i usmjerenja. Petnaestogodišnje iskustvo je dokazalo da izostavljanje tih sistemskih prepreka otvara prostor za izrođavanje društvene svojine, samoupravljanja i delegatskog skupštinskog sistema i da ih pretvara u njihov surogat, u instrumente samovoljne nebrige za opšte društvene interese i za nadređivanje njima egoističkih parcijalnih interesa. Da je njihovo izostavljanje omogućilo i dovelo u Crnoj Gori i u svim republikama šestočlane federativne Jugoslavije do birokratizacije velikog dijela delegatskog skupštinskog organizma i njegovog ispoljavanja više kao degradiranog političko–predstavničkog nego delegatskog. To je i pokazalo da kreiranje institucionalnog organizma skupštinskog delegatskog sistema i pravnog uređenja od-

nosa između njegovih sastavnica obavezuje da se ne zanemaruje priroda čovjeka na odnosnoj istorijskoj fazi razvoja i društvena priroda vlasti. Preciznije da se uvaži činjenica da se ideologijom i stavljanjem čovjeka u normativno propisani delegatski odnos u procesima vršenja vlasti ne mogu brzo i trajnije promijeniti ni čovjekova priroda ni priroda vlasti.

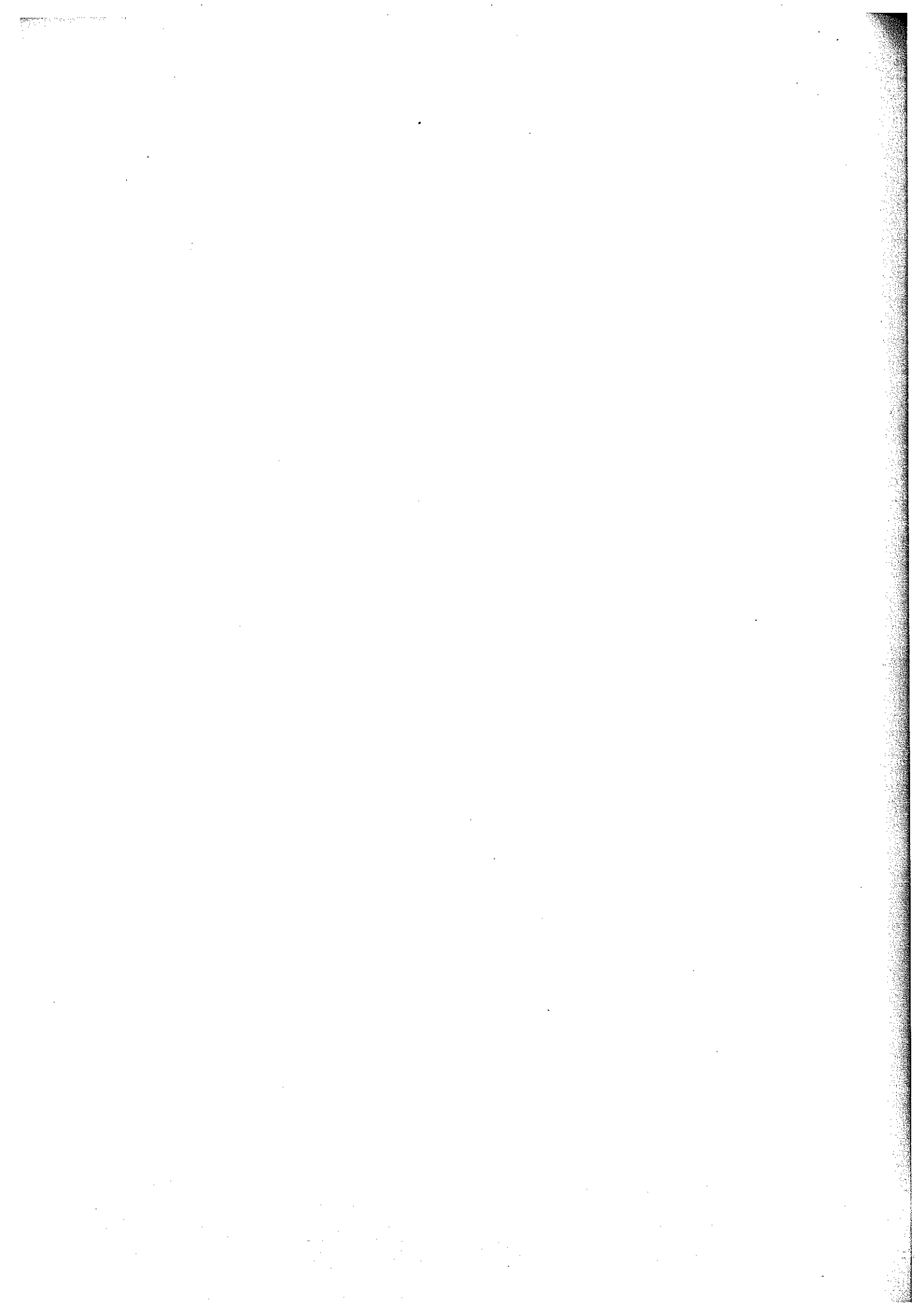
Istorijska vrijednost Ustavom od 1974. godine uspostavljenog delegatskog skupštinskog sistema jeste u tome što je životno manifestovao ideje i potencijalne mogućnosti, a ne, prije svega, u rezultatima njegovog petnaestogodišnjeg ostvarivanja, iako u tim rezultatima ima i vrijednih ostvarenja.





DIO ČETVRTI

PARLAMENTARIZAM U REPUBLICI  
CRNOJ GORI 1992–2000



## Glava prva

# USTAVNO USTANOVLJENJE I ODREĐENJE PARLAMENTARNOG SISTEMA

Ustavom Republike Crne Gore od 12. oktobra 1992. godine Crna Gora je definisana kao demokratska država, suverena u pitanjima koja nije prenijela u nadležnost Savezne Republike Jugoslavije. Njime je utvrđeno: „suverenost pripada građanima”; „građani ostvaruju vlast neposredno i preko izabраних pretstavnika”; „vlast (je) vezana Ustavom i zakonom”; „vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana ne može se uspostaviti niti priznati”.

Ustavom su zajamčeni: sloboda govora, zbora, udruživanja, štampe, inicijative, predstavke i peticije, opšte i jednako biračko pravo, slobodni i neposredni izbori, tajno glasanje, lokalna samouprava.

Ustavno je propisano da se „o promjeni državnog statusa, oblika vladavine i promjeni granica ne može odlučivati bez prethodno sprovedenog referenduma”.

Sistem organizacije i ostvarivanja vlasti uspostavljen je „po načelu podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku”, sa preciziranjem da „zakonodavnu vlast vrši Skupština, izvršnu vlast Vlada, sudsku vlast sudovi”, a da Republiku „predstavlja predsjednik Republike”.

1. Zakonodavni organ – Skupštinu Republike Crne Gore – čine „poslanici koje biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava”. „Poslanik se opredjeljuje i glasa po sopstvenom uvjerenju i ne može biti opozvan”. Mandat poslanika traje četiri godine. Na predlog 25 poslanika, Vlade i predsjednika Republike Skupština može skratiti mandat poslanika.

Skupština donosi Ustav, zakone, prostorni plan, budžet i završni račun Crne Gore, potvrđuje međunarodne ugovore iz nadležnosti Republike, raspisuje republički referendum, bira i razrešava predsjednika i članove Vlade, predsjednika i sudije Ustavnog suda, predsjednike i sudije svih sudova, imenuje i razrešava državnog tužioca i druge funkcionere, i druge poslove određene Ustavom.

Pravo predlaganja zakona, drugog propisa ili opšteg akta imaju Vlada, poslanik i najmanje šest hiljada građana s pravom glasa.

Skupština radi na redovnim i vanrednim zasjedanjima. Redovno zasjedanje održava se dva puta godišnje; prvo počinje prvog radnog dana u martu, a drugo prvog radnog dana u oktobru. Vanredno zasjedanje saziva se na zahtjev najmanje trećine ukupnog broja poslanika, predsjednika Republike ili predsjednika Vlade. Zasjedanja zakazuje i sjednice saziva predsjednik Skupštine. Skupština odlučuje ako sjednici prisustvuje više od polovine ukupnog broja poslanika. Zakone i odluke Skupština donosi na sjednicama, većinom prisutnih ili većinom ukupnog broja poslanika kada rješava o ustavno određenim pitanjima (stav 2. čl. 83). Sa tom većinom usvaja zakone kojima se uređuju: način ostvarivanja ljudskih sloboda i prava, izborni sistem, materijalne obaveze građana, državni simboli; odluke: o razrješenju predsjednika Republike, izboru Vlade i povjerenju Vladi, raspisivanju referenduma, skraćivanju mandata poslanika i kada usvaja poslovnik o svom radu.

„Skupština se raspušta ako ne izabere Vladu u roku od 60 dana od dana kada predsjednik Republike predloži kandidata za predsjednika Vlade”, a „ako Skupština duže vrijeme ne obavlja nadležnosti utvrđene Ustavom, Vlada može, pošto sasluša mišljenja predsjednika Skupštine i predsjednike klubova poslanika u Skupštini, raspustiti Skupštinu”. To ne može učiniti „ako je pokrenut postupak o povjerenju Vladi”. Raspuštanje Skupštine „utvrđuje ukazom predsjednik Republike i određuje datum izbora za novu Skupštinu”

2. Predsjednika Republike biraju građani neposrednim i tajnim glasanjem, na osnovu opšteg i jednakog biračkog prava, na vrijeme od pet godina. Mandat mu prestaje istekom vremena na koji je biran, razrješenjem ili ostavkom. Skupština ga može razriješiti „samo kad Ustavni sud utvrdi da je povrijedio Ustav”. „Postupak za utvrđivanje povrede Ustava pokreće Skupština”. U slučaju prestanka mandata, kao i u slučaju privremene spriječenosti da obavlja ustavno mu određene funkcije, do izbora novog predsjednika, odnosno do prestanka označene spriječenosti, njegove funkcije vrši predsjednik Skupštine, odnosno predsjednik Vlade ako je Skupština raspuštena.

Predsjednik Republike: predstavlja Republiku u zemlji i inostranstvu, proglašava ukazom zakone, raspisuje izbore za Skupštinu; predlaže Skupštini: kandidata za predsjednika Vlade, predsjednika i sudije Ustavnog suda, raspisivanje republičkog referenduma, ukazom utvrđuje raspuštanje Skupštine i određuje datum izbora novog sastava; daje pomilovanja za krivična djela; daje republička odlikovanja i priznanja, i vrši druge Ustavom utvrđene poslove.

Predsjednik proglašava zakon u roku od sedam dana od dana njegovog usvajanja. U tom roku može „zahtijevati da Skupština ponovo odlučuje o zakonu”. Ponovo usvojeni zakon u Skupštini, „dužan je proglasiti”.

3. Vladu čine predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri. Kandidata predlaže predsjednik Republike. Kandidat za predsjednika Vlade iznosi u Skupštini svoj program i predlaže sastav Vlade. Član Vlade ne može vršiti poslaničku i drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost. Predsjednik i član Vlade i Vlada u cjelini mogu podnijeti ostavku. Ostavka predsjednika Vlade smatra se ostavkom Vlade u cjelini. Predsjednik Vlade može predložiti razrješenje pojedinih članova Vlade.

Skupština može izglasati nepovjerenje Vladi. Predlog da se glasa o nepovjerenju može podnijeti najmanje deset poslanika. O nepovjerenju Vladi glasa se „najranije tri dana od podnošenja predloga”. Ako predlog nije usvojen, predlog „za glasanje o nepovjerenju iz istih razloga ne može se podnijeti u roku kraćem od 90 dana od dana glasanja”

Nadležnost Vlade je: utvrđuje i vodi unutrašnju i spoljnu politiku, predlaže i izvršava zakone, donosi uredbe i druge akte za izvršavanje zakona, zaključuje međunarodne ugovore iz nadležnosti Republike, predlaže prostorni plan, budžet i završni račun Republike, vrši nadzor nad radom ministarstava i drugih organa uprave, poništava i ukida njihove akte, donosi uredbe sa zakonskom snagom za vrijeme vanrednog stanja, neposredne ratne opasnosti ili rata, sa obavezom da ih podnese na potvrdu Skupštini.

Mandat Vladi prestaje prestankom mandata Skupštine, istekom mandata, raspuštanjem, podnošenjem ostavke i kad joj se izglasa nepovjerenje. Vlada koja je izgubila povjerenje, koja je podnijela ostavku ili joj je prestao mandat zbog raspuštanja Skupštine, vrši funkciju do izbora nove Vlade.

4. Sudstvo je samostalno i nezavisno. Sud sudi na osnovu Ustava i zakona. „Rasprava pred sudom je javna. Izuzetno, sud može isključiti javnost sa rasprave ili njenog dijela”. Sudije i predsjednike sudova bira Skupština. Sudijska funkcija je stalna. Sudija ne može biti premješten protiv svoje volje. Sudija ne može vršiti poslaničku ili drugu javnu funkciju, niti profesionalno obavljati drugu djelatnost. Sudiji prestaje sudijska funkcija ako to sam zatraži, kad ispuni uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju i ako je osuđen na безусловnu kaznu zatvora. Skupština razrješava sudiju ako je osuđen za djelo „koje ga čini nedostojnim za vršenje sudijske funkcije, ako nestručno ili nesavjesno obavlja sudijsku funkciju ili ako trajno izgubi sposobnost za vršenje sudijske funkcije”.

5. Ustavom je ustanovljen i Ustavni sud kao poseban, samostalan i nezavisan organ. Nadležnost mu je: odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom, drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom; utvrđuje da li je predsjednik Republike povrijedio Ustav; odlučuje o ustavnim žalbama zbog povrede, pojedinačnim aktom ili radnjom, sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom „kada nije predviđena druga sudska

zaštita"; odlučuje o saglasnosti sa Ustavom i zakonom akata političke stranke ili udruženja građana; odlučuje o „zabrani rada političkih stranaka i udruženja građana”; „odlučuje o izbornim sporovima i sporovima u vezi sa referendumom, koji nijesu u nadležnosti redovnih sudova” i vrši druge poslove utvrđene Ustavom.

Ustavni sud sastoji se iz pet sudija, koje bira Skupština na period od devet godina, bez prava na ponovni izbor. Predsjednika suda bira Skupština iz reda sudija, za vrijeme od tri godine. Prestanak funkcije i uslovi za razrješenje isti su kao i za sudije redovnih sudova.

Svako može dati inicijativu za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom za ocjenu ustavnosti i zakonitosti. Postupak pred Ustavnim sudom pokreću: državni organi i pravna lica kada ocijene da im je povrijeđeno pravo ili interes aktom čija se ustavnost i zakonitost osporava. Ustavni sud i sam može pokrenuti postupak za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti.

Zakon, odnosno drugi propis ili opšti akt prestaje da važi danom objavljivanja odluke Ustavnog suda kojom je utvrđeno da odnosni zakon nije u saglasnosti sa Ustavom, odnosno da drugi propis ili opšti akt nije saglasan sa Ustavom i zakonom. U toku postupka, do donošenja odluke, Ustavni sud može narediti da se obustavi izvršenje pojedinačnog akta ili radnje „koji su preduzeti na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čija se ustavnost, odnosno zakonitost ocjenjuje, ako bi njihovim izvršenjem mogle nastupiti neotklonjive štetne posljedice”.

Prikazani sistem organizacije i ostvarivanja vlasti ustanovljen Ustavom Republike Crne Gore od 12. oktobra 1992. godine pravno-sistem-ska obilježja: (1) utvrđivanje i vođenje unutrašnje i spoljne politike, time i upravljanje državnim poslovima, kompetencija je Vlade, a zakonodavna i budžetska vlast, to jest, propisivanje pravnog poretka, pravaca politike i pravnih koordinata vršenja vlasti, u kompetenciji je Skupštine, i (2) odgovornost Vlade, kolektivna i individualna, Skupštini. Prožet je principom ravnoteže vlasti u pravno-sistemskom smislu, principom demokratije u političkom pogledu, a cjelina ustavne koncepcije namjenjuje mu funkciju obezbjeđivanja demokratskih reformi. Suštinski podrazumijeva postojanje organizovanog javnog mnjenja kao životne snage sistema.

Skupština zakonima i budžetom određuje pravac i okvir djelovanja Vlade. Ustavno je ustanovljeno i pravo Skupštine da vrši opštu političku kontrolu rada Vlade, u okviru koordinata određenih zakonima, budžetima i pravcima njima određenih. Ali, Skupštini nije dato pravo dirigovanja Vladi u izvršno-političkom, u upravno-operativnom smislu, u smislu vladanja. Skupština, dakle, ima ustavno pravo da vrši uticaj na rad Vlade, da kritikuje njen rad, da joj daje preporuke, pravo koje isključuje direktivizam, diktat, naloge.

Politička odgovornost, kolektivna i pojedinačna, Vlade Skupštini okosnica je oblika organizacije i ostvarivanja vlasti u Crnoj Gori. Podrazumijeva se odgovornost „za rđavo vršenje funkcije i rđavu politiku”, a ne za krivicu u pravnom smislu riječi. Rđavu po mjeri državnih interesa, kako se oni određuju i shvataju u Skupštini. Odgovornost koja je ustanovljena sa ciljem da Skupština izdejsstvuje progresivnu politiku i njoj dosljedno vršenje funkcija. Da je na toj liniji promijeni ako je bila rđava u rečenom smislu.

Instrumenti ostvarivanja te odgovornosti su: obaveza Vlade i njenih članova da odgovaraju na poslanička pitanja i interpelacije i ustanovljenje prava poslanika na podnošenje predloga za glasanje o nepovjerenju Vladi. Izglasano nepovjerenje ima za konsekvencu – ostavku Vlade.

Nedležnost i izvršne i zakonodavne vlasti, kako su ustavno određene, ne favorizuje izvršnu vlast u odnosu na zakonodavnu. Ne čini dominantnom Vladu u odnosu na Skupštinu, mada se ustavno ne utvrđuje nijedna efikasna brana da u praksi, u životu, u Crnoj Gori kao što je trend u svijetu, izvršna vlast ne dominira nad zakonodavnom.

Naprotiv, podrazumijeva i pretpostavlja njihovu svojevrsnu saradnju.

Tako oblikovana koncepcija i ukupna sadržina ustanovljenjeg sistema vlasti Ustavom Republike Crne Gore od 12. oktobra 1992. godine samjerena sa teorijskim načelima, mjerilima i tipološkim klasifikacijama, daje rezultat: ustavno ustanovljeni oblik organizacije i ostvarivanja vlasti Republike Crne Gore zasnovan je na principima koji su u temeljima parlamentarnog sistema i ima ključna obilježja tog sistema. Parlamentarni je sistem. Sa više–manje tipičnom ulogom zakonodavnog organa – Skupštine, Vlade, sudstva, i odnosima između njih. Preciznije: koncepcija je, bez jednostavnog kopiranja, oblika „racionalizovanog” monističkog modela parlamentarnog sistema, sa podjelom vlasti koja se u teoriji tretira kao „meka”. Podjele koja podrazumijeva saradnju zakonodavne i izvršne vlasti u granicama koje ne dovode u pitanje načelo podjele vlasti, pri čemu skup i sklop instrumenata, pravila i mehanizama ostvarivanja te saradnje ima sadržinskih primjesa izvjesnog nepovjerenja u izvršnu vlast. Oblika koji relativizira načelo uticaja građana na vršenje vlasti svođenjem uloge građana, u principu, na izbornu pravo, ali koji ne zatvara prostor i mogućnost da u procesima ostvarivanja, u praksi, dobija i nova obilježja i nove forme.

Nije parlamentarni sistem „kabinetskog oblika”. Oblika koji odlikuje drugačija uloga parlamenta. U kojem je uloga parlamenta da „podržava politiku koju vlada u potpunosti formuliše i ostvaruje. U kojem je 'kabinet' (vlada) jedini stvarni nosilac državne vlasti” izvan sudske.

U ustanovljenom obliku parlamentarnog sistema, Predsjedniku Republike normativno izričito određene su, uglavnom, reprezentativne, ini-

cijativno–predlagačke i promotivne funkcije. One, međutim, ne utvrđuju i ne podrazumijevaju da je predsjednik Republike „izvan političkog života” i „izvan vršenja državne vlasti”. Naprotiv, čine ga samostalnim ustavnim činiocem vlasti u ustanovljenom parlamentarnom sistemu: njegovo ustavno pravo da proglašava zakone i da „zahtijeva da Skupština ponovo odlučuje o zakonu”, da raspisuje izbore, da podnosi Skupštini nekoliko predloga i inicijativa značajnih za pravac vršenja vlasti. Činjenica da ga biraju građani neposredno, daje mu veći legitimitet nego da ga bira Skupština. Dajući mu ta prava i utvrđujući takav način njegovog biranja, Ustav predsjedniku Republike daje pravo da ima sopstvenu političku volju, koja se ne mora podudarati ni sa voljom Skupštine, ni sa voljom Vlade.

Ali, ustavno određenje da on ne odlučuje o raspuštanju Skupštine, ne daje mogućnost predsjedniku da kao šef države „politički pobijedi parlament pomoću biračkog tijela”, kakva mogućnost postoji u nekim parlamentarnim sistemima.

U vršenju funkcija predsjednik Republike je ograničen obavezom da poštuje Ustav i ustavnim pravom Skupštine da pokreće postupak za utvrđivanje da li je on povrijedio Ustav. Pravom koje ima određene elemente institucije *impeachmenta*.

Ovakva ustavna određenja daju prostor za različitu moć predsjednika Republike. Da bude manje ili više jak u sistemu vlasti. Zavisno od sposobnosti, snage, inicijativnosti, odlučnosti ličnosti predsjednika i od toga da li je na čelu partije koja ima većinu u Skupštini.

U cjelini gledano, ustavna određenja o položaju i nadležnosti Skupštine, Vlade, predsjednika Republike i sudova, opredjeljuju da se na izborima poslanika u Skupštinu, a ne na izborima predsjednika Republike, određuje ko će i kojim političkim pravcem u određenom vremenu vršiti funkcije vlasti. To je bitno za razumijevanje Ustavom Republike Crne Gore ustanovljenog parlamentarnog sistema vlasti.

Iz prikazanih ustavnih određenja proizilaze i prilično skrupulozna pravila ponašanja za svakog činioca sistema. Njihovo dosljedno poštovanje, pretpostavka je uspješnog i dosljednog ostvarivanja u praksi, u životu, ustavno ustanovljenog parlamentarnog sistema. To je pretpostavka da na ovom području ne bude ili bude u maloj mjeri razlike između stvarnog i normativnog.



## Glava druga

# PARLAMENTARIZAM U PRAKSI U REPUBLICI CRNOJ GORI 1992 – 2001.

### I

## PRETPOSTAVKE PARLAMENTARIZMA U CRNOJ GORI

Ustavno–pravni okvir koji demokratski uspostavljenu vlast uređuje po načelu podjele vlasti,<sup>1</sup> samo je jedan, naravno neophodan, ali ne i dovoljan uslov za funkcionisanje parlamentarnog sistema.<sup>2</sup> Za njegovo nesmetano odvijanje i afirmaciju parlamentarne demokratije pretpostavlja se ispunjenje i drugih pretpostavki. Relevantna teorijska misao, između ostalog, navodi sljedeće pretpostavke:<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> G. A. Almond (1966) teoriju o podjeli vlasti opisuje kao „vladajući obrazac” političke nauke u osamnaestom i devetnaestom vijeku koja je po njemu sada zamijenjena tzv. sistemskim obrascem. S tim u vezi, A. Lijphart (1992) konstatuje da je glavna razlika između teze o podjeli vlasti i Almondove sheme, zapravo Almondovo nastojanje da zamašaj ideje o podjeli vlasti sa tri formalna dijela vlasti (zakonodavni, izvršni i sudski) proširi na neformalne političke substrukture (partije, interesne grupe, medije) te da mnogo veće značenje pridaje ovima potonjim (ulazne strukture) nego onima prvim (izlazne strukture). Ostale razlike po Lijphartu su, uglavnom, u terminologiji, pri čemu Almond vlast naziva funkcijom, a podjela postaje uslov očuvanja granica između nosilaca vlasti.

<sup>2</sup> „Parlamentarizam nisu puke kulise, niti je to formalni aranžman odnosa formalno predstavničkog tela i nosilaca izvršne vlasti. Parlamentarizma u pravom smislu nema bez razvijenog i autonomnog, složenog, gusto tkanog, živog građanskog društva. U krajnjoj liniji (ili, početno), ono počiva na privatnoj preduzumljivosti, dakle na slobodnoj tržišnoj privredi, ali se ne može svesti na to. Parlamentarizma nema bez osnovnih građanskih i političkih sloboda i prava, bez njihove ukorenjenosti u društvenom i političkom životu i efikasne zaštite, uključujući i onu načelno nezavisnog suda. Parlamentarizma, najzad nema ni bez razvijenog i delotvornog sistema partija i interesnih grupa, bez delotvornog i razvijenog javnog mnjenja itd. Naravno, parlamentarizam je i jedna svojevrsna politička kultura, jedan osoben način vođenja politike i otpravljanja javnih poslova, svojesvrstan odnos vladajućih i podvlašćenih. Samo pod ovim osnovnim uslovima (kojima bi se mogli pridodati i ne manje značajni) parlamentarizam postaje osobeno a glavno obeležje moderne demokratije, ako se posmatraju njene institucije i njen život.” (P. Jovanović, „Nekoliko napomena o poreklu i smislu parlamentarizma”, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1, 1992, str. 57–58).

<sup>3</sup> Vidjeti: V. Vasović, *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 805–806.

- *Određeni stepen društvenog razvoja, kvaliteta života i homogenosti društva;*
- *Postojanje zrelog, odnosno civilnog društva koje je u stanju da spriječi monopolizaciju vlasti od političke elite ili nametanje ciljeva koje društvo ne može da ostvari i ne želi da prihvati;*
- *Određeni status, odnosno ulogu politike i radijus njenog dejstva. Hipertrofirana sfera politike direktno guši parlament i parlamentarizam. S druge strane, parlament i parlamentariizam ne mogu normalno i plodotvorno djelovati u uslovima prezira prema politici ili nepoverenja prema političkim institucijama;*
- *Odgovarajući partijski sistem, odnosno: kompetitivni višepartijski sistem, socijalnu utemeljenost partija, tolerantne i konsocijantne partije sa odgovarajućim koalicionim potencijalom, spremnost partija da poštuju volju birača i demokratičnost partija.*

Kad se imaju u vidu navedene pretpostavke, onda je u vezi s parlamentarizmom i razvojem parlamentarne demokratije u Crnoj Gori u posmatranom periodu moguće konstatovati:

(1) Crna Gora, kao i druga postkomunistička društva prolazi kroz tranziciju, s tim što se ona tokom čitavog ovog perioda nalazi još uvijek u njenoj početnoj fazi. Pritom, normiranje, dinamika, usmjeravanje i efikasnost realizacije procesa tzv. svojinske i upravljačke transformacije privrede u Crnoj Gori, u funkciji su jačanja stečenih političkih pozicija i njima odgovarajuće moći. Da parafraziramo bivšeg češkog premijera Vaclava Klauza,<sup>4</sup> umjesto da se pravila novog poretka stabilizuju, a novo zakonodavstvo redefiniše pravila igre, vladajuća politika nije uspjela da se odupre izazovu da vlada zakonima umjesto da napravi zakone isključivo radi definisanja pravila igre. To se naročito manifestovalo u periodu izolacionističke politike, odnosno vremenu kada je zahvaljujući podršci režimu u Beogradu Crna Gora bila izložena sankcijama međunarodne zajednice. Nakon zaokreta koji su uslijedili poslije rascjepa u vladajućoj stranci, dinamiku i obim reformi opredjeljivali su, takođe, uticaji spoljnih prije nego unutrašnjih faktora, naročito u periodu kad je od finansijske potpore iz inostranstva zavisilo uredno servisiranje budžeta.

Prethodno izneseno može se ilustrovati kroz političko organizovanje u radnom procesu i ažurnost u evidenciji partijskih pristalica, članova i simpatizera u organima državne uprave, odnosno imenovanje članova u upravnim odborima transformisanih preduzeća koje delegiraju društveni

<sup>4</sup> Vaclav Klaus, *Promene sistema – osetljiva mešavina plana i spontanosti*, „Ekonomska politika”, Beograd, No 2279, 11. decembar 1995.

fondovi odnosno Vlada, po pravilu – dakako nepisanom, iz reda pripadnika vladajuće(ih) stranke(stranaka). Nivo njihovog ranga u partijskoj hijerarhiji opredjeljuje značaj i ekonomski potencijal transformisanog privrednog subjekta. Ovo prisvojeno pravo vladajuće političke elite, koje nema uporišta u zakonu, još više sužava prostor za, ionako, malu mogućnost ostvarivanja parlamentarne kontrole izvršne vlasti. Istovremeno, za ovaj period tranzicije može se reći da ga karakteriše naglo socijalno raslojavanje kroz privatizaciju „... u kojoj većinu čine gubitnici, a jezgro 'privrednog društva' čine protagonisti sive ekonomije.”<sup>5</sup>

Crnogorsko društvo je duboko i oštro podijeljeno što se odražava i na homogenizaciju njegove političke zajednice. Osnovne linije rascjepa manifestuju se prije svega u odnosu prema crnogorskom državnom i nacionalnom pitanju. Njihova nedovršenost, odnosno valjana ustavno–pravna utemeljenost ujedno je i ključni problem za čije rješenje nije lako naći demokratski odgovor, jer demokratija nije univerzalni i nadasve efikasan lijek za sve društvene bolesti. To se naročito odnosi na društvo u kojem postoji stanovita kriza identiteta,<sup>6</sup> ili drugačije rečeno društvo u kome se „... osnovni kolektivni identiteti (nacionalni, klasni, grupni) pretpostavljaju i tolerišu kao društvene realnosti, a kao glavna osnova političkog pro-

---

<sup>5</sup> P. B. Jovanović i M. Marjanović, „Politička kultura građana Crne Gore” SoCEN, Podgorica. Rukopis studije je u štampi. Riječ je, inače, o istraživanju na istoimenu temu sprovedenom na slučajnom, stratifikovanom uzorku od 704 punoljetna građanina iz devet opština Crne Gore, tokom juna 2001.

<sup>6</sup> Problemi demokratije i konflikata u društvu predmet su brojnih teorijskih elaboracija. Tako, npr., baveći se temom pluralističke demokratije P. G. Kielmansegg u radu *Koliko pluralizma podnosi demokratija* (1991) pravi razliku između najmanje tri vrste pluralizma: (1) *pluralizam interesa* (bavi se pitanjem: „Kako treba razdijeliti djeljiva dobra?”); (2) *pluralizam vrijednosti* (bavi se pitanjem: „Koje vrijednosti treba da važe?”) i (3) *pluralizam identiteta* (bavi se pitanjem: „Koga uključuje riječ *mi* ? Sa kim ja činim zajednicu?”).

Konstatujući da pluralizam ne podrazumijeva „puku efemernu strukturu grupe”, Kielmansegg upozorava da „demokratija podnosi priličnu količinu pluralizma interesa; teže joj ide sa pluralizmom vrijednosti, a najteže sa pluralizmom identiteta.” To je, po njegovom mišljenju, zato što „...tamo gdje se radi o udjelu u djeljivim dobrima postoji mogućnost sporazuma i kompromisa. A pravila demokratskog političkog procesa su relativno pogodna za realizovanje takvog sporazuma. Slične mogućnosti sporazuma i kompromisa ne postoje kada se radi o vrijednostima.” (Primjer: borba organizovanih grupa oko što većeg dijela nacionalnog dohotka.)

Odluke u sukobima vrijednosti moraju slijediti imperativ *ili...ili*, one ne mogu slijediti udoban put *kako ovo tako...ono*. Vrijednosti imaju za ljude drugo, egzistencijalnije značenje nego interesi; zbog toga je u ovom području mnogo teže formirati njihovu sposobnost za toleranciju. (Primjer: prilaženje i razilaženje Katoličke crkve i ženskog pokreta po pitanju abortusa.)

Pluralizam identiteta konačno znači da nedostaje *mi* – svijest. Ali time je stavljena pod znak pitanja spremnost da se zajednička pravila igre prihvate kao obaveza za nas i druge i u slučaju poraza. Tako je od samog početka demokratski konsenzus ugrožen u svojoj suštini... „jer spremnost da se dopusti nadglasavanje pretpostavlja elementarnu svijest o zajedničkoj pripadnosti.” (Primjeri su nacionalni sukobi na području bivše Jugoslavije, kao i sukobi u brojnim drugim multinacionalnim državama.)

cesa uzimaju *društveni interesi*, stvoreni posle ovih društvenih realnosti nastalih prirodno–istorijskim razvojem” (Matić, 1993).

(2) Crna Gora još uvijek se u mnogim segmentima prepoznaje kao društvo „tradicionalnog (hijerarhijskog) senzibiliteta” (Wildavsky) i heterogene političke kulture, u kome vlast još uvijek češće ima prije ime i prezime nego li adresu. Tako, npr., govoreći o vidovima manifestovanja političke kulture u Crnoj Gori P. B. Jovanović i M. Marjanović konstatuju: „Na jedan opšti način, dakle bez obzira na sve osnovne podjele koje postoje u tom društvu, ona se ispoljava kao specifičan suživot demokratskih i preddemokratskih stavova, vrijednosti, orijentacija. Prirodno je da ovo drugopomenuto, preddemokratsko, bude ukorijenjeno, za razliku od onoga demokratskog jer zemlja ima sasvim novo, ograničeno demokratsko iskustvo. S druge strane, mada ograničeno i novo to demokratsko iskustvo dio je aktuelnog poretka koji nastoji da se razvije kao sistem, i to u skladu sa bližom i daljom okolinom. Tako nas podaci koje smo prikupili i proučili vode ka dva osnovna saznanja. U jednom sloju neki iskazi potvrđuju rasprostranjenost demokratskih orijentacija i vrijednosti, ali ako se noktom zagrebe taj sloj, često se ukaže drugi za koji se ne može reći da je nesporno demokratski. Međutim, i to je drugo, ne možemo sa sigurnošću odrediti prirodu – uslovno rečeno – 'donjeg sloja'. Dok u onom gornjem, neka je i bliži površini, postoji neka koherentnost, usklađenost i povezanost, dotle u onom donjem nalazimo reflekse različitih kulturnih tipova. Ni ovo nije neočekivano. Naši instrumenti prilagođeni su istraživanju demokratske politike kulture, ali ne i onoga što postoji ispod nje ili umjesto nje. Međutim, to i ne mora biti neka posebna nevolja. Jer, možemo reći da onaj sloj demokratske kulture predstavlja ujedno i okvir u kome ono što je ispod djeluje – sve dok je u Crnoj Gori demokratije ili demokratske tranzicije.”<sup>7</sup>

Ipak, zahvaljujući glavnim političkim pravcima, ono se istovremeno nalazi u procesu modernizacije i retradicionalizacije.<sup>8</sup> Procesi modernizacije ogledaju se u neminovnom otvaranju prema svijetu i usvajanju novih demokratskih i kulturnih obrazaca. Čak i kad se radi o malim pomacima u tom pravcu, promjene su vidljive jer one ulaze u društvo koje nema demokratske tradicije. Međutim, sve je to još uvijek nedovoljno i sporadično da bi se moglo govoriti o *zrelom – civilnom društvu koje je u stanju da*

---

<sup>7</sup> Op. cit.

<sup>8</sup> Rezultati takođe novijih istraživanja pokazuju da je *vezanost za pleme i bratstvo* prisutna kod većine u javnom mnjenju. Naime, takav odnos registrovan je gotovo kod 3/4 ispitanika na nivou globalnog javnog mnjenja u istraživanju „Političko javno mnjenje Crne Gore” iz aprila 2000. koje je uradio CEDEM iz Podgorice, odnosno kod više od 2/3 studenata anketiranih početkom juna 2001, u okviru projekta „Vrijednosne orijentacije i nivoi društvenog aktivizma studenata Univerziteta Crne Gore”, (u vezi stavova studentske populacije detaljnije vidjeti u istoimenoj publikaciji Nansen Dialogue Centre – Montenegro, Podgorica, septembar 2001).

*spriječi monopolizaciju vlasti od političke elite ili nametanje ciljeva koje društvo ne može da ostvari i ne želi da prihvati.*

U prilog izrečenoj konstataciji govore i rezultati navedenog istraživanja o političkoj kulturi građana Crne Gore, na osnovu kojih je moguće identifikovati da u javnom mnjenju postoji svijest o potrebi aktivnije uloge građana u političkom životu; 78,6% ispitanika smatra da njihov uticaj na tokove politike treba biti priličan, odnosno veoma veliki, ali, istovremeno, preferira i identičan uticaj, doduše u nešto manjem omjeru (70,4%) od strane parlamenta, odnosno predsjednika Republike (68,6%). S druge strane, građani ne iskazuju dovoljnu spremnost za preduzimanje zajedničkih akcija u cilju promjena u društvu kako bi zadovoljili svoje potrebe i postigli određene ciljeve. Tako, prema nalazima istraživanja koje navodimo, gotovo 2/3 ispitanika eksplicitno iskazuje nespремnost da uzme učesće u protestima građana, a oko 3/5 na isti način ne izražava želju da putem potpisivanja peticija – zahtjeva utiče na rješavanje nekog lokalnog ili, pak, opšteg problema.

U nedostatku pretpostavljene *akcijske usmjerenosti*, a koja se registruje u vremenu koje sa stanovišta efekata procesa demokratizacije izvjesno označava njen viši nivo u odnosu na prethodni period, teško je govoriti o zrelosti civilnog društva u Crnoj Gori. Zapravo, čini se ispravnijim govoriti da se u tom pogledu radi o rudimentalnim oblicima takvog društva u kome građani, kao individue<sup>9</sup> koje su u stanju da politiku racionalno vrednuju – prema njenim stvarnim učincima a ne isključivo na osnovu njenih ideoloških i partijskih svojstava, odnosno svojstava vođe(a) – predstavljaju ubjedljivu manjinu. U toj situaciji „... politička elita može simulirati ili manipulirati demokratijom i parlamentarizmom”.<sup>10</sup>

Drugi aspekt potencijalnog aktivizma građana je njihovo poznavanje problema o kojima je ovdje riječ. Naime, rezultati jednog drugog istraživanja javnog mnjenja, naslovljenog upravo na probleme parlamentarizma u Crnoj Gori,<sup>11</sup> ukazuju na relativno nedovoljno poznavanje osnovnih funkcija i elemenata unutar postojećeg političkog sistema. Tako, npr., kao

---

<sup>9</sup> Tragajući za odgovorima koje su to vrline koje odgovaraju idealu *dobrog građanina*, pozivajući se na V. Galstona („Liberal Virtues: Citizenship, virtue and Community”), kao neoliberalni odgovor na klasičnu tezu o „pasivnom građanstvu”, M. Podunavac („Politička kultura i političke ustanove”, u: „Fragmenti političke kulture”, Institut društvenih nauka, Beograd, 1998, str. 21) navodi: (1) Opšte vrline (hrabrost, poštovanje zakona i lojalnost); (2) Socijalne vrline (nezavisnost i otvorenost); (3) Ekonomske vrline (radna etika i adaptacija na ekonomske i tehnološke vrline), i (4) Političke vrline (tolerancija i spremnost za kompromis kao sposobnost da se respektuju prava drugih ljudi, potom sposobnost da se ocjenjuju i vrednuju oni koji upravljaju državom, odnosno spremnost da se uzme učesće u javnim debatama zajednice.

<sup>10</sup> V. Vasović, op. cit.

<sup>11</sup> Istraživanje je obavljeno tokom novembra 2001. godine u okviru projekta „Parlamentarni program”, Centra za demokratsku tranziciju iz Podgorice, na uzorku od 1038 ispitanika iz svih opština u Crnoj Gori.

sistem vlasti koji funkcioniše u Crnoj Gori: 56,6% ispitanika navodi parlamentarni; 27,2% – predsjednički, 10,1% – skupštinski; polupredsjednički – 3,1%; kancelarijski – 1,6%, dok 1,4% po sopstvenom priznanju ne zna. Na pitanje da li može da navede bar dvije (osnovne) funkcije parlamenta, pozitivno je odgovorilo 52,3% ispitanika. Međutim, na pitanje koje su to funkcije tačan odgovor dalo je 41,0% navodeći zakonodavnu, odnosno 2,6% kontrolnu i 0,2% propagandnu funkciju. Istovremeno, kao nadležnost Skupštine, 18,2% je navelo izbor predsjednika Republike, odnosno 28,1% smatra da tu spada i predlaganje mandataru Vlade. Takođe, dok predsjedniku Republike čak 35,9% ispitanika pripisuje i zakonodavnu inicijativu, samo 11,7% njih je tvrdilo da zna koja dva posljednja zakona su donesena u Skupštini; međutim, tačan odgovor koji su to zakoni među njima nije znalo 77,6%. napokon, na pitanje da li znaju za neke od skupštinskih odbora i komisija i da li su upoznati sa njihovim radom 70,8% je odgovorilo negativno.<sup>12</sup>

(3) Nakon događaja iz druge polovine 1988. i s početka 1989. godine kada je izvršena radikalna smjena vladajućih garnitura u svim sferama i institucijama društva – od politike do kulture i sporta, novouspostavljena vlast bila je prinuđena da legalizuje višestranačje i na taj način građanima ponudi novi način bavljenja politikom. Bio je to izazov za mnoge koji su energiju utrošenu na mitinzima i u procesima „radne i političke diferencijacije” smatrali dovoljnim doprinosom za stvaranje novog, pravednijeg društva kome su težili. Privid permanentne participacije svih u svemu, kako bi rekao R. Darendorf, u suštini je označavao totalnu društvenu imobilnost, „praktično permanentno mirovanje.” Utoliko se i strah od „pluralističkog šoka” (Goati) činio realnim.

Demonstrirana moć mase u odnosu na postojeće institucije društva gradila je predstavu o napokon stvorenom efikasnom sredstvu za zaštitu „interesa naroda”. „Vjekovna nada uvedena je u političku arenu” (Lipset). Decenijama stvarane slike o jedinoj, „pravoj”, neposrednoj demokratiji pretakane su u filmski omnibus u kojemu se masi predočavalo da ima mjesta i za veliki broj uloga značajnijih od pozicije statista. Zamjena „stare”, „novom politikom” koju predstavljaju pojedinci, a ne nove institucije i procedure, zauzela je visoko mjesto u vrijednosnoj skali značajnog broja birača koji nijesu podržavali ideju političkog pluralizma. Ideje o neopodnim, radikalnim i diskontinuelnim, promjenama u strukturi sistema vlasti transponovane su pod pritiskom vladajuće političke elite i padale su na heterogeno društveno tlo koje je trebalo da obezbijedi njihov legitimitet i realizaciju. Dvogodišnje iskustvo višestranačja, koje prethodi dono-

---

<sup>12</sup> Posljednji indikator ipak treba tumačiti s izvjesnom rezervom, jer u vrijeme son-  
daže javnog mnjenja javnost je permanentno izlagana informacijama o radu Komisije za  
ispitivanje napisa o tzv. duvanskoj mafiji u Crnoj Gori. Navedenu strukturu odgovora ta-  
ko, po našem mišljenju, valja tumačiti kao nedovoljno poznavanje samog toka rada Kom-  
isije, a ne kao informaciju o njenom postojanju.

šenju Ustava, pokazalo je spremnost i potrebu građana da učestvuju u politici. Međutim, iako u tom periodu u Crnoj Gori, makar formalno, egzistira 40-tak partija participacija građana u politici svodi se prije svega na učešće u izborima, odnosno njihovo se bavljenje politikom uglavnom svodi na tzv. posmatračke aktivnosti (pored izlazaka na biralište, u te aktivnosti spadaju i razgovori o politici, uvjeravanje drugih kako da glasaju, odnosno izlaganje političkim uticajima kao što su redovno praćenje političkih emisija na TV, skupštinskog zasjedanja, čitanje političkih rubrika u novinama i sl.)<sup>13</sup>

Naznačeni odnos prema politici nije se izmijenio ni nakon kakve-takve konsolidacije političke scene u smislu efekata njene stranačke profilacije. Naravno, u društvu koje još uvijek nije uspjelo da definiše svoj državni status, politika neminovno predstavlja dominantnu preokupaciju. Utoliko prije, njenim profesionalnim poslenicima uspijeva da svakodnevno zaokupljaju pažnju javnosti. To čine sistematski i uporno koristeći prije svega raspoloživi medijski prostor tako da se stiče utisak o hipertrofiji politike. No, pri tome, ipak, valja praviti razliku između onoga što Đ. Sartori<sup>14</sup> označava kao procese *širenja politike* i *politizacije politike*. Naime, svako širenje politike istovremeno ne mora da označava i njenu hipertrofiju; političke odluke u demokratiji moguće je podvrći autoritetu parlamenta, a da ipak njihovo provođenje bude „depolitizovano” (npr. primjena zakona kroz nezavisno sudstvo). Takođe, kad je riječ o *politizaciji politike*, odnosno kada neko područje postane politizirano, to može da bude korisno, ali i loše. Korisno je kad se manifestuje kroz nastojanje da apatični građanin postane zainteresovani sudionik u političkom životu zajednice; loše kad politika postane „pregrijana”, tj. politika nasilja, zastrašivanja, netolerancije i ideološke (ili stranačke) diskriminacije, odnosno kada takva politika, makar i u najblažem obliku ulazi u sudstvo, upravu, institucije učenja, policiju i armiju.

Manifestovanje upravo loših oblika *politizacije politike* u Crnoj Gori neminovno se odražava i na vrednovanje same politike i povjerenje prema političkim institucijama u javnom mnjenju. Tako, npr., prema već navedenom istraživanju o političkoj kulturi, tvrdnju da „političari obično ne vode računa o interesima građana” prihvata preko 3/4 ispitanika (*uglavnom se slaže 29,1%+potpuno se slaže 48,1%*). Istovremeno, identičan odnos, ali kao u ogledalu, dobijen je kroz odgovore (stavove) na inverznu tvrdnju „šta je u interesu građana najbolje znaju političari” (*uopšte se ne slaže 45,9%+uglavnom se ne slaže 26,7%*). Naravno, u konkretnom slučaju radi se o iskazima na osnovu kojih nije moguće graditi „definitiv-

<sup>13</sup> O nivoima političkog aktivizma vidjeti više u: I. Šiber, „Osnove političke psihologije”, Politička kultura, Nakladno-istraživački zavod, Zagreb, 1998.

<sup>14</sup> Đ. Sartori, „Samorazaranje demokracije? Odlučivanje većine i odlučivanje odbora”, u: „Legitimnost demokratske vlasti”, Izbor radova, Naprijed, Zagreb, 1996.

nu" predstavu o odnosu građana prema političarima, naročito ne onu koja odslikava čitav period koji je predmet naše analize.<sup>15</sup> Postoje, naime, brojni drugi indikatori koji upućuju na zaključak da taj odnos varira u zavisnosti da li je riječ o „našim” ili „njihovim” političarima, odnosno da je uslovljen nivoom stranačke identifikacije.<sup>16</sup> U tabelarnom pregledu koji slijedi interpretiraju se uporedni pokazatelji povjerenja prema najvažnijim predstavničkim institucijama u Crnoj Gori, registrovani u istraživanjima javnog mnjenja tokom posljednjeg perioda koji obuhvata ova analiza.

---

<sup>15</sup> Primjera radi, polazeći od slikovite Lasvelove paradigme: „Ko kaže, šta, kome, kojim kanalom i sa kakvim efektima” ilustruje ne samo suštinski proces i odnos između javnog mnjenja i medija nego, takođe, i ukazuje da je začetak javnog mnjenja uvijek mišljenje „nekog”, pojedinca, persone, individue ... – odnosno, činjenice o snažnoj ljudskoj potrebi da se bude informisan, a što pojedinca određuje i opredjeljuje u odnosu na društvena zbivanja, i često ga usmjerava da, u nedostatku informacija iste dobije, posredstvom različitih izvora, od drugih pojedinaca koji oličavaju autoritete javnog i političkog života – u pilot istraživanju pod naslovom „Političko javno mnjenje i mediji u Crnoj Gori” obavljenom tokom druge polovine 1996. godine na pitanje u anketi: „Kada Vam se čini da nemate dovoljno informacija o nekom političkom događaju i njegovom značaju, čijem mišljenju ste spremni da povjerujete?”, dobijena je sljedeća struktura odgovora: (1) Predsjedniku države – 11,2%; (2) Predsjedniku parlamenta – 7,3%; (3) Predsjedniku Vlade – 8,4%; (4) Predsjedniku partije – 9,1%; (5) Ministru – 1,7%; (6) Poslaniku – 12,2%; (7) Istaknutom intelektualcu – 11,5%; (8) Predstavniku crkve – 1,7%; (9) Novinaru – 3,8%, i (10) Ne vjerujem ni jednom od njih – 32,9%. Istraživanje je rađeno u okviru istoimenog projekta, koji su obrađivači (V. Pavićević i A. Backović) realizovali uz podršku Soros fonda iz Podgorice. Anketno ispitivanje sprovedeno je na slučajnom, stratifikovanom uzorku od 222 punoljetna građanina Podgorice.

<sup>16</sup> O vrlo ilustrativnim primjerima uticaja stranačke identifikacije na stavove i vrijednosne orijentacije građana Crne Gore vidjeti u CEDEM-ovim publikacijama o rezultatima istraživanja političkog javnog mnjenja u Crnoj Gori – Izvještaji br. 1 i 2 za 2000.



VRIJEME SONDAŽE JAVNOG MNJENJA / INSTITUCIJA	POVJERENJE U INSTITUCIJE – STAVOVI				
	Nikakvo	Malo	Bez stava	Srednje	Veliko
Decembar 1999.*					
SKUPŠTINA CRNE GORE	19,1	15,8	12,0	30,1	23,0
VLADA CRNE GORE	24,1	12,3	11,8	22,2	29,6
PREDSJEDNIK CRNE GORE	21,8	10,2	9,0	19,2	39,8
April 2000.**					
SKUPŠTINA CRNE GORE	15,5	18,04	11,8	31,7	23,6
VLADA CRNE GORE	20,2	14,1	11,4	12,6	27,7
PREDSJEDNIK CRNE GORE	19,1	11,2	7,7	20,7	41,3
Oktobar 2000.***					
SKUPŠTINA CRNE GORE	15,7	15,3	12,2	29,2	27,6
VLADA CRNE GORE	22,4	11,4	10,3	23,8	32,1
PREDSJEDNIK CRNE GORE	20,5	10,1	7,4	17,0	45,0
April 2001.****					
SKUPŠTINA CRNE GORE	19,2	18,6	16,2	28,1	17,9
VLADA CRNE GORE	25,4	14,4	15,1	21,9	23,2
PREDSJEDNIK CRNE GORE	26,6	11,2	9,4	17,4	35,4
<p>*/ Istraživanje sprovedeno od 17. do 26. decembra 1999. godine, na uzorku od 1000 ispitanika – građana osam opština Crne Gore, i to: Podgorice, Nikšića, Bijelog Polja, Berana, Pljevalja, Bara, Herceg–Novog i Cetinja.</p> <p>**/ Istraživanje sprovedeno od 17. do 26. aprila 2000. godine, na uzorku od 1000 ispitanika – građana osam opština Crne Gore, i to: Podgorice, Nikšića, Bijelog Polja, Berana, Pljevalja, Bara, Herceg–Novog i Cetinja.</p> <p>***/ Istraživanje je sprovedeno u vremenu od 2. do 10. oktobra 2000. Godine. Standardnim uzorkom obuhvaćeno je 976 ispitanika – građana iz osam opština iz: Podgorice, Nikšića, Berana, Bijelog Polja, Pljevalja, Bara, H. Novog i Cetinja.</p> <p>****/ Istraživanje sprovedeno u vremenu od 27. marta do 3. aprila 2001. godine. Uzorkom obuhvaćeno 1.076 ispitanika – građana iz: Podgorice, Nikšića, Berana, Bijelog Polja, Pljevalja, Bara, H. Novog, Cetinja, Mojkovca, Kolašina i Ulcinja. Navedena istraživanja sprovela je agencija za ispitivanje javnog mnjenja „DAMAR” iz Podgorice.</p>					

(4) Odnose između oštro suprotstavljenih grupa unutar političkog procesa opredjeljuje sposobnost i snaga institucija da proizvode i reprodukuju demokratske društvene odnose. Samo dobro uređene, demokrat-

ske institucije, uspijevaju da potisnu autoritarni i disfunkcionalni karakter poretka kojeg karakteriše tradicionalna i harizmatička vlast, odnosno autoritarni mentalitet.

Podrška proklamovanim demokratskim načelima i principima u Crnoj Gori zasnovana na kratkotrajnom i ne cjelovitom uvidu u iskustva te vrste; novi, demokratski režim ima malo istorije i nema *rezervoar legitimiteta* (Mishler & Rose) koji je stvoren inercijom dugotrajne bliskosti i prihvatanja. Uz to, novi režim nema ni dovoljnu mjeru „negativne tolerancije” kao konsekvence javnog odbacivanja starog, totalitarnog režima. Sve to, pojedinačno i zajednički, odražava se i na socijalnu utemeljenost partija i kompetitivnost partijskog sistema, što, doduše nije karakteristično samo za Crnu Goru kao jedno od postkomunističkih društava.<sup>17</sup>

Tako partije u Crnoj Gori, kao i u Srbiji, u velikoj mjeri, „... odražavaju interesno neizdiferencirani 'reljef' društva i obraćaju se biračima prvenstveno kao pripadnicima nacionalnih grupa, a ne kao nosiocima posebnih društvenih uloga i parcijalnih interesa. Zanimarivanje interesnoslojnih podela od strane partija nije samo rezultat 'diktata' socijalne strukture, nego i toga što su, u formativnoj fazi političkih partija u SRJ, ključni politički problemi bili...” (i ostali) „... problemi nacionalnog i državnog identiteta.”<sup>18</sup>

Dio demokratske osnove i demokratskog potencijala o kojima je ovdje riječ predstavljaju i institucija izbora, odnosno sistem koji uređuje način izbora najviših predstavnika vlasti. Od uvođenja višestranačkog sistema u Crnoj Gori, izbori su konstituisani kao *periodičan* i *inkluzivan* oblik legitimizacije političkog vođstva. U pogledu preostala dva atributa institucije demokratskih izbora, njihove *kompetitivnosti* i *definitivnosti*, ja-

---

<sup>17</sup> „U situacijama temeljnih promena u istočnoj Evropi najbolje prolaze one partije ... koje se *nadovezuju na interese sociokulturoloških zajednica*. Partije koje zastupaju 'klasične' političke ideologije, teže prolaze u zemljama istočne Evrope iz prostog razloga što su sadržaji i konsekvence takvih ideologija u priličnoj meri nepoznanica za narodne mase, kao i za vodeće političke grupacije. Ovo naravno, iz sasvim razumljivih razloga, ne važi za *reformisane komunističke partije*.

Etničke, verske i seljačke zajednice, ali takođe i nacija, utemeljuju prave i pouzdane orijentacije u situacijama preokreta. Stoga se posebna pažnja političara, koji traže podršku, usmerava baš na sociokulturološke zajednice ovog tipa, čiji istorijski koreni sežu daleko u prošlost i koje nisu preživele samo vladavinu komunista. Konflikti, povezani sa nastojanjima socio-kulturoloških grupacija, mogu se po pravilu lako politizirati jer su vrednosni interesi (Wertinteressen) odvajkada duboko ukorenjeni u narodu i uz to poznati kao vrlo kontroverzni. Iz principijelnih suprotnosti, koje u stvari čine jezgro ovih konflikata, mogu se izvesti pravi odgovori na mnogobrojne i svakodnevne probleme iz domena politike... U istočnoj Evropi već kod 'founding elections' postoje socijalne grupacije sa divergentnim vrednosnim interesima koji se mogu politizirati.” (H. D. Klingeman, „proces nastajanja kompetitivnih partijskih sistema u istočnoj Evropi”, u: „Postkomunizam i vlast”, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, Fakultet političkih nauka, Beograd, 1996.

<sup>18</sup> V. Goati, „Socijalni sastav partija u 'trećoj Jugoslaviji’”, u „Ciljevi i putevi društava u tranziciji”, Univerzitet u Beogradu, Institut društvenih nauka, Beograd, 1996, str. 266.

vljali su se i javljaju se još uvijek izvjesni problemi. U pogledu kompetitivnosti može konstatovati da se u praksi izvjesno manifestuju pomaci od *lošeg ka boljem*. Ta činjenica omogućuje Crnoj Gori da se, bez većih problema, svrsta u red društava koja primjenjuju standarde demokratske kompeticije, pri čemu, naravno, valja imati u vidu okolnost da „ne postoji zemlja u kojoj se izborna nadmetanje odvija na potpuno ravnom terenu” (Markoff). Međutim, kad je u pitanju definitivnost izbora, naročito nakon rascjepa u nekadašnjoj DPS, registruju se pojave koje na najdrastičniji način mogu da ugroze samu instituciju izbora. Riječ je, dakako, o činjenici da se dovodi u pitanje uticaj izbora na partijsku kompoziciju vlade i strukturu jednog od dva doma federalne skupštine, kao i to da izbori nisu za sve sudionike izborne utakmice, do kraja i u potpunosti, označili izbor rukovodstva koje ne predstavlja skupinu prostih figura i simboličkih lidera, već predstavnike vlasti izabrane od naroda, a što za posljedicu ima osporavanje legitimiteta Saveznoj vladi i predsjedniku Republike.

Istovremeno, Crna Gora još nije uspjela da izgradi dovoljno stabilan izborni sistem. Česte izmjene u izbornom zakonodavstvu (u toku deseto-godišnje prakse razvoja višestranačja doneseno je 10 zakonskih akata u ovoj oblasti), nijesu uvijek rezultirale unapređenjem i standardizacijom, kako njegovih osnovnih elemenata, tako ni preostalih nezavisnih varijabli koje čine strukturu izbornog sistema. Tako se, na primjer, sa stanovišta proklamovanog načela reprezentacije (proporcionalni metod) i ostvarenih efekata, proces izgradnje sistema može identifikovati kao prelazak od „pretežno proporcionalnog” (1990), preko kombinovane primjene većinskog i proporcionalnog (1992) potom „čisto proporcionalnog” (1992), ka svojevrsnom „miks sistemu” (1996), tj. kompilaciji pozitivnih elemenata većinskog i negativnih efekata proporcionalnog modela, te napokon povratku na „punu proporcionalnost” s pokušajem uvođenja instituta *pozitivne diskriminacije* za jedan od manjinskih naroda u Crnoj Gori (1998). Istim tragom, s izuzetkom pozitivne diskriminacije, odnosno *afirmativne akcije*, koja je postala sastavni dio sistema, idu i posljednje izmjene (iz 2000. i 2001) u izbornom zakonodavstvu Crne Gore.

Kao rijetka konstanta tokom ovog procesa može se registrovati jačanje mjesta i uloge partija u izbornom procesu na račun preostalih sudionika u izborima – birača, kandidata i državnih organa. Tako su partije za sebe obezbijedile ekskluzivno pravo da u konačnoj formi definišu okvir pojedinačnih prava i obaveza za učesnike u izbornom procesu. Naravno, pri izricanju ovakve konstatacije ima se u vidu činjenica da preferencija partijsko-socijalne u odnosu na teritorijalnu reprezentaciju kao kriterijuma prilikom kreiranja izbornog sistema, uz nesumnjivu vrijednost koju takvo rješenje nosi po sebi za crnogorsko društvo, sama po sebi, posljedično u prvi plan ističe ulogu partija.

Međutim, u navedenom procesu stiglo se dotle da se posljednjim novelama u izbornom sistemu faktički preslikavaju trenutni odnosi politič-

kih snaga u Crnoj Gori. To što se u vrijeme njihovog donošenja naglašeno ističe želja za postizanjem konsenzusa među oponentima, ne drži manje otvorenim pitanje da li među njima postoji i spremnost na djelotvorni sporazum o temeljnim konstitucionalnim shvatanjima, odnosno o *vladajućem mitu kojim se pretpostavlja da se sukobi i sporovi među grupama mogu srediti unutar političkog sistema* (A. Leiserson). Ukoliko je suditi po usvojenim rješenjima vlast na tako nešto je računala, jer kako, uostalom, drugačije tumačiti odredbe po kojima je od volje opozicije zavisilo da li će izbori biti uopšte sprovedeni (uporedi odredbe čl. 72. st. 1 i 2 i čl. 35. st. 2 Zakona iz 2000). Ipak, imajući u vidu da je riječ o jedinstvenom slučaju u praksi kompetitivnih izbornih sistema u savremenom svijetu, biće prije da se radilo o grubom previdu.

Na tragu prethodnih rješenja nalaze se i odredbe o sastavima organa za sprovođenje izbora (up. prethodna i rješenja zakona iz 2000. i 2001), koje na svoj način iskazuju dominantni osjećaj u odnosima između pozicije i opozicije – odnos nepovjerenja; čak i po cijenu nesprovodljivosti norme, kao što su novoproklamovana rješenja u okviru kaznenih odredbi (vidi čl. 115 zakona iz 2000). Na taj način navedeni zakonski akt predstavlja zapravo svojevrsnu institucionalizaciju nepovjerenja kao načela i principa uređivanja međusobnih odnosa.

Mada dosadašni izbori i izborni sistem u Crnoj Gori predstavljaju više sredstva za jednokratno upravljanje konfliktima nego stabilne institucije, zahvajući opredjeljenju da se u raspodjeli mandata primjenjuje proporcionalno umjesto većinskog načela, posljedično je doprinijelo razvoju jedne, potencijalno značajne, pretpostavke za afirmaciju parlamentarizma i parlamentarne demokratije.

Utvrdena svojstva odnosno tendencije proporcionalnog izbornog modela („sistema”) za Crnu Goru značajna su iz više razloga: prvo, na taj način potpomaže se stvaranje multipartijske parlamentarne strukture čime se omogućava artikulacija političkih potreba i ciljeva svih relevantnih segmenata etnički, jezički, ideološki, religijski i kulturno heterogene strukture crnogorskog društva u, i kroz institucije sistema; što je sa stanovišta stečenog iskustva „ulične demokratije” uoči uvođenja višestranačkog sistema neophodno i radi stabilnosti samih institucija vlasti, odnosno za postupnu izgradnju stabilnog demokratskog režima kojeg nema ukoliko postoji visoki nivo stvarnog i potencijalnog građanskog nasilja (Lijphart); drugo, prisustvo i djelovanje multipartijske parlamentarne strukture u javnom životu političke zajednice u Crnoj Gori umnogome je doprinijelo da za relativno kratko vrijeme, značajan dio njenih članova savlada, makar u verbalnom iskazu, prva slova u bukvaru političke demokratije; treće, karakter političkog predstavništva koji rezultira primjenom proporcionalnog modela raspodjele poslaničkih mandata, naročito u sistemu jedne – jedinstvene izborne jedinice, doprinosi demokratizaciji crnogorskog društva i na način što afirmiše i stimuliše tokove dva, na prvi pogled

suprotstavljena procesa. Riječ je, naime, o globalizaciji interesa zajednice kod koje mogu još uvijek da se prepoznaju elementi plemenske organizacije, odnosno stvaranju pretpostavki za kvalitetno drugačiju i racionalniju unutrašnju prekompoziciju i integraciju pojedinih društvenih slojeva u toku rastakanja stare socijalne strukture, i četvrto, primijenom ovog izbornog modela afirmiše se potreba za stvaranje, jačanje i širenje *koalicionog potencijala* kod političkih stranaka (što je ujedno i pretpostavka za neophodno konstituisanje i efikasno djelovanje tzv. razvojne koalicije koja treba da obuhvati sve relevantne društvene i državne subjekte kao što su sindikati, banke, komore, univerzitet, ...), ne samo uoči već i nakon izbora, bez čega ne može biti efikasne tranzicije crnogorskog društva.

Iako postojeće iskustvo funkcionisanja koalicionih vlada nije značajnije doprinijelo smirivanju i zaustavljanju pojedinih negativnih trendova „većinske demokratije”, ono je sobom donijelo značajne koristi, kao što su: širenje legitimacijske osnove vlasti, kakvu-takvu afirmaciju javnosti i kontrolu u procesu utvrđivanja i sprovođenja politike, pri čemu je kooperativnost u odnosu između koalicionih partnera blagotvorno djelovala na javno mnjenje. Takođe, stvaranje, jačanje i širenje koalicionog potencijala afirmisalo je i *kompromis* kao političku vrijednost koju *Crnogorci* inače teško pretaču u naviku jer, „beskompromisnost” i „čvrsti stav” predstavljaju dio matrice na kojoj počiva jedan u nizu stereotipa o moralnoj vrijednosti čovjeka iz ovog podneblja. Imajući pri tome u vidu da ni drugdje nijesu rijetki slučajevi odioznog stava i kod iskreno motivisanih ljudi od principa prema kompromisu i kompromisnim osobama odnosno umjerenom, „nezavisnim čovjeku u sredini” (Leiserson), onda praksa koja uvažava princip „srednjih rješenja” dobija vrijednost i izvan funkcije traganja za „dobrom vlašću”, dok političke odluke rezultiraju češće „pozitivnim zbirom” nego li „nulom” (Bobio).<sup>19</sup> U Crnoj Gori, kao i u drugim malim zajednicama, društvena solidarnost izvire iz porodičnih, prijateljskih i drugih izvanpolitičkih veza. S tim u vezi, valja imati u vidu da će se i ono što je preostalo od te solidarnosti brže i dramatičnije kidati ukoliko ne bude smirivanja „strasti” koje se raspiruju nepomirljivim, beskompromisnim odnosima većine i manjine u parlamentu, pri čemu, umjesto argumentovane diskusije u prvi plan izbija odnos snaga – kad „težina broja odstranjuje raspravu” (Birdo).

---

<sup>19</sup> „Na osnovu teorije nadvladavanja odluka donesena glasanjem većine ima za rezultat zbir ravan nuli; odluka donesena sporazumno između stranaka ima za rezultat pozitivan zbir. Kod prvog ono što većina dobije, manjina gubi, kod drugog, od dvije stranke obje nešto dobijaju (budući da je kompromis moguć samo kada dva partnera smatraju, nakon što se razmotre svi predlozi za i protiv, da će svaki od njih od toga imati neku korist). Kod naših pluralističkih društava formiranih od velikih organizovanih grupa u konfliktu među sobom, procedura ugovaranja služi da se održi ravnoteža društvenog sistema, više nego pravilo većine koje dijeleći protivničke strane na pobjednike i poražene, omogućava ponovno uravnoteženje sistema samo tamo gdje je manjini dozvoljeno da i ona postane većina.” (N. Bobio, „Država, vladavina, društvo – za opštu teoriju politike”, CID, Podgorica, 1995, str. 110).

## II PARLAMENTARNI IZBORI<sup>20</sup> I AKTIVNOST PARLAMENTA

1. MANDATNI PERIOD 1992 – 1996.  
(15. januar 1993 – 18. novembar 1996)

### 1.1. IZBORI

Nakon donošenja Ustava RCG oktobra 1992. godine, saglasno načelima za organizaciju vlasti utvrđenim tim ustavom i izbornim principima utvrđenim Zakonom o izboru odbornika i poslanika, koji je donijela Skupština, koja je donijela i proglasila Ustav, prvi izbori za Skupštinu raspisani su 14. oktobra, a održani 20. decembra 1992. godine.

Ovi izbori održani su istovremeno sa izborima za Donji dom Saveznog parlamenta nove države – SRJ, odnosno Vijeće građana Savezne skupštine i izborima za predsjednika Crne Gore. Uz to, izbori su provedeni u ambijentu ratnog okruženja i tim povodom sankcije međunarodne zajednice nametnutim novoj zajedničkoj državi Crne Gore i Srbije.

Faktori koji su presudno uticali na opredjeljenje birača u ovim izborima su, dakako, brojni i različiti po svojim učincima. Ipak, po našem mišljenju, najznačajniji od njih mogu se identifikovati u jednoj od analitičkih ocjena i sudova izrečenih povodom ostvarenih rezultata u izborima: „Jugoslaviju danas odlikuje veliko društveno nazadovanje, s puno neizve-

---

<sup>20</sup> Na osnovu ustavno-pravnog određenja mjesta i uloge pojedinih grana vlasti, moguće je izvesti zaključak da je Ustavom iz 1992. godine u Crnoj Gori uspostavljen manje-više klasičan parlamentarni sistem odnosno da je njime parlamentarna demokratija inaurisana kao oblik vladavine. Naime, shodno odredbama najvišeg pravnog akta, središte vlasti je republička vlada, koja se obrazuje na osnovu većine u parlamentu. Funkcija predsjednika Republike je više reprezentativna i uglavnom tipična za sve parlamentarne sisteme. Mada, neposredan (direktan) izbor od građana a ne od parlamenta, što je čest slučaj u parlamentarnim sistemima, pojačava njegov legitimitet, ne može nadomjestiti deficit njegovih izvršnih nadležnosti. Predsjednik, doduše, može biti politički jak i moćan, ali samo ako iza sebe ima lojalnu parlamentarnu većinu, naročito ako ta većina pripada partiji na čijem je on čelu. U tom slučaju njegova moć mnogo manje potiče iz predsjedničke funkcije, a mnogo više iz pozicije lidera vladajuće partije.

Ukoliko u crnogorskom ustavnom sistemu šef države iz bilo kojih razloga izgubi partijsku moć, a samim tim i podršku parlamentarne većine (kao što se to tokom unutar-partijskog sukoba desilo M. Bulatoviću) ili ako njegova partija, odnosno koalicija koja čini parlamentarnu većinu izgubi parlamentarne izbore, predsjednička funkcija se svodi na dužnosti striktno omeđene Ustavom, odnosno na formalnu vlast bez stvarne moći. Štaviše, u situaciji kada su političke podjele veoma duboke i mogućnost političkog kompromisa ili koabitacije prilično mala, veliko je pitanje da li se bez „svoje” parlamentarne većine predsjednik uopšte može održati na funkciji. U tom slučaju, realna je pretpostavka da se njemu protivnička parlamentarna većina ne bi zadovoljila „samo” njegovom političkom marginalizacijom, već bi nastojala da pronađe razlog za pokretanje procesa *impeachmenta*, koja u određenoj formi postoji u crnogorskom ustavu. Zato se, imajući u vidu položaj i ovlaštenja šefa države s jedne, i republičke vlade s druge strane, pitanje vlasti u Crnoj Gori ne rješava na predsjedničkim, već na parlamentarnim izborima.

snosti. U društvu je puno mitomanije. Nema jasne vizije o putevima izlaska iz tog stanja i o putevima ka progresu, društva i pojedinca. Erodirani su sistem i poredak vrednosti. Poremećeni su kriterijumi za političko prosuđivanje i opredeljivanje. Nedostaju demokratske institucije, demokratska institucionalna infrastruktura za informisanje građana i za oblikovanje javnog mnjenja zasnovanog na poznavanju istine u celini. Umesto toga znatan deo informativnih sredstava jednostrano informiše vršeći političko–interesnu selekciju činjenica.”<sup>21</sup>

Istovremeno, kako se navodi u navedenom izvoru, u stranim komentarima preovlađuju ocjene (iako, bez sumnje, pod naglašenim uticajem izbora u Srbiji one se, makar dijelom, odnose i na Crnu Goru) da su ostvareni rezultati izbora produkt povezanosti „radikalizovane nacionalističke opcije”, zadržavanja „institucionalne strukture i državnih sredstava informisanja u rukama vlasti”, dominacije pristrasne i „u korist političke vlasti napadne informativne propagande”, „srpskog inata” i „nacionalne homogenizacije pod pritiskom stranog faktora”; pobjede „periferije nad gradskim sredinama”, i sl., a što je sve zajedno uslovalo da je „iracionalizam nacionalističke strasti doveo javno mnjenje do manjka sposobnosti da realno sagleda stanje u kojem jeste”.<sup>22</sup>

Mada se izborni sistem na osnovu koga su provedeni izbori za republički parlament unekoliko razlikovao od sistema koji je ustanovljen uoči konstituisanja prve višestranačke skupštine u Crnoj Gori 1990, nije došlo do značajnijih promjena u odnosima među glavnim sudionicima na političkoj sceni u Crnoj Gori. Naime, iako je zadržan metod raspodjele mandata po načelu proporcionalne reprezentacije, očekivalo se da efekti primijenjenog metoda budu bitno drugačiji, prije svega, imajući u vidu broj i veličinu izbornih jedinica. Novim izbornim zakonom, za razliku od izbornog zakonodavstva iz 1990. godine kada je opština predstavljala jednu izbornu jedinicu, izbori za ovaj skupštinski saziv provedeni su u jednoj – jedinstvenoj izornoj jedinici (tzv. at–large sistem).<sup>23</sup>

Konstatacija da promjene izbornog sistema nijesu rezultirale značajnijim promjenama u parlamentarnoj strukturi odnosi se, prije svega na činjenicu da iako vladajuća stranka – DPS više nije uživala apsolutnu podršku u biračkom tijelu kao prilikom prvih višestranačkih izbora kada je nastupala pod imenom Savez komunista Crne Gore (osvojili ukupno 56.2% glasova), ona je i sa podrškom od 43.8% glasova birača ostvarila većinu (54.1%) mandata u parlamentu, te je na taj način u Crnoj Gori opstao da

---

<sup>21</sup> „Rezultati parlamentarnih i predsedničkih izbora u decembru 1992.”, M. Šuković, B. Milosavljević, V. Pavićević, S. Mihajlović, „Jugoslovenski pregled”, br. 1, 1993, str. 53.

<sup>22</sup> Op. cit. str. 52.

<sup>23</sup> Detaljnije o elementima izbornog sistema iz 1992. godine i učincima izbora vidjeti više u: Veselin Pavićević, „Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990–1996”, CID, Podgorica, 1997.



funkcioniše višepartijski sistem sa dominantnom partijom.<sup>24</sup> Kroz naredna dva tabelarna pregleda mogu se sagledati osnovni statistički pokazatelji ovih izbora:

Tabela 1. – Osvojeni glasovi i mandati po stranačkim listama u izborima za Skupštinu Crne Gore održanim 20. decembra 1992. godine.

r.b.	Naziv izborne liste	Glasova	%	Mand.	%
1.	SKPJ /Savez komunista – pokret za Jugoslaviju/	6.236	2,2	0	0
2.	CFP /Crnogorski federalistički pokret/	559	0,2	0	0
3.	SNO /Srpska narodna obnova za Crnu Goru i Hercegovinu/	3.894	1,4	0	0
4.	LSCG s/Liberalni savez Crne Gore/	35.564	12,4	13	15,3
5.	N K P J /Nova komunistička partija Jugoslavije/	1.089	0,4	0	0
6.	SRS /Srpska radikalna stranka/	22.265	7,8	8	9,4
7.	SOP /Srpski otadžbinski pokret/	9.160	0,3	0	0
8.	KPJ CG /Komunistička partija Jugoslavije u Crnoj Gori/	1.930	0,7	0	0
9.	SPCG /Socijalistička partija Crne Gore/	8.412	2,9	0	0
10.	DSCG /Demokratski savez Albanaca u Crnoj Gori/	11.388	4,0	0	0
11.	NS /Narodna stranka Crne Gore/	37.532	13,1	14	16,5
12.	DLJHTP /Demokratska ljevica – humanizam i tehn. progres/	703	0,2	0	0
13.	SDS CG /Socijaldemokratska stranka Crne Gore/	1.211	0,4	0	0
14.	DhPS /Demohrišćanska (pravoslavna) stranka/	2.478	0,9	0	0
15.	UR /Udruženje ratnika '91/92/	4.198	1,5	0	0
16.	EPCG /Ekološki pokret Crne Gore/	2.020	0,7	0	0
17.	SDPR /Socijal demokratska partija reformista Crne Gore/	12.994	4,5	4	4,7
18.	DO /Demokratska opozicija: Demokratska stranka Crne Gore; Narodna demokratska stranka; Savez samostalnih privrednika i Srpska demokratska stranka/	7.828	2,7	0	0
19.	DPS /Demokratska partija socijalista Crne Gore/	125.578	43,8	46	54,1
UKUPNO:		286.839	100	85	100

<sup>24</sup> O partijskim sistemima u Crnoj Gori vidjeti više u: Vladimir Goati, „Političke partije i izbori u demokratskom poretku”, CeSID, Beograd, 2001.



Tabela 2. – Disperzija osvojenih glasova stranaka koje su osvojile mandate po opštinama u izborima za Skupštinu Crne Gore održanim 20. decembra 1992. godine.

	Upisano birača	Vazeći glasovi		DPS		NS		LSCG		SRS		SDPR	
		Glasalo	%	Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%
1. ANDRIJEVICA	4.756	3.473	70,3	1.644	48,4	754	22,2	23	0,7	435	12,8	10	0,3
2. B A R	25.769	17.579	68,9	5.990	34,9	1.153	6,7	3.840	22,4	876	5,1	2.063	12,0
3. BERANE	25.711	17.402	67,7	7.692	44,9	2.893	16,9	1.704	10,0	1.548	9,0	881	5,0
4. BIJELO POLJE	36.853	23.827	64,7	7.419	32,0	4.893	21,1	3.726	16,0	2.157	9,3	1.717	7,4
5. BUDVA	8.794	6.283	71,5	3.228	53,3	914	15,1	616	10,2	339	5,6	109	1,8
6. DANILOVGRAD	11.229	8.308	74,0	4.793	59,3	1.112	13,8	380	4,7	364	4,5	41	0,5
7. ŽABLJAK	3.498	2.689	76,9	1.403	54,4	633	24,5	41	1,6	139	5,4	7	0,3
8. KOLAŠIN	7.949	5.666	71,3	2.940	54,0	1.193	21,9	182	3,3	163	3,0	82	1,5
9. KOTOR	16.567	11.851	71,5	6.035	52,2	1.307	12,0	1.628	14,1	390	3,4	324	2,8
10. MOJKOVAC	7.633	5.631	73,8	3.056	57,7	1.070	20,2	106	2,0	215	4,1	32	0,6
11. NIKŠIĆ	52.867	36.535	69,1	18.559	51,9	5.772	16,1	2.596	7,3	2.159	6,0	347	1,0
12. PLAV	10.615	7.509	70,7	1.463	20,0	247	3,4	1.647	22,5	426	5,8	1.913	26,1
13. PLUŽINE	3.547	2.770	78,1	1.205	44,7	677	25,1	44	1,6	223	8,3	13	0,5
14. PLJEVLJA	28.211	21.853	77,5	8.199	38,7	3.380	16,0	1.138	5,4	5.318	25,1	406	1,9
15. PODGORICA	106.949	72.587	67,9	33.966	47,7	7.318	10,3	8.988	12,6	4.148	5,8	1.640	2,3
16. ROŽAJE	14.096	6.560	46,5	1.887	28,9	47	0,7	2.265	34,7	86	1,3	1.622	24,8
17. TIVAT	9.562	7.139	74,7	2.853	41,6	1.274	18,6	996	14,5	243	3,5	753	11,0
18. ULCINJ	15.230	9.764	64,1	1.419	15,1	90	0,9	1.674	17,8	258	2,7	502	5,3
19. HERCEG NOVI	21.349	15.319	71,8	6.092	41,4	2.060	14,0	1.037	7,1	2.596	17,7	288	2,0
20. CETINJE	15.036	10.470	69,6	5.002	49,6	432	4,3	2.945	29,2	118	1,2	251	2,5
21. ŠAVNIK	2.824	2.304	81,6	1.238	58,9	330	15,7	20	0,9	128	6,1	1	0,05
Ukupno Crna Gora:	429.047	295.656	68,9	125.578	43,8	37.532	13,1	35.564	12,4	22.265	7,8	12.994	4,5

Izvor: Zapisnici RIK

Prva, konstitutivna sjednica Skupštine ovog mandatnog perioda (saziva) održana je 15. januara 1993. godine, kada su i potvrđeni mandati izabranim poslanicima.<sup>25</sup> Inače, mandat ove Skupštine trajao je do 18. novembra 1996. godine, kada je potvrđen mandat poslanicima novog saziva. Kroz tekst koji slijedi interpretiraju se osnovni statistički pokazatelji funkcionisanja Skupštine. Riječ je, zapravo, o podacima koji upućuju na: unutrašnju organizaciju Skupštine; pregled rezultata rada Skupštine; odnos Skupštine i Vlade, dok će se odnos Skupštine ovog saziva i Ustavnog suda interpretirati u formi jedinstveno sistematizovanih podataka za čitav period ove analize. Ovaj metodološki pristup obradi empirijske građe biće zadržan i kod preostala dva mandatna perioda, zaključno sa sumarnim pregledom kvantitativnih pokazatelja rada crnogorskog parlamenta u periodu 1992 – 2001. godine.

---

<sup>25</sup> Na osnovu izbornih lista, mandate su osvojili:

**Izborna lista Demokratske partije socijalista Crne Gore (46):** Mr Momir BULATOVIĆ, Svetozar MAROVIĆ, dr Milica PEJANOVIĆ – ĐURIŠIĆ, dr Risto VUKČEVIĆ, dr Miloš RADULOVIĆ, dr Asim DIZDAREVIĆ, dr Radoje KONTIĆ, Milutin OJDANIĆ, Predrag BULATOVIĆ, mr Srđa BOŽOVIĆ, mr Zoran ŽIŽIĆ, dr Rade FILIPOVIĆ, mr Miodrag PEJOVIĆ, Radivoje NIKČEVIĆ, Ljiljana POPOVIĆ, Radoman GOGIĆ, dr Ljubica – Beba DŽAKOVIĆ, dr Radovan ASANOVIĆ, dr Slobodan KRAPOVIĆ, Marko MILOŠEVIĆ, Slobodan KOVAČEVIĆ, dr Milutin VUKIĆ, dr Milo MARKOVIĆ, Đorđije PRIBILOVIĆ, Mihailo – Milo ČETKOVIĆ, Dragan KUJOVIĆ, Hasan KURTAGIĆ, Miladin MITROVIĆ, Branislav OTAŠEVIĆ, Branko VUKMANOVIĆ, Milan BOJANIĆ, Danilo VUKSANOVIĆ, Miodrag VUKOVIĆ, Uroš KLIKOVAC, Franjo DEDVUKAJ, dr Radoje OSTOJIĆ, Milijana RADOJIČIĆ, Velimir VUKOVIĆ, Anka ŽUGIĆ, Mijomir VUJAČIĆ, dr Trifun MUJOVIĆ, Asim TELAČEVIĆ, Ljubisav KNEŽEVIĆ, dr Šmajo ŠABOTIĆ, Novo BEČANOVIĆ, Muharem MURATOVIĆ.

**Izborna lista Narodne stranke Crne Gore (14):** Dr Novak KILIBARDA, dr Božidar BOJOVIĆ, Velibor POPOVIĆ, Dragan ŠOĆ, Vojin LAZAREVIĆ, Marinko LACMANOVIĆ, Milan CIMBALJEVIĆ, Savo ĐURĐEVAC, Predrag DRECUN, Predrag POPOVIĆ, dr Stefan SUŠIĆ, Ljubo GLUŠAC, mr Savo MARKOVIĆ, Milan LEKIĆ.

**Izborna lista Liberalnog saveza Crne Gore (13):** Slavko PEROVIĆ, Velimir VUJOVIĆ, Miodrag VLAHOVIĆ, Milorad VOKOTIĆ, Ranko ĐONOVIĆ, Đorđe MAKRID, Vladimir NIKALJEVIĆ, Stanka VUČINIĆ, Dragan IVANČEVIĆ, Džemal M. PEROVIĆ, Ljubomir STJEPČEVIĆ, Miodrag BURZAN, Zoran LJUMOVIĆ.

**Izborna lista Srpske radikalne stranke (8):** Milinko GAZDIĆ, Ilija DARMANOVIĆ, Miroljub ČIROVIĆ, Ljubomir ILIĆ, Drago BAKRAČ, Miloš KUSTUDIĆ, Slavko LONČAREVIĆ, Aćim VIŠNJIĆ.

**Izborna lista Socijaldemokratske partije reformista (4):** Mr Žarko RAKČEVIĆ, dr Ratko VELIMIROVIĆ, Ramo BRALIĆ, dr Dragiša BURZAN.

Izvor: „Sl. list R CG”, br. 1/93.

## 1.2. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA SKUPŠTINE

Unutrašnja organizacija Skupštine opredijeljena je Ustavom i Poslovníkom Skupštine. Ustavom je propisano da se poslanik bira na šest hiljada birača i da Skupština ima predsjednika i jednog ili više potpredsjednika, koje bira iz reda poslanika na vrijeme od četiri godine. Poslovníkom Skupštine određeno je da: broj potpredsjednika utvrđuje Skupština prilikom njihovog izbora; Skupština obrazuje stalna i povremena radna tijela (komisije i odbore) koja se obrazuju poslovníkom ili posebnim odlukama, a sastav im odgovara stranačkoj zastupljenosti poslanika u Skupštini; u Skupštini se obrazuju klubovi poslanika; Skupština ima generalnog sekretara.

• *Poslanici – broj i struktura.* – U ovom sazivu Skupština ima 85 poslanika. Broj poslanika za ovaj saziv utvrđen je Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava. Nakon izmjena koje su nastale po formiranju Vlade, odnosno izbora nosioca izborne liste DPS za predsjednika Republike, od ukupnog broja poslanika u Skupštini je 7 odnosno 8,2% žena. U pogledu starosne strukture dominira skupina starosne dobi između 40 i 49 godina (36,5%). Istovremeno, dok najmlađih (do 29 godina) uopšte nema, oni preko 60 godina čine 20,1% poslaničkog sastava. S obzirom na školsku spremu najzastupljeniji su poslanici s visokom stručnom spremom (87,1%), među kojima je i 12 doktora nauka. Napokon, parlamentarni sastav u nacionalnom pogledu čine: 65,9% Crnogorci/ke, 24,7% Srbi/Srpkinje, 7,1% Muslimani i 2,3% Albanci.

• *Predsjednik i potpredsjednici.* – Skupština u ovom sazivu ima predsjednika, tri potpredsjednika, generalnog sekretara i zamjenika generalnog sekretara. Predsjednik i jedan potpredsjednik birani su iz političke stranke koja ima većinu u Skupštini (DPS), a po jedan potpredsjednik iz opozicionih stranaka koje su izrazile interes za funkciju potpredsjednika (LSCG i SRS).

• *Radna tijela – broj i struktura.* – Poslovníkom Skupštine određeno je da se, za razmatranje i pretresanje pitanja i vršenje drugih poslova iz nadležnosti Skupštine, obrazuju komisije i odbori kao stalna radna tijela, a da Skupština i posebnom odlukom može obrazovati i druga stalna ili povremena radna tijela. Poslovníkom Skupštine ovog saziva obrazovano je 13 radnih tijela (komisija i odbora), a u toku mandata, posebnim odlukama, kao povremena radna tijela, obrazovane su četiri komisije, koje su prestale da postoje podnošenjem izvještaja o pitanjima za koja su obrazovane. Stalna radna tijela obrazovana Poslovníkom Skupštine jesu: (1) Komisija za izbor i imenovanja (predsjednik i 12 članova); (2) Komisija za predstavljanje i predloge (predsjednik i 6 članova); (3) Mandatno–imunitetska komisija (predsjednik i 4 člana); (4) Odbor za ustavna pitanja (predsjednik i 12 članova); (5) Zakonodavni odbor (predsjednik i 12 članova);

(6) Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu (predsjednik i 12 članova); (7) Odbor za privredu (predsjednik i 12 članova); (8) Odbor za finansije i budžet (predsjednik i 12 članova); (9) Odbor za školstvo, nauku i kulturu (predsjednik i 12 članova); (10) Odbor za zdravstvo, socijalno staranje i rad (predsjednik i 12 članova); (11) Odbor za zaštitu životne sredine (predsjednik i 6 članova); (12) Odbor za međunarodne odnose (predsjednik i 6 članova), i (13) Odbor za ljudska prava i slobode (predsjednik i 12 članova).

Poslovníkom Skupštine određeno je da u pojedino radno tijelo Skupština može izabrati naučne i stručne radnike kao konsultante, koji nemaju pravo odlučivanja. Koristeći tu mogućnost Skupština je u tri radna tijela birala konsultante, po četiri člana i to u: Odboru za ustavna pitanja, Zakonodavnom odboru i Odboru za zaštitu životne sredine.

Povremena radna tijela obrazovana posebnim odlukama jesu: (1) Komisija za staranje o usklađivanju republičkih propisa s Ustavom RCG (predsjednik i 6 članova) – obrazovana 10. marta 1993. godine, a prestala da postoji istekom ovog mandatnog perioda; (2) Komisija za utvrđivanje činjenica o zajedničkim grobnicama golotočkih žrtava (predsjednik i 8 članova) – obrazovana 9. juna 1993. godine, prestala da postoji podnošenjem izvještaja 16. decembra 1994. godine; (3) Komisija za prikupljanje informacija o otmici putnika – građana RCG iz voza broj 671 dana 27. februara 1993. godine (predsjednik i 4 člana) – obrazovana 19. oktobra 1993. godine, prestala da postoji podnošenjem izvještaja 25. jula 1996. godine, i (4) Komisija za prikupljanje informacija o razmjeni ratnih zarobljenika pripadnika JNA – građana RCG koji su zarobljeni od pripadnika Vojske Republike Hrvatske u toku oružanih sukoba 1991/92. (predsjednik i 4 člana) – obrazovana 26. januara 1994. godine, prestala da postoji podnošenjem izvještaja 25. jula 1996. godine.

• *Klubovi poslanika.* – Poslovníkom Skupštine utvrđeno je da se u Skupštini obrazuju klubovi poslanika, a klub sačinjavaju poslanici izabrani sa jedne izborne liste. Po ovom principu i izbornim rezultatima, obrazovano je 5 poslaničkih klubova, i to: (1) Klub poslanika Demokratske partije socijalista – 46 (54,1%) poslanika; (2) Klub poslanika Narodne stranke – 14 (16,5%) poslanika; (3) Klub poslanika Liberalnog saveza – 13 (15,3%) poslanika; (4) Klub poslanika Srpske radikalne stranke – 8 (9,4%) poslanika, i (5) Klub poslanika Socijaldemokratske partije reformista – 4 (4,7%) poslanika.

### 1.3. PREGLED REZULTATA RADA SKUPŠTINE<sup>26</sup>

• *Zasjedanja.* – Prva, konsultativna sjednica održana je 15. januara 1993. godine, a posljednja 25. jula 1996. godine. U ovom intervalu Skupština je održala ukupno 30 sjednica, koje su trajale 138 dana ili 849 sati. Od toga, u redovnom zasjedanju bilo je 25 sjednica, u trajanju od 121 dan ili 744 sata, a u vanrednom zasjedanju 5 sjednica u trajanju od 17 dana ili 105 sati.

Na ovih 30 sjednica bilo je ukupno 390 tačaka dnevnog reda. U okviru svoje ustavne nadležnosti Skupština je razmatrala 186 predloga zakona (sa budžetima i završnim računima budžeta), 9 nacрта zakona, a ostalo predlozi drugih akata, izvještaji, akti Ustavnog suda, izbori, imenovanja i razrješenja.<sup>27</sup>

• *Usvojeni zakoni.* – U ovom sazivu, računajući pri tome budžete i završne račune budžeta, donijeto je ukupno 140 zakona. Od toga novih zakona bilo je 60 (42,9%) dok su 80 (57,1%) zakoni o izmjenama i dopunama postojećih zakona.

Kako je riječ o skupštinskom sazivu koji je funkcionisao u periodu kada je trebalo usklađivati republičko zakonodavstvo s novim ustavom, čini se uputnim pregled zakonodavne aktivnosti iskazati i po godinama tokom ovog mandata Skupštine. Tako je tokom 1993. godine doneseno ukupno 47 (ili 33,6% u odnosu na ukupan broj u mandatnom periodu) zakona, od čega 26 novih i u formi izmjena i dopuna 21 postojeći zakon; 1994. godine od ukupno 53 (37,9%) zakona, usvojeno je 15 novih, a 38 postojećih je izmijenjeno ili dopunjeno; 1995. godine doneseno je ukupno 24 (17,1%) zakona, od čega 13 novih, dok je 11 postojećih zakona pretrpjelo izmjene i dopune. Napokon, u posljednjoj godini mandata Skupština je razmatrala ukupno 16 (11,4%) zakona, od čega 6 novih i 10 kojima se mijenjaju i dopunjuju postojeći zakoni.

• *Struktura donesenih zakona po oblastima.* – Ne računajući budžete i završne račune kojih je bilo ukupno dvanaest, doneseni zakoni razvrstani po oblastima koje uređuju, spadaju u: (1) državno uređenje, organizaci-

---

<sup>26</sup> Statistički pokazatelji koji se interpretiraju kroz tekst koji slijedi razlikuju se u apsolutnim veličinama od onih koje smo prethodno objavili u radu „Izborni sistem i izbori u Crnoj Gori 1990–1996”, CID, Podgorica, 1997, str.217. Mada je korišten isti izvor (zapisnici sa sjednica Skupštine) činjenicu da je, za razliku od prethodnog slučaja, obrada građe za potrebe ove studije urađena od lica iz stručne službe Skupštine, preciznosti radi, smatramo dovoljno obavezujućom da podatke koji se iznose na ovom mjestu pretpostavimo onima koji su naznačeni u navedenom radu.

<sup>27</sup> „O pitanjima iz svoje nadležnosti Skupština donosi zakone; daje autentično tumačenje zakona; donosi prostorne planove Republike, budžet i završni račun budžeta, deklaracije, rezolucije, odluke, preporuke i zaključke.” (Čl. 72. Poslovnika Skupštine, „Sl. list RCG”, br. 37/96, 16/97 i 24/97).

ja vlasti i unutrašnji poslovi – osamnaest novih i trinaest u formi izmjena i dopuna postojećih zakona; (2) sudstvo, kazne i postupci – pet novih i tri izmjene i dopune zakona; (3) monetarni, bankarski i finansijski sistem – izmjene i dopune zakona tri postojeća zakona; (4) porezi, takse i igre na sreću – deset novih i trideset jedan kao izmjene i dopune zakona; (5) privreda, razvoj i ekonomski odnosi – četiri nova i izmjena i dopuna zakona jednog zakona; (6) dobra od opšteg interesa i ekologija – četiri nova i izmjene i dopune tri postojeća zakona; (7) svojinski odnosi – dva nova i izmjene i dopune jednog zakona; (8) komunalno–stambena djelatnost – tri nova i izmjena i dopuna jednog zakona; (9) rad, zapošljavanje i socijala – jedan novi i izmjene i dopune devet postojećeg zakona; (10) društvene djelatnosti (prosvjeta, nauka, kultura, zdravstvo i sl.) – pet novih i u formi izmjena i dopuna jedanaest zakona.

• *Ostala usvojena akta.* – Skupština je pored zakona, u ovom mandatu razmatrala i usvojila i: tri poslovnika (privremeni i dva stalna) i isto toliko izmjena poslovnika; trideset četiri odluke organizacionog karaktera; ukupno dvije stotine dvadeset osam odluka o izboru, imenovanju i razrješenju; trinaest ocjena i zaključaka o pojedinim aktuelnim pitanjima, odnosno po jednu rezoluciju i preporuku.

• *Predlagači zakona.* – Ustavom je utvrđeno da su predlagači zakona: Vlada, poslanik i najmanje šest hiljada birača. Od 140 donesenih zakona, 130 (92,9%) je predložila Vlada, 7 (5,0%) poslanici, a 3 (2,1%) radna tijela odnosno grupa od 10 poslanika. Istovremeno, poslanici opozicije podnijeli su ukupno 52 predloga zakona, od kojih su usvojena samo dva, odnosno 3,8%.

• *Amandmani*<sup>28</sup>. – Podneseno je ukupno 362 amandmana, od čega: (1) 334 (92,3%) od poslanika iz opozicije, od kojih je prihvaćeno 42 (12,6%), odbijeno 224 (67,1%), dok je od 68 (20,3%) predlagač odustao; (2) od poslanika iz vladajuće stranke podnijeto je 28 (7,7%) amandmana, od čega je prihvaćeno 13 (46,4%), odbijeno 5 (17,9%), a od 10 (35,7%) su odustali. Dakle, od ukupnog broja amandmana prihvaćeno je svega 55, ili 15,2%.

---

<sup>28</sup> Riječ je o amandmanima podnesenim od poslaničke strukture, dok se amandmani koje je podnio predlagač smatraju sastavnim dijelom predloga akta koji je razmatran. Detaljnije o dijelu ovog dijela zakonodavne procedure, vidjeti u Poslovniku Skupštine, čl. 85–87.

## 1.4. ODNOS SKUPŠTINE I VLADE

• *Poslanička pitanja.* – Na osamnaest, od ukupno trideset održanih sjednica, Vladi i pojedinim ministrima postavljeno je ukupno 545 poslaničkih pitanja od 48 poslanika. U relaciji vladajuća stranka – opozicija u okviru ukupnog broja postavljenih pitanja međusobni odnos iznosi 9,7%:92,3%. Odnosno, iskazano prema stranačkoj pripadnosti poslanika: (1) Demokratska partija socijalista – 16 poslanika, 53 (9,7%) poslanička pitanja; (2) opozicija – 32 poslanika, 492 poslanička pitanja, i to: Srpska radikalna stranka – 8 poslanika, 217 (39,85%) poslaničkih pitanja; Narodna stranka – 12 poslanika, 157 (28,8%) poslaničkih pitanja; Liberalni savez Crne Gore – 8 poslanika, 81 (14,9%) poslaničko pitanje, i Socijaldemokratska partija reformista – 4 poslanika, 37 (6,8%) poslaničkih pitanja.

• *Glasanje o nepovjerenju Vladi.* – Ustavom je propisano (čl. 97) da Skupština može izglasati nepovjerenje Vladi, a predlog za glasanje o nepovjerenju može podnijeti najmanje 10 poslanika.<sup>29</sup> Ovaj institut korišćen je jedanput u ovom sazivu i to na predlog poslanika Narodne stranke 7. oktobra 1993. godine. Vladi nije izglasano nepovjerenje. Inače, riječ je o prvoj višestranačkoj vladi u Crnoj Gori. Ova Vlada funkcionisala je od dana, kad je inače i konstituisana kao Vlada drugog skupštinskog saziva, 5. marta 1993. do 2. februara 1994. U njen sastav ušlo je pet predstavnika opozicionih stranaka, i to: dva predstavnika Narodne stranke, jedan kao potpredsjednik Vlade a drugi kao ministar bez portfelja; dva predstavnika Liberalnog saveza Crne Gore koji su kao ministri vodili resore (1) uređenja prostora i (2) zaštite životne sredine, i jedan predstavnik Socijaldemokratske partije koji je izabran za ministra pomorske privrede i saobraćaja. Vladu je prvi napustio predstavnik Narodne stranke i to ministar bez portfelja (uz ranije najavljenju ostavku to je ozvaničeno 28. 7. '93.), dok je drugi predstavnik sa mjesta potpredsjednika odkazao lojalnost stranci, i kao „prebjeg” zadržao ovo mjesto. Nakon narodnjaka Vladu su napustili i predstavnici liberala (19. 10. '93), da bi 2. 2. '94, poslije ostavke predstavnika socijaldemokrata Vlada postala jednostranačka.

• *Interpelacija.* – Poslovníkom Skupštine (čl. 141–146) utvrđeno je da najmanje jedna četvrtina poslanika u Skupštini može podnijeti interpelaciju za pretresanje određenih političkih pitanja u vezi sa radom Vlade, a da se pretres interpelacije može završiti donošenjem zaključka o pitanjima koja su pokrenuta interpelacijom, a može se završiti bez odlučivanja, dakle, bez donošenja konkretnog akta, a može se završiti i podnošenjem predloga za glasanje o nepovjerenju Vladi.

<sup>29</sup> Sama Vlada pak može postaviti u Skupštini pitanje svog povjerenja (čl. 96. Ustava RCG). Inače, postupak odlučivanja o nepovjerenju, odnosno povjerenju Vladi uređen je odredbama Poslovníka Skupštine, čl. 137–140.

U ovom sazivu institut interpelacije korišten je od poslanika opozicije dva puta, i to: prvo, prilikom interpelacije o sprovođenju unutrašnje politike Vlade u oblasti obezbjeđenja javne sigurnosti i zaštite prava i sloboda građana o kojoj je vođen pretres 22. i 23. juna 1995. godine. Pretres je završen podnošenjem predloga zaključaka, koji nijesu prihvaćeni. Drugi put, u pitanju je bila interpelacija o sprovođenju politike Vlade u oblasti uređenja prostora o kojoj je vođen pretres 5 – 7. decembra 1995. godine. Tim povodom, pretres je završen podnošenjem predloga za glasanje o nepovjerenju Vladi. Predlog nije izglasan.

## 2. MANDATNI PERIOD 1996 – 1998.

(18. novembar 1996 – 15. jun 1998)

### 2.1. IZBORI

Nakon prvih parlamentarnih izbora po usvajanju Ustava iz 1992. godine, pred istek četvorogodišnjeg mandata Skupštine koja je iz njih proizašla, izbori za novi saziv raspisani su 27. jula, a održani 3. novembra 1996. godine. Istovremeno, održani su i lokalni i izbori za Vijeće građana Savezne skupštine što je, na svoj način, obilježilo čitav izborni proces. Naime, po okončanju ratnih dejstava u okruženju i postizanju tzv. Dejtonskog sporazuma, što nije uticalo na sudbinu političkih elita na vlasti u Crnoj Gori i Srbiji, već ih je naprotiv – kako će potvrditi slijed događaja – dodatno učvrstilo, sticao se utisak da će ovi izbori predstavljati rutinsku stvar za vladajuću Demokratsku partiju socijalista. Naročito, imajući u vidu i dalje postojanje njene monopolske pozicije u medijskoj sferi.<sup>30</sup> Međutim, odluci predsjednika Republike o raspisivanju ovih izbora prethodila je dugotrajna rasprava u vezi sa izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika.<sup>31</sup> Rasprava je zapravo predstavljala oštro konfrontiranje argumenata parlamentarne većine i parlamentarne manjine o demokratskom potencijalu novopredloženih rješenja od vladajuće stranke. Radilo se, prije svega, o tome da li i na koji način broj i veličina izbornih jedinica utiču na tip i karakter izbornog sistema. Iako je postojao

---

<sup>30</sup> Misli se, prije svega, na ulogu i ponašanje državnih medija u toku izborne kampanje, pri čemu treba odvojeno posmatrati uređivačku politiku tih medija od „pravila” kojima zakonodavac utvrđuje način i vrstu izborne propagande, kao i činjenicu da u Crnoj Gori uoči ovih izbora od elektronskih medija koji u svom programu imaju i emisije političko-informativnog karaktera, a izvan su uticaja države na njihovu uređivačku politiku, postoji samo jedna, i to lokalna radio stanica koja emituje program za dio područja opštine Podgorica.

<sup>31</sup> „Sl. list RCG”, br. 49/92 i 16/95.



zajednički imenitelj u argumentaciji i jedne i druge strane, a to je da je proporcionalni sistem demokratskiji izbor za društva poput crnogorskog,<sup>32</sup> usvojena su rješenja po kojima se efekti ovog izbornog modela, teorijski i faktički, približavaju distributivnim elementima njemu suprotnog – većinskog izbornog sistema.

Naime, vladajuća stranka predložila je i usvojila, glasovima samo svojih poslanika, da se umjesto republike kao jedne izborne jedinice (tzv. *at-large* sistem) novim izbornim zakonom<sup>33</sup> Crna Gora podijeli na 14 izbornih jedinica različite veličine. Opravdanje za ovakvo rješenje nađeno je u navodnoj potrebi da se obezbijedi „zastupljenost i predstavljenost nacionalnih i etničkih grupa u parlamentu.”<sup>34</sup>

Ne sporeći značaj predstavljenosti u parlamentu svih postojećih, relevantnih društvenih struktura, samom načinu na koji je ona obezbijedena u navedenom slučaju moguće je, sa stanovišta političkih učinaka izbornog sistema, izreći niz načelnih primjedaba. Prva od tih primjedaba predstavlja zapravo sam način utvrđivanja izbornih jedinica. Uvođenje većeg broja izbornih jedinica<sup>35</sup> u izborni sistem Crne Gore, odnosno posezanje vladajuće stranke za prekrajanjem granica izbornih jedinica (izborna geometrija, odnosno tzv. *gerimending*) u slučaju ovih izbora izlazi iz okvira uobičajenih rješenja u uporednoj izornoj praksi. Naime, nije dobro da se granice izbornih jedinica „crtaju” na način da poštuju (i to samo djelimično) isključivo jedan kriterijum (nacionalna struktura stanovništva), prenebregavajući pri tom realnu moć izabranih političkih predstavnika da utiču na rješavanje problema koji postoje u sredinama koje, navodno, treba da predstavljaju.<sup>36</sup> Druga se primjedba odnosi na narušavanje jednog

---

<sup>32</sup> Za socijalno heterogeno društvo, što je po više obilježja i crnogorsko društvo, primjena većinskog sistema, po mišljenju zakonodavca, bila bi... trajni izvor nestabilnosti novouspostavljenog demokratskog poretka. Takvom društvu odgovara samo proporcionalni izborni sistem, preko koga sve relevantne političke snage dobijaju odgovarajuće parlamentarno predstavništvo i šansu da, u srazmjeri sa svojom snagom, odnosno voljom biračkog tijela, participiraju u političkom životu. Zato je proporcionalni izborni sistem ugaoni *kamen konsensualne* demokratije, koja je nastala na iskustvima stabilnih, multikulturalnih zemalja Evrope.” (Zbirka propisa „Izbori '96.”, Republička izborna komisija, „Obod” Cetinje, Podgorica, avgust '96, str. 8)

<sup>33</sup> „Sl. list RCG”, br. 21/96, od 18. juna 1996. godine.

<sup>34</sup> Navod prema Obrazloženju podnosioca Predloga Zakona o izmjenama i dopunama zakona o izboru odbornika i poslanika.

<sup>35</sup> U prvim višestranačkim izborima (decembar 1990. godine) Crna Gora bila je podijeljena na 20 izbornih jedinica koje su u to vrijeme predstavljale teritorije njenih opština (Crna Gora ima sada 21 opštinu).

<sup>36</sup> Tako je, na primjer, u sastav izborne jedinice br. 10 – Ulcinj ušao i dio opštine Bar, odnosno njena mjesna zajednica Ostros sa naseljima: Ckla, Arbneš, Ostros, Veliki Ostros, Koštajnica, Bobovište i Tejani. Navedena primjedba dolazi naročito do izražaja ukoliko se uzme u obzir jedan od osnovnih razloga zbog kojih je zakonodavac posegao za promjenama Izbornog zakona. Naime, u drugom od tri osnovna razloga za donošenje no-

od temeljnih načela demokratskih izbora, a to je princip jednakog prava glasa. U konkretnom slučaju, pripadnici tzv. manjinskih naroda u Crnoj Gori (Crna Gora je inače Ustavom promovisana u građansku državu) koji nemaju prebivalište na teritorijama koje su izdvojene kao zasebne izborne jedinice, dovedeni su u neravnopravan položaj sa sunarodnicima koji žive u tim granicama, odnosno građanima Crne Gore koji su, silom zakona, izdvojeni iz administrativnih teritorija opština u kojima imaju prebivalište onemogućeno je da svojim glasovima utiču na raspodjelu većeg broja poslaničkih mandata, a što se moglo ostvariti da su glasali u istoj izbornoj jedinici sa svojim sugrađanima (npr. slučaj izbornih jedinica Podgorica I i Podgorica II u kojima se biralo 19, odnosno 1 poslanik).

Uz ovu, svakako najradikalniju izmjenu, zakonodavac je i kroz tzv. dopune izbornog zakona uticao na izmjenu prethodnog izbornog sistema u Crnoj Gori. Tako je umjesto tzv. *vezane liste* novim zakonom promovisana neka vrsta *poluzatvorene liste*,<sup>37</sup> koja je zapravo predstavljala modifikaciju odgovarajućeg rješenja iz Zakona o izboru saveznih poslanika u Vijeće građana Savezne skupštine. Istovremeno, iako se može tumačiti i kao direktna posljedica promjene broja, odnosno veličine izbornih jedinica, smanjenje broja potpisa podrške izbornim listama u fazi utvrđivanja kandidature (najmanje 25, najviše 300 potpisa), na svoj način, takođe je uticalo na kompetitivnost i ishod ovih izbora.<sup>38</sup> Napokon, svemu ovome prethodila je operacionalizacija ustavne norme da se jedan poslanik bira na 6.000 birača,<sup>39</sup> radi čega je došlo do smanjenja ukupnog broja poslanika u parlamentu Crne Gore (umjesto prethodno 85, ovaj parlamentarni saziv čini 71 poslanik) što je, takođe, uticalo na efekte proporcionalnosti

---

vih izbornih pravila, predlagač Zakona je naveo „... stvarnu i nespornu potrebu da se u parlamentu prezentiraju teritorijalne i političke različitosti i specifičnosti Crne Gore. Biračima se omogućava da glasaju i za kandidate iz svojih sredina, a ne samo za kandidate Republike.”

<sup>37</sup> „Mandati u okviru ukupnog broja mandata koje je izborna lista dobila raspoređuju se na način što se jedna polovina dobijenih mandata dodjeljuje kandidatima sa izborne liste prema redosljedu na listi (koji, dakako, utvrđuje stranka, odnosno rukovodstvo stranke, primj. V. P.), a preostali mandati kandidatima sa liste u skladu sa odlukom podnosioca liste.” (St. 1, čl. 99. Zakona)

<sup>38</sup> Kako drugačije tumačiti prijavljivanje ukupno 39 stranaka i koalicija za učešće u ovim izborima. Činjenica da su mnoge od malih (tzv. kanabe) stranaka ispale iz „igre”, ne uspjevši da obezbijede propisane, kao što je navedeno veoma liberalizovane uslove za sticanje „izborne licence”, ne znači da one nijesu mogle uticati i na krajnji ishod izbora. Ne ulazeći u motive pojedinih potencijalnih izbornih takmaca, izvjesno je da su neki od njih odigrali različite uloge u izbornoj kampanji; od stvaranja konfuzije u glavama birača do denuncijacija i širenja neprovjerenih informacija o pojedinim opozicionim prvacima i strankama. Uostalom, pretjerana liberalizacija uslova za prijavu i isticanje kandidatske liste najočiglednija je u slučaju Saveza socijalne pravde čija je lista, zapravo jedini kandidat dobio na glasanju svega 5 glasova, dakle petostruko manje nego potpisa podrške svojoj listi u postupku isticanja kandidature.

<sup>39</sup> Čl. 77. Ustava RCG; „Sl. list RCG”, br. 48/92. od 13. oktobra 1992. godine.

primijenjenog izbornog metoda u raspodjeli mandata. Inače, raspodjela mandata između stranaka koje su u izornoj jedinici „preskočile” izborni prag (osvojile više od 4% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali u izornoj jedinici) vrši se, kao i na osnovu prethodnih zakonskih rješenja, primjenom tzv. modifikovane D'Hondtove metode. Dakle, promjene u izbornom zakonodavstvu, zajedno i pojedinačno, bez sumnje, na različite načine, mogle su da koriste i koristile su prije svega najjačoj – vladajućoj stranci.

Na osnovu izloženog moguće je izvesti zaključak da novokonstituisana izborna pravila ne podstiču demokratsko sazrijevanje biračkog tijela na način da se u političkoj kulturi afirmiše potreba za permanentnim profiliranjem privremene i promjenljive većine i manjine u političkom predstavništvu na nivou globalne zajednice. Naprotiv, podstiče se stvaranje fiksnih i nepromjenljivih političkih manjina. Od ove „pravilnosti” svakako treba izdvojeno posmatrati stvaranje koalicije između dvije najjače opozicione stranke koje su, inače, na političkoj mapi Crne Gore pozicionirane na suprotnim polovima u odnosu na centralnu liniju rascjepa u biračkom tijelu, tj. na nacionalno i državno pitanje Crnogoraca i Crne Gore. Naime, mada za mnoge iznenađujuća, odluka Narodne stranke Crne Gore i Liberalnog saveza Crne Gore, kao i nekoliko drugih, manjih stranaka koje su naknadno pristupile izbornom savezu pod imenom „Narodna sloga”, bez obzira na očekivane efekte na izborni rezultat koje novouspostavljeni izborni sistem odbacuje svojom matematičkom logikom, treba se smatrati jednim od najznačajnijih događaja u političkoj kulturi savremenog crnogorskog društva koji je najavio mogućnost da birači grupišu svoje glasove prema velikim političkim pravcima, a ne strankama koje čine jedan izborni savez.

U krajnjem, radikalne izmjene u izbornom zakonodavstvu do kojih je došlo uoči ovih izbora nijesu bile u funkciji stabilizacije institucije izbora, a bez stabilnih institucija nema demokratizacije društva, odnosno demokratizacije neće biti sve dok izbori ne budu predstavljali *cilj po sebi*, a ne kao što je to u ovom slučaju, *sredstvo cilja za obrazovanje jednopartijske volje*.

Tabela 3. – Osvojeni glasovi i mandati po stranačkim listama u izborima za Skupštinu Crne Gore održanim 3. novembra 1996. godine.

r.b.	Naziv izborne liste	Glasova	%	Mand.	%
1	DPS (Demokratska partija socijalista Crne Gore)	150.237	51,2	45	63,4
2	NS (Izborni savez „Narodna sloga”: Narodna stranka Crne Gore i Liberalni savez Crne Gore)	74.963	25,6	19	26,8
3	SDA (Stranka demokratske akcije Crne Gore)	10.167	3,5	3	4,2
4	SDP (Socijaldemokratska partija Crne Gore)	16.608	5,7	0	0,0
5	SDS (Srpska demokratska stranka Crne Gore)	1.603	0,5	0	0,0
6	Srpski savez (Srpska saborna stranka Stranka srpskog jedinstva)	5.848	2,0	0	0,0
7	DHPS (Demohrišćanska /pravoslavna/ stranka)	446	0,1	0	0,0
8	SRS CG (Srpska radikalna stranka Crne Gore)	861	0,3	0	0,0
9	Stranka nacionalne ravnopravnosti	214	0,05	0	0,0
10	Ekološki pokret Crne Gore	711	0,2	0	0,0
11	Stranka zaštite štednih uloga, socijalne i pravne sigurnosti građana Crne Gore	380	0,1	0	0,0
12	Jugoslovenska levica u Crnoj Gori	1.668	0,6	0	0,0
13	Stranka prirodnog zakona Crne Gore	452	0,1	0	0,0
14	SKJ CG (Savez komunista Jugoslavije u Crnoj Gori)	1.728	0,6	0	0,0
15	Savez socijalne pravde	5	–	0	0,0
16	SRS (Srpska radikalna stranka „dr Vojislav Šešelj”)	12.963	4,4	0	0,0
17	KCG (Komunisti Crne Gore: SKPJ CG, SK CG, Demokratska komunistička partija i Novi komunistički pokret Jugoslavije)	5.176	1,8	0	0,0
18	DSCG (Demokratski savez u Crnoj Gori)	5.289	1,8	2	2,8
19	DUA (Demokratska unija Albanaca)	3.849	1,3	2	2,8
20	GGSS (Lista grupe građana „Sedma sila”)	16	–	0	0,0
UKUPNO:		293.083	100	71	100

Izvor: Zapisnici RIK

Tabela 4. – Disperzija osvojenih glasova stranaka koje su osvojile mandate po opštinama u izborima za Skupštinu Crne Gore održanim 3. novembra 1996. godine.

IZBORNA JEDINICA	Upisano birača	Glasalo	%	Važeći glasovi	DPS		Narodna sloga		SDA		DS CG		DUA	
					Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%
1. BAR	26.050	16.874	64,8	16.488	7.942	48,2	5.057	30,7	-	-	-	-	-	-
2. ANDRIJEVICA – BERANE	30.823	21.754	70,6	21.207	12.593	59,4	3.806	17,9	1.243	5,9	-	-	-	-
3. BIJELO POLJE	38.976	25.272	64,8	24.605	12.705	51,6	4.010	16,3	3.019	12,3	-	-	-	-
4. DANILOVGRAD	12.726	7.836	61,6	7.656	4.668	61,0	2.049	26,8	-	-	-	-	-	-
5. NIKŠIĆ – PLUŽINE	56.131	37.048	66,0	36.204	17.937	49,5	12.177	33,6	-	-	-	-	-	-
6. PLJEVLJA – ŽABLJAK	32.298	24.711	76,5	23.978	12.058	50,3	6.947	29,0	-	-	-	-	-	-
7. CETINJE	14.571	11.264	77,3	10.901	5.384	49,4	4.455	40,9	-	-	-	-	-	-
8. PODGORICA I	108.245	70.626	65,2	68.911	39.454	57,2	19.101	27,7	326	0,5	-	-	-	-
9. PODGORICA II	8.354	4.198	50,2	4.115	763	18,5	1.105	26,8	-	-	265	6,4	1.551	37,7
10. ULCINJ	18.009	11.895	66,0	11.466	2.253	19,6	1.142	10,0	-	-	5.024	43,8	2.298	20,0
11. KOLAŠIN – MOJKOVAC – ŠAVNIK	18.535	13.407	72,3	12.977	7.982	61,5	3.112	24,0	-	-	-	-	-	-
12. BUDVA – KOTOR	26.081	17.717	67,9	17.267	9.950	57,6	4.699	27,2	-	-	-	-	-	-
13. PLAV – ROŽAJE	27.596	17.191	62,3	16.809	6.284	37,4	1.758	10,5	5.579	33,2	-	-	-	-
14. TIVAT – H. NOVI	31.429	21.045	67,0	20.499	10.264	50,1	5.545	27,1	-	-	-	-	-	-
UKUPNO – CRNA GORA:	449.824	300.838	66,9	293.083	150.237	51,2	74.963	25,6	10.167	3,5	5.289	1,8	3.849	1,3

Izvor: Zapisnici RIK

Izborne liste koje su osvojile mandate	IZBORNE JEDINICE														Σ
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	XIII	XIV	
DPS	3	4	4	2	5	3	2	12	0	0	2	3	2	3	45
Narodna sloga	1	1	1	0	4	2	1	5	0	0	1	1	0	2	19
SDA	-	0	1	-	-	-	-	0	-	-	-	-	2	-	3
DS CG	-	-	-	-	-	-	-	-	0	2	-	-	-	-	2
DUA	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	2
UKUPNO:	4	5	6	2	9	5	3	17	1	3	3	4	4	5	71

Ovaj saziv Skupštine, koji je u četvorogodišnjem mandatu trebao da funkcioniše do kraja 2000. godine, trajao je kraće, tj. od 18. novembra 1996. do 15. juna 1998. ili ukupno 19 mjeseci, jer je, nakon dužeg perioda otvorenih podjela u Demokratskoj partiji socijalista<sup>40</sup> koja je kao većinska konstituisala vlast, doveden u pitanje legitimitet zakonodavne i izvršne vlasti, pa je postignut politički dogovor da se održe novi izbori, zbog čega je Skupština 19. marta 1998. godine odlučila da skрати svoj mandat, kako bi se raspisali i održali novi izbori.

Prva, konstitutivna sjednica ovog saziva održana je 18. novembra 1996. godine, a mandat je trajao do 15. juna 1998. godine, kada je potvrđen mandat novoizabranim poslanicima.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Ovaj proces je nominalno i formalno-pravno imao dvije faze. Iako se on faktički desio 11. jula 1997. kada je dotadašnji predsjednik stranke Momir Bulatović sa svojim pristalicama napustio sjednicu Glavnog odbora DPS, u prvoj fazi koja je potrajala osam mjeseci (od jula 1997. do marta 1998) oba dijela nekada jedinstvene vladajuće stranke nosila su naziv Demokratska partija socijalista. U predstavljanju su se razlikovali po imenima svojih formalnih lidera, s tim što je dio stranke koji je ostao uz bivšeg predsjednika Crne Gore faktički u naziv stranke unio ime svoga lidera (DPS – Momir Bulatović), dok je druga strana uglavnom koristila zvanični naziv stranke (Demokratska partija socijalista Crne Gore), a uz povremeno korišćenje pravnog statusa svoga nominalnog lidera („... koju zastupa i predstavlja Milica Pejanović-Đurišić”). Ovo je bila faza kada su obje partije pretendovale da zadrže pravno, imovno i političko nasljeđe nekadašnje DPS.

Nakon gubitka predsjedničkih izbora i u susret sve izvjesnijim prijevremenim parlamentarnim izborima, Bulatovićev dio DPS-a je održao osnivački kongres nove stranke pod nazivom – Socijalistička narodna partija (SNP). Od tada, ne samo faktički nego i formalno postoje dvije partije proizašle iz podjele nekada jedinstvene DPS.

<sup>41</sup> Na osnovu izbornih lista, mandate su osvojili:

**Izborna lista Demokratske partije socijalista Crne Gore (45):** Miodrag RAIČEVIĆ, Dragan SIMOVIĆ, Nada MALIŠIĆ, Miloš BOJOVIĆ, Miloš ADROVIĆ, Momčilo MIĆOVIĆ, mr Zoran ŽIŽIĆ, Velimir RADOJEVIĆ, dr Asim DIZDAREVIĆ, Džemal LJUŠKOVIĆ, Dragan ĐUROVIĆ, Milorad KADIĆ, dr Radoje KONTIĆ, Radivoje NIKČEVIĆ, Vojin ĐUKANOVIĆ, Milan BOJANIĆ, dr Milorad DRLJEVIĆ, Momčilo BOJOVIĆ, dr Ljubica DŽAKOVIĆ, Goran POPOVIĆ, Milan GAJOVIĆ, Savo PARAČA, dr Milica PEJANOVIĆ – ĐURIŠIĆ, Predrag BULATOVIĆ, mr Srđa BOŽOVIĆ, Danilo VUKSANOVIĆ, dr Jovan KAVARIĆ, Momčilo VEŠOVIĆ, dr Ranko MUJOVIĆ, dr Miodrag KOVAČ, Radovan NIKČEVIĆ, dr Omer ADŽOVIĆ, Vuksan SIMONOVIĆ Alek-

## 2.2. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA SKUPŠTINE

• *Poslanici – broj i struktura.* – U ovom sazivu Skupština ima 71 poslanika. Broj je utvrđen posebnom odlukom Skupštine, saglasno ustavnim principu da se poslanik bira na šest hiljada birača u posljednjem objavljenom ukupnom broju birača upisanih u biračkom spisku. Od ukupnog broja poslanika, 65 je muškaraca i 6 žena. Među njima, kao i u prethodnom sazivu, najdominantnije je zastupljena starosna struktura između 40 i 49 godina, s tim što je u ovom slučaju njihovo učešće još izraženije (49,3%). Istovremeno, dok je starijih od 60 godina manje i čine 9,8%, umjesto 20,1% koliko su učestvovali u prethodnoj poslaničkoj strukturi u ovom sazivu jedan poslanik pripada najmlađoj starosnoj grupi (do 29 godina), a takvih kao što je već navedeno nije bilo u prethodnom sazivu. S obzirom na školsku spremu i dalje su najzastupljeniji oni s visokim obrazovanjem koji ujedno čine nešto manje od dvije trećine (62,0%) ukupnog broja poslanika. Među njima je i jedanaest magistara odnosno deset doktora nauka. U nacionalnom pogledu najviše je deklariranih kao Crnogorci/ke 63,4%, potom Srbi/Srpkinje 19,7%, odnosno Muslimani/Bošnjaci (9,8%) i Albanci 7,0%.

• *Predsjednik i potpredsjednik.* – U ovom sazivu Skupština ima predsjednika i potpredsjednika. I jedan i drugi, birani su iz vladajuće stranke DPS-a.

• *Radna tijela – broj i struktura.* – Donošenjem novog Poslovnika Skupštine, izvršene su izmjene u odnosu na broj radnih tijela i broj njihovih članova. Promjene su izvršene radi racionalizacije i objedinjavanja pojedinih oblasti rada u jedno radno tijelo, kao i zbog smanjenja ukupnog broja poslanika u Skupštini. Stalnih radnih tijela je ukupno 10, a promjene operacionalizovane na način što: nije obrazovana Komisija za predstavke i predloge; oblast privrede, finansija i zaštite životne sredine, umjesto u ranija tri, objedinjena je u jedan odbor; oblast društvenih dje-

---

sandar ĐURIŠIĆ, Duško MARKOVIĆ, dr Radovan JOVANOVIĆ, Svetozar MAROVIĆ, Đorđije PRIBILOVIĆ, Jovo SUĐIĆ, Hasan KURTAGIĆ, Vujadin ĐURIČANIN, Nikola DŽUOVIĆ, Stevan MITROVIĆ, Zoran JANKOVIĆ.

**Izborna lista koalicije „Norodna sloga” (19):** Stanka VUČINIĆ, dr Stefan SUŠIĆ, Zoran PULETIĆ, dr Novak KILIBARDA, Savo ĐURĐEVAC, Dragoljub ILIĆ, Čedomir VRAČAR, dr Božidar BOJOVIĆ, Milan LEKIĆ, dr Radoslav ROTKOVIĆ, Slavko PEROVIĆ, Miroslav VICKOVIĆ, Predrag POPOVIĆ, Ranko ĐONOVIĆ, dr Vera ĐURIŠIĆ, dr Savo MARKOVIĆ, mr Vesna VIČEVIĆ, Dragan ŠOĆ, Drago BAKRAČ.

**Izborna lista Stranke demokratske akcije (3):** Rifat VESKOVIĆ, Harun HADŽIĆ, Orhan ŠAHMANOVIĆ.

**Izborna lista Demokratske unije Albanaca (2):** Ferhat DINOŠA, mr Mehmet ĐONI.

**Izborna lista Demokratskog saveza u Crnoj Gori (2):** Mehmet BARDHI, Muhamet NIKA.

Izvor: Dokumentacija Skupštine RCG (februar 1997).

latnosti, umjesto u dva, objedinjena u jedan odbor; obrazovan je Odbor za kontrolu rada Službe državne bezbjednosti; smanjen je broj članova u pojedina radna tijela, dok u radna tijela nijesu birani konsultanti. Saglasno tome stalna radna tijela su: (1) Komisija za izbor i imenovanja (predsjednik i 12 članova); (2) Mandatno–imunitetska komisija (predsjednik i 4 člana); (3) Odbor za ustavna pitanja (predsjednik i 12 članova); (4) Zakonodavni odbor (predsjednik i 8 članova); (5) Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu (predsjednik i 8 članova); (6) Odbor za privredu, finansije i zaštitu životne sredine (predsjednik i 8 članova); (7) Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu, zdravstvo, rad i socijalno staranje (predsjednik i 8 članova); (8) Odbor za međunarodne odnose (predsjednik i 6 članova); (9) Odbor za ljudska prava i slobode (predsjednik i 6 članova), i (10) Odbor za kontrolu rada Službe državne bezbjednosti (predsjednik i 10 članova) – ovaj Odbor obrazovan je naknadno, izmjenama Poslovnika 27. maja 1997. godine.

Ovaj skupštinski saziv nije obrazovao povremena radna tijela.

• *Klubovi poslanika.* – Prilikom konstituisanja Skupštine, saglasno poslovničkim principima i izbornim rezultatima, obrazovano je 5 poslaničkih klubova, i to: (1) Klub poslanika Demokratske partije socijalista – 45 poslanika; (2) Klub poslanika Narodne sloge – 19 poslanika, a sačinjavali su ga poslanici Narodne stranke i Liberalnog saveza, koji su činili koaliciju „Narodna sloga”; (3) Klub poslanika Stranke demokratske akcije – 3 poslanika; (4) Klub poslanika Demokratskog saveza u Crnoj Gori – 2 poslanika, i (5) Klub poslanika Demokratske unije Albanaca – 2 poslanika.

Političke podjele u Demokratskoj partiji socijalista, Narodnoj stranci, a time i koaliciji „Narodna sloga”, koje su se desile u toku trajanja ovog mandata, uticale su da se pristupi promjeni Poslovnika Skupštine u pogledu principa organizovanja klubova poslanika. Tako je promjenama Poslovnika iz jula 1997. godine, umjesto principa da klub poslanika sačinjavaju poslanici izabrani sa jedne izborne liste, utvrđen novi princip, po kome klub čine najmanje dva poslanika, a poslanik može biti član samo jednog kluba.

Koristeći ovaj princip, u toku mandata, a zbog podjela u partijama i koalicijama, izvršene su promjene u organizovanju poslaničkih klubova, pa je tako: 2. septembra 1997. godine grupa od 17 poslanika iz Kluba poslanika DPS–a obrazovala poseban Klub poslanika Demokratske partije socijalista – Momir Bulatović, a grupa od 4 poslanika Narodne stranke iz Kluba poslanika „Narodna sloga” obrazovala je poseban Klub poslanika Narodne stranke – dr Božidar Bojović, a 5. februara 1998. godine grupa od 10 poslanika Liberalnog saveza iz Kluba poslanika „Narodna sloga” obrazovala je poseban Klub poslanika Liberalnog saveza. Poslanicama Narodne stranke – dr Božidar Bojović prestao je mandat 23. decembra 1997. godine, pa je time ovaj klub prestao da postoji.



### 2.3. PREGLED REZULTATA RADA SKUPŠTINE

• *Zasjedanja.* – Prva, konstitutivna sjednica ovog saziva održana je 18. novembra 1996. godine, a posljednja 19. maja 1998. godine. Tokom ovog saziva održano je ukupno 16 sjednica, koje su trajale ukupno 66 dana ili 270 sati. Skupština je u redovnom zasjedanju imala 12 sjednica, u trajanju od 49 dana ili 189 sati, a u vanrednom zasjedanju 4 sjednice, u trajanju od 17 dana ili 81 sat. Izuzev sjednice od 15. januara 1998, koja je upriličena radi inauguralnog obraćanja novoizabranog predsjednika Republike prilikom stupanja na dužnost, Skupština je na dnevnom redu imala razmatranje ukupno 72 tačke dnevnog reda, od čega su 24 činile predlozi zakona, jedan nacrt zakona, a ostalo predlozi drugih akata, odnosno akti Ustavnog suda.

• *Usvojeni zakoni.* – U ovom sazivu doneseno je ukupno šesnaest zakona (sa budžetima i završnim računima budžeta), od toga novih jedanaest, a u formi izmjena i dopuna pet zakona. Kao kuriozitet iz ovog mandatnog perioda javlja se činjenica da tri zakona koje je donijela Skupština, prethodni predsjednik Republike nije proglasio, radi čega se o dva zakona po drugi put odlučivalo, a treći nije ponovo stavljan na dnevni red.

• *Struktura donesenih zakona po oblastima.* – Bez budžeta i završnih računa kojih je bilo četiri, zakoni po pojedinim oblastima su: (1) državno uređenje, organizacija vlasti i unutrašnji poslovi – pet novih i izmjene i dopune tri postojeća zakona; (2) sudstvo, kazne i postupci – izmjene i dopune jednog zakona; (3) komunalno–stambena djelatnost – izmjene i dopune jednog zakona; (4) rad, zapošljavanje i socijala – dva nova zakona.

• *Ostala usvojena akta.* – Skupština je razmatrala i usvojila i: dvije izmjene poslovnika; devet organizacionih odluka; šezdeset pet odluka o izboru, imenovanju i razrješenju; četiri rezolucije; dva zaključka, i dvije preporuke.

• *Predlagači zakona.* – Zakonodavna inicijativa u ovom mandatnom periodu podijeljena je ravnopravno na Vladu i poslanike. Naime, od ukupno šesnaest razmatranih predloga Vlada i poslanici se kao predlagači javljaju u po osam slučajeva, s tim da su svi Vladini predlozi usvojeni, dok od osam zakonskih predloga od strane poslanika dva nijesu dobila podršku.

• *Amandmani.* – Tokom razmatranja zakonskih predloga, podneseno je ukupno sedamnaest amandmana, od čega: šest od poslanika opozicije koji nijesu prihvaćeni i jedanaest od strane skupštinskih odbora, od kojih je prihvaćeno deset, a jedan odbijen.

## 2.4. ODNOS SKUPŠTINE I VLADE

• *Poslanička pitanja.* – Na sedam od ukupno šesnaest održanih sjednica postavljana su i poslanička pitanja. Postavljeno ih je ukupno 179 i to od 40 poslanika, ili po strankama: (1) DPS – 8 poslanika, 23 poslanička pitanja; (2) opozicija – 32 poslanika, 156 poslaničkih pitanja, i to: DPS – Momir Bulatović – 11 poslanika, 63 poslanička pitanja; Narodna stranka – 10 poslanika, 42 poslanička pitanja; Liberalni savez – 5 poslanika, 21 poslaničko pitanje; Albanske partije – 3 poslanika, 18 poslaničkih pitanja, i Stranka demokratske akcije – 3 poslanika, 12 poslaničkih pitanja.

Tokom ovog saziva nije bilo interpelacija i predloga za glasanje o nepovjerenju Vladi.

## 3. MANDATNI PERIOD 1998 – 2001.

(15. jun 1998 – 24. maj 2001)

### 3.1. IZBORI<sup>42</sup>

Prijevreteni parlamentarni (i lokalni) izbori u Crnoj Gori održani su 31. maja 1998. godine. Do zakazivanja i održavanja ovih izbora došlo je, prije svega, radi prevazilaženja stanja izražene krize legitimiteta vlasti u Crnoj Gori. Ovi izbori po svojim karakteristikama imali su izuzetan politički značaj, daleko veći od onog koji imaju „obični” izbori. U njima su se, zapravo, stekli mnogi elementi koji su im davali preloman karakter i činili ih takvima u očima građana: u osnovi dvopolna podjela društva i biračkog tijela; jasno i oštro diferencirane i suprotstavljene političke koncepcije i snage koje ih zastupaju; kapitalan značaj pitanja o kojima se odlučuje; faktički nastavak obračuna sa nedugo prije njih održanih predsjedničkih izbora; saznanje da poslije njih više nema „popravnog ispita” i da oni rješavaju pitanja vlasti u Republici na duži rok; politički i lični sukob nekadašnjih partijskih kolega i nosilaca vlasti i moći u zemlji (Slobodan Milošević – predsjednik SRJ); medijski rat dvaju federalnih jedinica; strasti publike koja sve to prati. Sve je to ove izbore učinilo izborima „velikog rizika”, neizvjesnim po ishodu i po eventualnim posljedicama. Stoga ih je opravdano svrstati u kategoriju tzv. kritičnih izbora, tj. onih koji pro-

---

<sup>42</sup> Komentar o ovim izborima predstavlja jednim dijelom reinterpretaciju pojedinih segmenata izvještaja sa prijevretenih parlamentarnih i lokalnih izbora u Crnoj Gori (maj 1998) koji je uradila ekspertska grupa (V. Goati, V. Pavićević, S. Darmanović, M. Pajvančić i Z. Lučić) CeSID-a iz Beograda i CEDEM-a iz Podgorice. Izvještaj je prezentovan javnosti u publikaciji „Oko izbora 3”, u izdanju CeSID-a, Beograd, 1998.

izvode veće posljedice nego što je sama odluka o tome ko će za određeni period upravljati javnim poslovima.

Oni to, međutim, nijesu bili sami po sebi, već kao završni i najvažniji dio jednog dužeg *kriznog političkog procesa* u Republici. Taj proces otpočeo je sukobom unutar vladajuće Demokratske partije socijalista (mart 1997), da bi nedugo zatim rezultirao njenim raspadom na dvije partije (jul 1997). Iako formalno unutarstranački sukob, on je – budući da se radilo o najvećoj i najvažnijoj partiji – vrlo brzo izazvao duboke potrese u cjelokupnom političkom životu Crne Gore. Ključne tačke ovoga procesa su nesumnjivo: a) prvi stvarni pregovori i sporazum vlasti i opozicije u Crnoj Gori (septembar 1997);<sup>43</sup> b) predsjednički izbori (oktobar 1997), koji su bili prvo značajnije odmjeravanje snaga dviju sukobljenih strana; c) postizborna kriza, obilježena nepriznavanjem rezultata predsjedničkih izbora jednog od učesnika i situacijama koje su u dva navrata rezultirale prijetnjom nasiljem ili samim nasiljem;<sup>44</sup> d) politički i institucionalni sukob na relaciji Crna Gora – federalna administracija, budući da je ova druga aktivno – a, po potrebi i neustavno – podržavala jednu od strana u crnogorskim političkim borbama;<sup>45</sup> e) najzad, sami parlamentarni izbori

---

<sup>43</sup> Radi se o *Sporazumu o minimumu uslova za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori* koji je 1. septembra 1997. Vlada Crne Gore potpisala sa predstavnicima većine tadašnjih parlamentarnih stranaka (DPS, LSCG, NS, SDP, SDA, DS i DUA; Sporazum nijesu potpisale i prihvatile DPS – Momir Bulatović i NS – B. Bojović, kasnije nastale kao SNP i SNS), a kojima su, u osnovi, regulisana pravila za organizovanje slobodnih i fer parlamentarnih izbora prije utvrđenog roka. Sporazum je imao karakter neke vrste crnogorskog „okruglog stola” (sa zakašnjenjem od sedam godina), ali je imao i vrlo praktičnu funkciju – predstavljao je osnov neformalnog koalicionog saveza za predsjedničke izbore. Stranke potpisnice su, kao što se i očekivalo, kasnije stale iza Đukanovića kao zajedničkog kandidata.

<sup>44</sup> Nakon tijesnog poraza na predsjedničkim izborima (169.257:174.772) Momir Bulatović i njegova partija nijesu, uprkos nalazima posmatračke misije OEBS-a, nikada prihvatili rezultat izbora, niti ih priznali za regularne i to su u dva navrata izrazili uličnim demonstracijama i protestima. Najprije, odmah nakon proglašenja rezultata izbora u oktobru 1997, kada su njihove demonstracije završile samo sa manjim incidentima (na području sa manjinskim albanskim stanovništvom) i prijetecim političkim porukama, a zatim u januaru 1998, neposredno pred formalnu inauguraciju izabranog predsjednika Mila Đukanovića, kada su njihove trodnevne demonstracije u Podgorici završile napadom na zgradu Vlade Republike Crne Gore i uličnim sukobom sa policijom koja je pri tome upotrebila suzavac, a pri čemu je od upotrebe eksplozivne naprave od strane demonстранata, oko 40-ak policajaca teže ili lakše povrijeđeno.

<sup>45</sup> Najeksplicitniji izraz ovakvog oblika ponašanja savezne administracije manifestovao se uoči predsjedničkih izbora 1997. Naime, iako je Saveznim ustavom propisano da „republika članica samostalno utvrđuje organizaciju vlasti svojim ustavom” (Ustav SRJ, čl. 5), tj. da federacija nema nadležnosti u republičkom izbornom procesu, politički razlozi, vezani za podršku jednom od kandidata, doveli su do, do tada, najintenzivnijeg i najdubljeg sukoba na liniji Federacija – Crna Gora. Ovaj sukob dvaju nivoa vlasti vođen je uglavnom na pravnom ili kvazipravnom terenu i njegovi glavni akteri bili su ustavni sudovi (u predizbornom periodu) odnosno vrhovni sudovi Federacije i Crne Gore (u postizbornom periodu). Pravni spor otpočeo je na pitanju da li jedna stranka može imati dva

od 31. maja 1998, na kojima je trebalo odlučiti ne samo o tome ko će u narednom periodu vladati Crnom Gorom već i kojim političkim putem će dalje ići Crna Gora.

Inače, izbori su provedeni na osnovu regulative za koju se može reći da je rezultat dogovora svih relevantnih sudionika izborne utakmice. Konsensus o datumu održavanja i najvažnijim izbornim uslovima je nesumnjivo relevantan legitimacijski osnov zakona koji uređuju materiju izbora, i ujedno osnovni uslov za demokratske izbore. Presudni značaj koji pristanak na izborne uslove i saglasnost o njima ima za stvaranje pretpostavki za demokratske izbore, umanjuje značaj primjedbe koja se može uputiti zakonodavcu, a koja se odnosi na promjenu izbornih zakona u izbornoj godini i brzinu kojom su izvršene izmjene, što je inače bila rasprostranjena praksa do tada održanih izbora u SRJ. (Zakon je usvojen 17. februara; proglašen je i objavljen narednog dana, dakle 18. februara; stupio je na snagu dan nakon objavljivanja, dakle, 19. februaru; izbori su održani 31. maja).

Istovremeno, u odnosu na prethodno održane izbore (1996), došlo je i do značajnijih promjena unutar izbornog sistema. Tako je: a) u dijelu određenja broja i veličine izbornih jedinica, zakonodavac se priklonio rješenju koje je u Crnoj Gori bilo primijenjeno u prvim, prijevremenim opštim parlamentarnim izborima 1992. godine – republika je ponovo proglašena za jedinstvenu izbornu jedinicu (identična odredba odnosi se i na opštine u izborima za odbornike njihovih skupština); b) kao dio obaveza preuzetih *Sporazumom o minimumu uslova za razvoj demokratske infrastrukture u Crnoj Gori* od 1. septembra 1997, po prvi put u izborni sistem Crne Gore uvodi se institut *direktne akcije*, tj. tzv. pozitivna diskriminacija, odnosno radi lakšeg „ulaska” u parlament partija koje reprezentuju interese albanske etničke skupine u Crnoj Gori, 5 od ukupno 78 mandata raspodjeljuje na biračkim mjestima koja obuhvataju teritoriju gdje Albanci čine većinu domicilnog stanovništva; c) takođe, po prvi put, pri raspodjeli mandata (kako republici kao jedinstvenoj izbornoj jedinici, tako i na biračkim mjestima određenim posebnom odlukom Skupštine) prohibitiv-

---

predsjednička kandidata (jer, do tada još nije bilo došlo do formalne podjele DPS na dvije partije), da bi se kasnije nastavio u mnogo ozbiljnijoj formi kada je dovedena u pitanje regularnost samih izbora. Ostao je utisak – a taj stav je zastupala većina relevantnih stručnjaka u SRJ – da su savezni sudski organi postupali izvan okvira svoje nadležnosti, suprotno duhu saveznog ustava i načela federalizma.

Kako je bilo dovoljno indikacija da su akcije saveznih sudskih organa prije izraz određene političke volje nego djelovanja radi zaštite prava, crnogorski predsjednički izbori, odnosno njihov krajnji ishod, fiksirali su novu važnu činjenicu u političkom životu zemlje – dugotrajni i oštar politički i institucionalni sukob između legalnih i legitimnih organa vlasti u Crnoj Gori i vladajućih snaga na federalnom nivou. Ova će činjenica biti jedna od ključnih u čitavom periodu između predsjedničkih i prijevremenih parlamentarnih i lokalnih izbora i imati uticaj na tok i ishod samih izbora od 31. maja.

na klauzula – izborni prag (cenzus), utvrđuje se na 3% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali.<sup>46</sup>

Osnovni statistički pokazatelji ovh izbora iskazuju se kroz tabelarne preglede koji slijede:

Tabela 5. – Osvojeni glasovi i mandati po stranačkim listama u izborima za Skupštinu Crne Gore održanim 31. maja 1998. godine.

r.b.	Naziv izborne liste	Glasova	%	Mand.	%
1.	Liberalni savez Crne Gore – Slavko Perović	21.612	6,3	5	6,4
2.	Srpska radikalna stranka – „dr Vojislav Šešelj”	4.060	1,2	0	0,0
3.	„Za srpstvo” /Izborna lista: Otadžbinske stranke i Srpske demokratske stranke Crne Gore/	1.299	0,4	0	0,0
4.	Srpska narodna radikalna stranka Crne Gore – Milika – Čeko Dačević	761	0,2	0	0,0
5.	Jugoslovenska levica u Crnoj Gori – Jovanka Mijanović	345	0,1	0	0,0
6.	Demokratski savez u Crnoj Gori – Mehmet Bardhi /DSCG/	5.425	1,6	1	1,3
7.	„Lista udruženih Bošnjaka – Muslimana” /Izborna lista: Internacionalne demokratske unije i Stranke nacionalne ravnopravnosti/	419	0,1	0	0,0
8.	Stranka prirodnog zakona Crne Gore	611	0,2	0	0,0
9.	Socijalistička narodna partija Crne Gore – Momir Bulatović	123.957	36,1	29	37,2
10.	Srpska narodna stranka – dr Božidar Bojović	6.606	1,9	0	0,0
11.	Stranka zaštite štednih uloga i socijalne sigurnosti građana Crne Gore	199	0,06	0	0,0
12.	Savez komunista Jugoslavije – Komunisti Crne Gore (SKJ – KCG)	1.885	0,5	0	0,0
13.	„Da živimo bolje – Milo Đukanović” /Izborna lista: Demokratske partije socijalista Crne Gore, Narodne stranke i Socijaldemokratske partije Crne Gore/	170.080	49,5	42	53,8
14.	Stranka deviznih štediša Crne Gore	371	0,1	0	0,0
15.	Stranka demokratske akcije Crne Gore (SDA)	1.996	0,6	0	0,0
16.	Demokratska unija Albanaca /DUA/	3.529	1,0	1	1,3
17.	Partija ljudskog puta	195	0,06	0	0,0
UKUPNO:		343.350	100	78	100

<sup>46</sup> Detaljnije o efektima promjena u izbornom sistemu i drugim učincima izbora vidjeti u navedenom izvještaju CeSID-a i CEDEM-a.

Tabela 6. – Disperzija osvojenih glasova stranaka koje su osvojile mandate po opštinama u izborima za Skupštinu Crne Gore održanim 31. maja 1998. godine.

	Upisano birača	Glasato	%	Važeci glasovi	D Ž B – M. Đ.		SNP – M. B.		L S C G – S. P.		D S C G – M. B.		D U A	
					Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%	Glasova	%
1. ANDRIJEVICA	4.464	3.724	83,4	3.680	855	23,2	2.587	70,3	24	0,6	0	0,0	0	0,0
2. B A R	28.310	20.304	71,7	19.970	10.668	53,4	5006	25,1	2.243	11,2	1.134	5,7	60	0,3
3. BERANE	26.373	21.428	81,2	21.219	10.062	47,4	9.912	46,7	231	1,1	34	0,2	14	0,1
4. BIJELO POLJE	40.419	30.581	75,7	30.189	16.029	53,1	11.911	39,4	457	1,5	23	0,1	8	0,03
5. BUDVA	10.270	8.242	80,2	8.139	4.517	55,5	2.666	32,8	599	7,4	1	0,01	0	0,0
6. DANILOVGRAD	11.519	9.002	78,1	8.879	4.471	50,3	3.477	39,2	506	5,7	13	0,1	1	0,01
7. ŽABLJAK	3.474	2.669	76,8	2.643	1.056	39,9	1.321	50,0	51	1,9	5	0,2	0	0,0
8. KOLAŠIN	7.945	6.590	82,9	6.498	2.425	37,3	3.603	55,4	184	2,8	15	0,2	0	0,0
9. KOTOR	16.620	12.174	73,2	11.978	6.317	52,7	3.554	29,7	1.255	10,5	11	0,1	1	0,01
10. MOJKOVAC	8.045	6.498	80,8	6.409	2.677	41,8	3.301	51,5	121	1,9	1	0,01	1	0,01
11. NIKŠIĆ	53.251	43.022	80,8	42.596	22.915	53,8	14.044	33,0	3.308	7,8	32	0,1	2	0,01
12. PLAV	11.702	7.730	66,1	7.640	4.027	52,7	1.749	22,9	126	1,6	503	6,6	353	4,6
13. PLUŽINE	3.446	2.756	80,0	2.727	652	23,9	1.593	58,4	69	2,5	2	0,1	0	0,0
14. PLJEVLJA	28.233	22.945	81,3	22.592	8.864	39,2	11.370	50,3	242	1,1	27	0,1	3	0,01
15. PODGORICA	119.374	88.636	74,2	87.656	41.473	47,3	35.374	40,3	6.063	6,9	251	0,3	1.055	1,2
16. ROŽAJE	16.729	12.534	74,9	13.343	10.498	85,1	853	6,9	253	2,0	290	2,3	32	0,3
17. TIVAT	9.943	7.280	73,2	7.209	4.156	57,6	1.946	27,0	562	7,8	14	0,2	1	0,01
18. ULCINJ	16.268	11.644	71,6	11.313	4.277	37,8	1.313	11,6	468	4,1	3.024	26,7	1.994	17,1
19. HERCEG NOVI	21.933	16.057	73,2	15.708	6.605	42,0	6.078	38,7	1.160	7,4	31	0,2	3	0,02
20. CETINJE	14.643	11.618	79,3	11.434	6.263	54,8	1.210	10,6	3.671	32,2	12	0,1	0	0,0
21. ŠAVNIK	2.672	2.187	81,8	2.158	1.050	48,7	1.000	46,3	13	0,6	1	0,04	0	0,0
Lica na izdržav. kazne	0	373		370	223	59,8	89	24,0	33	8,9	1	0,3	1	0,3
Ukupno Crna Gora:	457.633	347.985	76,0	343.350	170.080	49,5	123.957	36,1	21.612	6,3	5.425	1,3	3.529	1,3

Izvor: Zapisnici RJK

Prva, konstitutivna sjednica Skupštine ovog saziva održana je 15. juna 1998. godine,<sup>47</sup> a mandat je, umjesto do juna 2002. godine, trajao kraće, tj. do 24. maja 2001. godine, kada je potvrđen mandat poslanicima izabranim 22. aprila 2001. godine. Dakle, ni ovaj saziv nije trajao četiri godine, jer je izlaskom Narodne stranke iz koalicije „Da živimo bolje” i podnošenjem ostavki njenih članova na ministarske funkcije doveden u pitanje legalitet i legitimitet zakonodavne i izvršne vlasti, pa je, nakon postignutog političkog dogovora da se organizuju novi izbori, Skupština 15. februara 2001. godine odlučila da skрати svoj mandat.

### 3.2. UNUTRAŠNJA ORGANIZACIJA SKUPŠTINE

• *Poslanici – broj i struktura.* – U ovom sazivu Skupština ima 78 poslanika, od čega 74 muškaraca i 4 (5,1%) žene. U pogledu starosne strukture, i u ovom sazivu, dominira skupina starosne dobi između 40 i

---

<sup>47</sup> Na konstitutivnoj sjednici verifikovani su poslanički mandati. Republička izborna komisija je, saglasno čl. 96 Zakona o izboru odbornika i poslanika i odlukama podnosilaca izbornih lista dodijelila mandate sljedećim kandidatima sa izbornih lista:

**Izborna lista Koalicije „Da živimo bolje – Milo Đukanović” (42):** Prof. dr Milića PEJANOVIĆ – ĐURIŠIĆ, Svetozar MAROVIĆ, Filip VUJANOVIĆ, prof. dr Novak KILIBARDA, mr Žarko RAKČEVIĆ, Miodrag VUKOVIĆ, Vojo ĐUKANOVIĆ, Dragan ĐUROVIĆ, dr Radovan BAKIĆ, Dragan ŠOĆ, dr Dragiša BURZAN, Dragan KUJOVIĆ, Duško MARKOVIĆ, dr Asim DIZDAREVIĆ, dr Miodrag RADUNOVIĆ, Predrag DREĆUN, Rifat RASTODER, Savo PARAČA, Đorđije DŽUVEROVIĆ, dr Predrag IVANOVIĆ, Miodrag RAIČEVIĆ, Predrag POPOVIĆ, Ranko KRIVOKAPIĆ, Stanko ZLOKOVIĆ, Momčilo VEŠOVIĆ, Mirko MASLOVAR, dr Milorad DRLJEVIĆ, Savo ĐURĐEVAC, Milorad RMANDIĆ, Slavoljub STIJEPOVIĆ, Radivoje NIKČEVIĆ, mr Miodrag PEJOVIĆ, Salko LUBODER, prof. dr Slobodan BLAGOJEVIĆ, Miodrag ILIČKOVIĆ, dr Savo MARKOVIĆ, Džemal VUKOVIĆ, dr Vuk MINIĆ, Pavle ČUKIĆ, dr Elvis OMERAGIĆ, dr Ljubica DŽAKOVIĆ, Ivica KALEZIĆ.

**Izborna lista koalicije Socijalističke narodne partije – Momir Bulatović (29):** Momir BULATOVIĆ, Zoran ŽIŽIĆ, mr Srđa BOŽOVIĆ, Predrag BULATOVIĆ, Danilo VUKSANOVIĆ, dr Miodrag KOVAČ, Radivoje RAŠOVIĆ, Nikola DŽUOVIĆ, Momčilo BOJOVIĆ, Božidar MILOVIĆ, Vuksan SIMONOVIĆ, dr Dragan KOPRIVICA, dr Slobodan KRAPOVIĆ, Radenko BOŠKOVIĆ, dr Branko IVANOVIĆ, Šćepan DRAGOVIC, Velimir RADOJEVIĆ, Emilo LABUDOVIĆ, Dragiša DOŽIĆ, Branko BUJIĆ, Miloš BOJOVIĆ, Zorica TAJIĆ – RABRENOVIĆ, Duško JOVANOVIĆ, Momčilo VUČETIĆ, Vujadin ĐURIČANIN, dr Novo VUJOŠEVIĆ, dr Borislav ČOLAKOVIĆ, Borivoje ČETKOVIĆ, Radoje RADULOVIĆ.

**Izborna lista Liberalnog saveza Crne Gore – Slavko Perović (5):** Slavko PEROVIĆ, dr Radoslav ROTKOVIĆ, Ranko ĐONOVIĆ, Miodrag ŽIVKOVIĆ, Vesna PEROVIĆ.

**Izborna lista Demokratske unije Albanaca (1):** Ferhat DINOŠA.

**Izborna lista Demokratskog saveza u Crnoj Gori – Mehmet Bardhi (1):** Mehmet BARDHI.

Izvor: Izvještaj RIK, br. 01–609, od 13. juna 1998.

49 godina (43,6%). Do 29 godina samo je jedan poslanik, a onih preko 60 godina ukupno 8, ili 10,2%. S obzirom na školsku spremu najzastupljeniji su poslanici s visokom stručnom spremom (94,9%), među kojima je 8 doktora nauka i 12 magistara odnosno specijalista u struci. Parlamentarni sastav u nacionalnom pogledu čine: 57,7% Crnogorci/ke, 19,2% Srbi/Srpkinje, 7,7% Muslimani, 5,13% Albanci, 2,6% Jugosloveni, dok njih 7,7% ili ukupno šest poslanika nije dalo podatke o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

• *Predsjednik i potpredsjednici.* – Skupština ima predsjednika i dva potpredsjednika. Predsjednik i potpredsjednici birani su iz vladajuće koalicije „Da živimo bolje” (predsjednik iz DPS, a po jedan potpredsjednik iz NS i SDP).

• *Radna tijela – broj i struktura.* – U pogledu ukupnog broja i strukture radnih tijela ovaj saziv, skupštinski saziv zadržao je rješenja iz prethodnog. To su: (1) Komisija za izbor i imenovanja (predsjednik i 12 članova); (2) Mandatno–imunitetska komisija (predsjednik i 4 člana); (3) Odbor za ustavna pitanja (predsjednik i 12 članova); (4) Zakonodavni odbor (predsjednik i 8 članova); (5) Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu (predsjednik i 8 članova); (6) Odbor za privredu, finansije i zaštitu životne sredine (predsjednik i 8 članova); (7) Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu, zdravstvo, rad i socijalno staranje (predsjednik i 8 članova); (8) Odbor za međunarodne odnose (predsjednik i 6 članova); (9) Odbor za ljudska prava i slobode (predsjednik i 6 članova), i (10) Odbor za kontrolu rada Službe državne bezbjednosti (predsjednik i 10 članova). Jedina razlika od prethodnog saziva u ovom pogledu ogleda se u formiranju (11) Komisije za praćenje javnosti i transparentnosti postupka privatizacije u Crnoj Gori (predsjednik i 9 članova). Ova komisija formirana je posebnom odlukom Skupštine pri kraju njenog mandata a obrazovana je kao stalno radno tijelo. Dakle, kao ni u prethodnom ni u ovom sazivu Skupština nije formirala tzv. povremena radna tijela.

Inače, u pripremi sjednica Skupštine održano je 62 sjednice radnih tijela sa ukupno 233 tačke dnevnog reda, ili po pojedinim radnim tijelima: (1) Zakonodavni odbor – 20 sjednica sa 99 tačaka dnevnog reda; (2) Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu – 7 sjednica sa 18 tačaka dnevnog reda; (3) Odbor za privredu, finansije i zaštitu životne sredine – 10 sjednica sa 54 tačke dnevnog reda; (4) Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu, rad, zdravstvo i socijalno staranje – 6 sjednica sa 9 tačaka dnevnog reda; (5) Odbor za međunarodne odnose – 2 sjednice sa 4 tačke dnevnog reda; (6) Odbor za ljudska prava i slobode – 3 sjednice sa 4 tačke dnevnog reda, i (7) Komisija za izbor i imenovanja – 14 sjednica sa 45 tačaka dnevnog reda. Ostala radna tijela (Odbor za ustavna pitanja; Odbor za kontrolu rada Službe državne bezbjednosti; Mandatno–imunitetska komisija i Komisija za praćenje javnosti i transparentnosti postupka privatizacije) nijesu održavale svoje sjednice.



• *Klubovi poslanika.* – Obrazovano je 6 klubova poslanika, i to: (1) Klub poslanika Demokratske partije socijalista – 30 (38,5%) poslanika; (2) Klub poslanika Socijalističke narodne partije – 29 (37,2%) poslanika; (3) Klub poslanika Narodne stranke – 7 (9,0%) poslanika; (4) Klub poslanika Socijaldemokratske partije – 5 (6,4%) poslanika; (5) Klub poslanika Liberalnog saveza – 5 (6,4%) poslanika i (6) Klub poslanika albanskih stranaka – 2 (2,6%) poslanika ( Demokratski savez u Crnoj Gori – 1 i Demokratska unija Albanaca – 1).

### 3.3. PREGLED REZULTATA RADA SKUPŠTINE<sup>48</sup>

• *Zasjedanja.* – Prva, konstitutivna sjednica održana je 15. juna 1998. godine, a poslednja 15. marta 2001. godine. Ukupno je održano 23 sjednice, koje su trajale 147 dana ili 679 sati (prosječno, po sjednici 6 dana, odnosno 29 sati) . Od toga, u redovnim zasjedanjima 16 sjednica, u trajanju od 110 dana ili 511 sati, a u vanrednom zasjedanju 7 sjednica, u trajanju od 37 dana ili 168 sati.

Na dnevnom redu sjednica bilo je ukupno 155 tačaka (prosječno po sjednici između 6 i 7), od čega 80 predloga zakona i 3 nacrt, ostalo drugi predlozi akata iz nadležnosti Skupštine.

Tokom sjednica bilo je 1.062 uvodnih izlaganja, diskusija i završnih riječi, od čega: (1) 50 uvodnih izlaganja; (2) 972 diskusije (920 prvi put i 52 drugi put) i (3) 40 završnih riječi. Od 972 diskusije bilo je: (1) 873 (89,8%) diskusije od poslanika, i to 340 (38,9%) od poslanika pozicije i 533 (61,5%) od poslanika opozicije, odnosno (2) 99 (10,2%) diskusija i 30 uvodnih izlaganja i završnih riječi od predstavnika Vlade. Dakle, prosječno po sjednici bilo je 42 diskusije. Istovremeno, bilo je ukupno i 6.260 replika, od čega: (1) 4.400 (70,3%) replika od poslanika opozicije; (2) 915 (14,6%) replika od poslanika pozicije, i (3) 945 (15,1%) replika od predstavnika Vlade. Prosječno po sjednici 274 replike.

U vezi sa navedenim podacima treba imati u vidu poslovnička rješenja koja se odnose na trajanje izlaganja, replika, poslaničkih pitanja i prava na repliku. Naime, Poslovnikom Skupštine određeno je sljedeće: (1) izlaganje poslanika ili drugog učesnika u pretresu prvi put traje najduže 15 minuta, a drugi put 5 minuta; (2) uvodno izlaganje traje najduže 15 minuta, a završna riječ 5 minuta, i (3) pravo na repliku, koja traje najduže 3 minuta, ima poslanik i drugi učesnik u radu sjednice čije su ime ili lič-

---

<sup>48</sup> Za ovaj saziv prezentuju se detaljniji pokazatelji aktivnosti rada Skupštine koji, ujedno, mogu poslužiti i kao ilustrativni indikatori za uporednu analizu sa prethodnim periodom.

nost direktno pomenuti u negativnom kontekstu, a to pravo ima i predsjednik, odnosno ovlašćeni predstavnik kluba, ako su pomenuti njegov klub ili politička stranka. Kada se ovo ima u vidu, odnosno pod pretpostavkom da su poštovane navedene poslovničke odredbe, proizilazi da je od 679 sati, koliko su trajale sjednice, bilo: (1) 260 sati diskusija, uvodnih izlaganja i završnih riječi; (2) 30 sati postavljanja poslaničkih pitanja i odgovora na ta pitanja; (3) 315 sati replika, što bi ukupno iznosilo 605 sati, a ostalih 74 sata odnosila bi se na proceduru (rukovođenje sjednicom, glasanje i slično). Međutim, iskustvo u praćenju sjednica ukazuje da se poslanici, prilikom izlaganja u pretresu i naročito korišćenja replika (kao i reagovanja povodom povrede poslovnika – tzv. proceduralnih intervencija), ne pridržavaju Poslovníkom propisanog vremena. Ukoliko se pođe od pretpostavke koja se, takođe na osnovu iskustva, može smatrati realnom, da samo u pogledu replika ta prekoračenja prosječno iznose između 3,5 i 4 minuta proizilazi da na ovu formu parlamentarne rasprave otpada gotovo 60% ukupnog vremena utrošenog tokom zasjedanja ovog saziva Skupštine. Doda li se tome „probijanje” dozvoljenog vremena za izlaganja tokom pretresa i komentare odgovora na poslanička pitanja, onda je utrošak vremena na proceduralnu aktivnost (rukovođenje sjednicom, glasanje i slično) realnije svesti umjesto 74 na svega nekoliko sati.

Takođe, imajući u vidu Poslovníkom utvrđeni uslov za korišćenje replike i broj replika, moguće je konstatovati da je ovo pravo, u najvećem broju slučajeva, zloupotrebjavano, jer je činjenica da u ovolikom broju poslanici nijesu pominjani u negativnom kontekstu.<sup>49</sup> Napokon, a u vezi s ukupnim brojem replika, treba ukazati i na sljedeći pokazatelj: do 10 replika koristilo je ukupno 20 poslanika; od 10 do 50 replika – 15 poslanika; od 50 do 100 replika – 12 poslanika; od 150 do 200 replika – 6 poslanika; preko 200 replika (280) koristio je jedan poslanik; preko 300 replika (386) koristio je jedan poslanik i preko 400 replika (408) koristio je, takođe, jedan poslanik.

• *Usvojeni zakoni.* – Skupština je u ovom periodu usvojila ukupno 52 zakona, od čega 32 nova i 20 izmjena i dopuna zakona.

• *Struktura donesenih zakona po oblastima.* – Bez budžeta i završnih računa kojih je bilo pet, doneseni zakoni razvrstani po oblastima koje uređuju spadaju u: (1) državno uređenje, organizacija vlasti i unutrašnji poslovi – osam novih i tri u formi izmjena i dopune postojećih zakona; (2) sudstvo, kazne i postupci – dva nova i izmjene i dopune jednog zakona; (3) monetarni, bankarski i finansijski sistem – tri nova zakona; (4) porezi, takse i igre na sreću – jedan novi i izmjene i dopune jedanaest postojećih zakona; (5) privreda, razvoj i ekonomski odnosi – tri nova i izmjene

---

<sup>49</sup> Tome bez sumnje doprinosi i činjenica da se Poslovníkom ne precizira šta se podrazumijeva pod „negativnim kontekstom”, kao što i ne poznaje tzv. bočne replike a koje su inače često korišćene tokom ovog saziva.

i dopune tri postojeća zakona; (6) dobra od opšteg interesa i ekologija – dva nova zakona; (7) svojinski odnosi – četiri nova i izmjene i dopune dva postojeća zakona; (8) komunalno–stambena djelatnost – dva nova zakona, i (9) rad, zapošljavanje i socijala – dva nova zakona.

• *Ostala usvojena akta.* – Osim zakona Skupština je u ovom sazivu donijela i: trinaest organizacionih odluka; sto devetnaest odluka o izboru, imenovanju i razrješenju; pet rezolucija; jedan zaključak; jednu preporuku i jednu izjavu.

• *Predlagači zakona.* – Od ukupno 52 donesena zakona u 42 (80,8%) slučaja predlagač je bila Vlada. Svi njeni predlozi su usvojeni. Za razliku od Vlade, u situaciji kad su se kao predlagači javljali poslanici od ukupno 14 podnesenih predloga, 10 (19,2%) je usvojeno, 3 su odbijena, a jedan su predlagači povukli iz procedure.

• *Amandmani.* – Tokom procedure usvajanja zakonskih akata podneseno je ukupno 122 amandmana, od čega: (1) 101 amandman od poslanika, od kojih je 38 prihvaćeno, ostali odbijeni ili povučeni; (2) 21 amandman odbora, od kojih je 10 usvojeno, ostali odbijeni. Dakle, od ukupnog broja, usvojeno je 48, ili 39,3% amandmana.

### 3.4. ODNOS SKUPŠTINE I VLADE

• *Poslanička pitanja.* – Na sedam, od dvadeset tri održane sjednice tokom ovog skupštinskog saziva postavljeno je ukupno 397 poslaničkih pitanja od strane 54 poslanika, ili po strankama: (1) Demokratska partija socijalista – 17 poslanika, 102 (25,7%) poslanička pitanja; (2) Socijalistička narodna partija – 23 poslanika, 224 (56,4%) poslanička pitanja; (3) Narodna stranka – 7 poslanika, 19 (4,8%) poslaničkih pitanja; (4) Liberalni savez Crne Gore – 3 poslanika, 20 (5,0%) poslaničkih pitanja; (5) Socijaldemokratska partija – 2 poslanika, 6 (1,5%) poslaničkih pitanja; (6) Albanske partije – 2 poslanika, 26 (6,5%) poslaničkih pitanja.

• *Interpelacija.* – Poslanici Socijalističke narodne partije podnijeli su Interpelaciju za pretresanje pitanja o vođenju unutrašnje politike Vlade u oblasti obezbjeđenja javne sigurnosti i zaštite sloboda i prava građana. Interpelacija je dva puta stavljana na dnevni red, ali, zbog obimnog dnevnog reda na tim sjednicama i njihovog prekida zbog isteka vremena zasjedanja, o ovoj interpelaciji nije vođen pretres. Tokom ovog saziva u Skupštini nije bilo predloga za glasanje o nepovjerenju Vladi.

#### 4. USTAVNOST RADA SKUPŠTINE PREMA ODLUKAMA USTAVNOG SUDA<sup>50</sup>

Odnos Skupštine i Ustavnog suda, u materijalnom i formalnom (proceduralnom) smislu, uređen je Ustavom, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovníkom Skupštine.

Ustavom je određeno da je Ustavni sud organ koji štiti ustavnost i zakonitost i to, prije svega, na način što odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i saglasnosti drugih propisa sa Ustavom i zakonom, a kad utvrdi nesaglasnost propisa sa Ustavom, objavljivanjem njegove odluke, taj propis prestaje da važi, dakle prestaje da bude dio pozitivnog prava.

Saglasno navedenim ustavnim principima, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovníkom Skupštine određeno je da je Skupština učesnik u postupku pred Ustavnim sudom kada je u pitanju ocjenjivanje ustavnosti zakona i ustavnosti i zakonitosti drugih propisa koje ona donosi. U tom smislu, akte o pokretanju postupka za ocjenjivanje ustavnosti zakona Ustavni sud dostavlja Skupštini radi zauzimanja stava i davanja odgovora, kako bi Ustavni sud svestranije razmotrio i ocijenio odnos zakona prema Ustavu. Davanje odgovora Skupštine nije obavezno i Ustavni sud može da odlučuje o saglasnosti zakona sa Ustavom i bez stava Skupštine.

Akti o pokretanju postupka za ocjenjivanje ustavnosti zakona stavljani su na dnevni red sjednica Skupštine, o njima zauzimani stavovi i davani odgovori skoro uvijek, osim u slučajevima kad Skupština nije bila u zasjedanju, pa je zbog propisane procedure isticao rok ostavljen Skupštini za davanje odgovora. U postupku zauzimanja stavova radi davanja odgovora, Skupština je pribavljala mišljenja i predloge od Zakonodavnog odbora Skupštine i Vlade.

U posmatranom periodu Skupština je zauzimala stav i davala odgovore na više od 30 akata o pokretanju postupka za ocjenjivanje ustavnosti zakona (ili po sazivima: 1992 – 1996 – 25 akata; 1996 – 1998 – 4 akta i 1998 – 2001 – 4 akta).

U najvećem broju slučajeva Skupština je cijnila da je sporni zakon, odnosno pojedine odredbe zakona koje su ispitivane saglasni sa Ustavom. Međutim, kako mišljenje Skupštine ne obavezuje Ustavni sud, on je, i pored stavova Skupštine, utvrdio nesaglasnost nekih propisa sa Ustavom.

U znatnom broju slučajeva Ustavni sud je držao javnu raspravu radi ocjenjivanja ustavnosti zakona, a Skupština je, u postupcima u kojima je zauzela stav i dala odgovor, određivala svog predstavnika na toj raspravi. To je uglavnom bio predsjednik ili neki od članova Zakonodavnog odbora.

---

<sup>50</sup> Aktivnost Skupštine u dijelu koji se tiče odnosa sa Ustavnim sudom, radi njegovog cjelovitijeg pregleda, predstavljen je jedinstveno, a ne po sazivima Skupštine.

U naznačenom periodu Ustavni sud donio je i objavio 40 odluka o ocjeni ustavnosti zakona, koje su u ovom radu sistematizovane na način što su prvo navedene odluke kojima je utvrđena nesaglasnost sa Ustavom, a potom odluke kojima je predlog odbijen, odnosno konstatovana saglasnost sa Ustavom.

• *Odluke kojima je utvrđena nesaglasnost sa Ustavom*

Ustavni sud utvrdio je nesaglasnost sa Ustavom sljedećih zakona, odnosno pojedinih odredaba zakona:

1. Zakona o stambenim odnosima – član 77 (1994. godine);
2. Zakona o advokaturi i Službi pravne pomoći – član 11 tačka 4 i član 47 tač. 9 i 10 (1994. godine);
3. Zakona o unutrašnjim poslovima – član 99a (1994. godine);
4. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju – član 30 (1995. godine);
5. Zakona o osnovnoj školi – član 14 st. 1, 2. i 3. (1995. godine);
6. Zakona o igrama na sreću i zabavnim igrama – član 6 stav 1 i čl. 29,30,31, 33. i 34. (1995. godine);
7. Zakon o republičkim taksama na firmi – u cjelini (1995. godine);
8. Zakona o porezu na dobit preduzeća – član 18 (1995. godine);
9. Zakona o Univerzitetu – član 59 stav 4 i član 78 stav 4 (1995. godine);
10. Zakona o lokalnoj samoupravi – član 34 tačka 9 (1996. godine);
11. Zakona o prekršajima – čl. 130, 131 i 163 (1996. godine);
12. Zakona o etažnoj svojini – član 76 (1997. godine);
13. Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju – član 47 (1997. godine);
14. Zakona o etažnoj svojini – član 68 (1998. godine);
15. Zakona o Savjetu za bezbjednost – u cjelini (1998.godine);
16. Zakona o građevinskom zemljištu – čl. 3 i 25 (1998. godine);
17. Zakona o pomilovanju – član 12 (1999. godine);
18. Zakona o radnim odnosima – član 54a (2000. godine);
19. Zakona o planiranju i uređenju prostora – član 53 (2000. godine);
20. Zakon o raspravljanju uzurpacija zemljišta u društvenoj svojini – u cjelini (2000. godine);
21. Zakona o Univerzitetu – čl. 94 i 101 (2000. godine);
22. Zakona o Univerzitetu – član 77 (2000. godine);
23. Zakona o porezu na dohodak građana – član 36 (2000. godine);

24. Zakona o privremenoj zabrani raspolaganja bivšom društvenom imovinom koja je kao društvena postala oduzimanjem zakonom, drugim propisom i protivpravnim radnjama – u cjelini (2001. godine);
25. Zakona o biračkim spiskovima – čl. 6, 10 i 20 (2001. godine).

• *Odluke kojima je odbijen predlog*

1. Ustavni sud odbio je predlog, čime je konstatovana saglasnost sa Ustavom sljedećih zakona, odnosno pojedinih odredaba zakona:
2. Zakona o Univerzitetu – član 39 stav 1 (1994. godine);
3. Zakona o radnim odnosima – član 30 (1994. godine);
4. Zakona o stambenim odnosima – član 100 stav 3 (1995. godine);
5. Zakona o Fondu za razvoj Republike Crne Gore – član 18 (1996. godine);
6. Zakona o izboru odbornika i poslanika – čl. 13, 13a, 13b, 32a i 127a (1996. godine);
7. Zakona o lokalnoj samoupravi – čl. 50, 51, 51a i 51b (1996. godine);
8. Zakona o etažnoj svojini – čl. 14 i 21 (1997. godine);
9. Zakona o komunalnim djelatnostima – čl. 12, 13, 14, 16 i 21 (1998. godine);
10. Zakona o privatizaciji privrede – član 8 (1998. godine);
11. Zakona o izboru predsjednika Republike – član 2 (1998. godine);
12. Zakona o izboru saveznih poslanika u Vijeće republika Savezne skupštine (1998. godine);
13. Zakona o porezu na dohodak građana – član 148 (1999. godine);
14. Krivičnog zakona Republike Crne Gore – čl. 76 i 84 (2000. godine);
15. Zakona o zaštiti spomenika kulture – čl. 76 i 77 (2001. godine);
16. Zakona o komunalnim taksama i naknadama – član 14 (2001. godine).

Dakle, u 40 postupaka gdje je odlučivao, Ustavni sud je: (1) utvrdio nesaglasnost sa Ustavom – 3 zakona u cjelini; (2) utvrdio nesaglasnost sa Ustavom pojedinih odredaba u 22 zakona, i (3) odbio predlog za 15 zakona.

## 5. OCJENE I KONSTATACIJE UZ REZIME KVANTITATIVNIH POKAZATELJA RADA CRNOGORSKOG PARLAMENTA U PERIODU 1992 – 2001.

Od konstituisanja po Ustavu Republike Crne Gore iz 1992. godine, tj. u periodu od 15. januara 1993. do 15. marta 2001. godine, a u tri skupštinska saziva, Skupština Republike Crne Gore je: (1) održala 69 sjednica, koje su trajale 351 dan ili 1.798 sati; od toga, 53 sjednice u redovnim zasjedanjima, koje su trajale 280 dana ili 1.484 sata i 16 sjednica u vanrednim zasjedanjima, koje su trajale 71 dan ili 354 sata; (2) razmatrala oko 620 tačaka dnevnog reda; (3) donijela 188 zakona, od kojih 87 novih i 101 zakon o izmjenama i dopunama zakona, 8 budžeta, 8 završnih računa budžeta i 4 izmjene i dopune budžeta, odnosno sa budžetima i završnim računima (koji se donose i objavljuju po proceduri za donošenje zakona) donijela ukupno 208 zakona, od čega 103 nova i 105 zakona o izmjenama i dopunama zakona; (4) donijela preko 500 drugih akata iz svoje nadležnosti, od čega: 3 poslovnika i 5 izmjena i dopuna poslovnika; 60 organizacionih odluka; preko 400 odluka o izboru, imenovanju i razrješenju; deset rezolucija; šesnaest zaključaka o pojedinim aktuelnim pitanjima; četiri preporuke, i jednu izjavu; (5) razmatrala blizu 500 podnesenih amandmana na predloge zakona, od kojih je prihvaćeno više od 1/4, od čega 1/5 čine amandmani koji su podnijeli predstavnici opozicije (oko 400); (6) saslušala preko 1.120 poslaničkih pitanja, od čega su 85% postavili poslanici opozicije; (7) dva puta glasala o nepovjerenju Vladi; (8) odbila više od 90 predloga akata koje su podnosili poslanici opozicije (oko 70 predloga zakona i 20 predloga rezolucija i odluka), odnosno (9) razmatrala više od 30 akata o pokretanju postupka za ocjenjivanje ustavnosti zakona i utvrdila stavove za Ustavni sud.

Kad se imaju u vidu podaci o broju sjednica i njihovom trajanju, broju tačaka dnevnog reda (prosječno na jednoj sjednici bilo je devet tačaka dnevnog reda, a sjednica je trajala pet dana, odnosno 26 sati), kao i broju usvojenih akata, posebno zakona u posmatranom periodu, prvi utisak navodi na zaključak da su rad Skupštine i ponašanje, odnosno aktivnosti poslanika bili racionalni.

Međutim, ako se imaju u vidu odredbe Ustava Republike koje dozvoljavaju da Skupština godišnje, samo u redovnom zasjedanju, radi oko 200 dana onda se na osnovu navedenih podataka ne može reći da crnogorski parlament ima „ritam rada” koji predstavlja intenzivnu aktivnost, naročito kad je u pitanju period koji zvanična politika interpretira kao vrijeme permanentnih i suštinskih promjena u svim sferama društva i države. Dakle, u posmatranom periodu crnogorski parlament je za svoj rad koristio manje od 1/4 od ukupno raspoloživog vremena, jer je, kao što se

vidi, kako u redovnom, tako i vanrednom zasjedanju, radio prosječno manje od 51 dan godišnje.<sup>51</sup>

Iskazano na isti način, godišni prosjek u osnovnoj, zakonodavnoj funkcija svodi se na donošenje 13 novih zakona i isti toliki broj u formi izmjena i dopuna postojećih zakona. U zakonodavnoj inicijativi izrazita je dominacija na strani Vlade (preko 86% donesenih zakona, računajući i budžet, odnosno njegov završni račun, što je po definiciji njeno isključivo pravo). Pritom, u pogledu zakonodavnog postupka praksa ukazuje na dominaciju jednostepenosti koja, naročito ako uz to ide i primjena hitnog postupka pri usvajanju zakonskih akata, faktički formalizuje ulogu skupštine na izglasavanje zakona predloženih od Vlade. Posljedice takve prakse očitiju se u velikom broju izmjena i dopuna zakona jer njihovom usvajanju ne prethodi brižljiva stručna priprema, odnosno temeljna i argumentovana parlamentarna rasprava.

Uz to, valja naglasiti i neravnopravan odnos među ovlašćenim predlagачima zakonskih projekata. Dok Vladi u pogledu zakonodavne inicijative, odnosno izrade zakonskih predloga stoje na raspolaganju stručne službe takvu mogućnost nemaju poslanici, a još manje građani. Ovi posljednji su u tom pogledu dodatno neravnopravni imajući u vidu da njihovo uključivanje u zakonodavni postupak putem amandmana na zakonske projekte koje podnose Vlada ili poslanici nije regulisano skupštinskim Poslovníkom.

Postojeći odnos u sferi zakonodavne inicijative osnažen je i kroz poslovničke odredbe, po kojima Zakonodavni odbor Skupštine u svakom konkretnom slučaju predloga zakona, odnosno drugog akta koji je podnesen Skupštini na usvajanje utvrđuje postojanje odnosno nepostojanje ustavnog osnova za njegovo donošenje, pri čemu Skupština o predlogu Odbora odlučuje bez pretresa (čl. 51, st. 1 Poslovníka Skupštine). Tako je, primjera radi, u intervalu od novembra '94. do decembra '95, Zakonodavni odbor predložio Skupštini da u dnevni red svog zasjedanja ne uvrsti predloge pet zakona, osam odluka i tri rezolucije. Činjenica da su se među, po ovom osnovu, odbijenim predlozima nalazila i dva zakonska akta čiji je predlagач Vlada, ne utiče na utisak da se na ovaj način, koristeći većinski princip odlučivanja u nadležnom odboru, vrlo efikasno održava postojeći odnos u i izvan parlamentarne sfere moći, što naročito dolazi do izražaja u pogledu ostvarivanja kontrolne funkcije parlamenta.

Istovremeno, navedena poslovnička rješenja i na njima zasnovana praksa drže otvorenim i pitanje mjesta i uloge Ustavnog suda u inaugurišanom sistemu podjele vlasti. Naime, ako je Sud nadležan za odlučivanje o saglasnosti zakona sa Ustavom zašto se njegova nadležnost ne bi proširila

---

<sup>51</sup> Kad se računaju samo redovna zasjedanja, godišnji prosjek iznosi 40 dana, odnosno svega 1/5 raspoloživog vremena.



mila i na odlučivanje o „ustavnom osnovu kao prethodnom pitanju” jer, po prirodi stvari, materija ustavnosti prije je u njegovoj nadležnosti nego u nadležnosti jednog skupštinskog odbora. To bi valjalo činiti makar za one zakonske predloge koji, po mišljenju nadležnog skupštinskog odbora nemaju valjani ustavni osnov kako bi se preduprijedile posljedice prakse o kojoj je prethodno bilo riječi. U protivnom, u ovim slučajevima skupštinske će odluke i dalje izvirati iz poslovničke a ne ustavne norme.

Debalans projektovane ravnoteže između zakonodavne i izvršne vlasti, odnosno faktičku prevlast i moć egzekutive,<sup>52</sup> ogledala se povremeno i kroz uzurpaciju legislativne funkcije kroz donošenje vladinih uredaba sa zakonskom snagom i sadržinom.<sup>53</sup>

Kao sljedeći indikator odnosa u nužnom procesu uspostavljanja ravnoteže i saradnje u sistemu postojeće konkurencije zakonodavaca, predstavljaju amandmani, odnosno predlozi za izmjene i dopune predloga akata koje usvaja Skupština. Kao što pokazuju navedeni podaci, relativni pokazatelj odnosa prihvaćenih i odbijenih amandmana opozicije na zakonske i predloge drugih akata od strane Vlade ilustruje realnu moć opozicije u crnogorskom parlamentu. Uzme li se pritom u obzir i činjenica da se prilikom donošenja značajnog broja tzv. sistemskih zakona opozicija, upravo iz razloga neprihvatanja podnesenih amandmana, uzdržavala od izjašnjavanja ili je čak napuštala zasjedanje parlamenta, onda je izvjesno da je konstatovani trend dominacije izvršne nad zakonodavnom vlašću imao obilježja pojave koja se nepovoljno odražavala na razvoj i perspektivu parlamentarizma u Crnoj Gori.

Iako dominaciju egzekutive u zakonodavnoj inicijativi valja tumačiti kao dio opšteg trenda pomjeranja težišta vlasti od parlamenta prema vladi, to istovremeno ne znači da se kroz tu vrstu aktivnosti iscrpljuje značaj, uloga i uticaj najvišeg zakonodavnog organa u sistemu predstavničke vlade. Prije svega, imajući u vidu „najznačajnije obilježje parlamentarizma” odnosno odgovornost vlade parlamentu, kroz kontrolu njenog rada parla-

---

<sup>52</sup> Kriza parlamentarne zakonodavne države, po C. Schmitt-u (*Legalitaet und Legitimitaet*, Duncker/Humbolt, Berlin, 1980) počinje upravo onda kada se težište odlučujuće volje, bilo normativno bilo stvarno, pomiče iz parlamenta ka drugim ustanovama ili institucijama. (Prema: M. Kasapović, „Izborni i stranački sustav Republike Hrvatske”, „Alina”, Zagreb, 1993, str.59)

<sup>53</sup> Kao ilustrativan primjer takvog ponašanja može poslužiti Odluka Ustavnog suda RCG, U. br. 13/94 od 30. 1. 1995. („Sl. list RCG”, br. 8/95, od 7. 3. '95). U dispozitivu Odluke stoji: „Utvrđuje se da Zakon o republičkim taksama na firmu („Službeni list Republike Crne Gore” br. 3/94) i Uredba o utvrđivanju visine republičke takse na firmu („Službeni list Republike Crne Gore” br. 8/94), koju je donijela Vlada Republike Crne Gore, nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Crne Gore i prestaju da važe danom objavljivanja ove odluke.” U dijelu obrazloženja Odluke, između ostalog, stoji: „... S obzirom da osporeni zakon nije u saglasnosti sa Ustavom, ni osporena uredba, koja je donesena na osnovu ovog zakona, nije u saglasnosti sa Ustavom. Pored toga, Uredbom su uređena i pitanja koja se mogu urediti samo zakonom, čime je narušen ustavni princip podjele vlasti.”

ment kompenzira gubitak dijela moći u sferi legislative.<sup>54</sup> U tom pogledu, bilo da se radi o poslaničkim pitanjima, interpelaciji, odnosno razmatranju povjerenja – nepovjerenja Vladi, u dosadašnjoj praksi parlamentarizma u Crnoj Gori nijesu ostvareni značajniji rezultati. Takvo stanje je, prije svega, posljedica nametnutog jednostranog i mehaničkog tumačenja proklamovanog ustavnog načela o podjeli vlasti koje se tako, umjesto da služi cilju izgradnje slobodnog demokratskog režima, najčešće prevodi u nekontrolisani vladavinski odnos. Kao najilustrativniji primjer takvog odnosa može poslužiti, u više navrata demonstrirani odnos Vlade prema zahtjevima parlamentarne opozicije u pogledu kontrole raspolaganja ukupnih sredstava budžeta, odnosno evidentno postojanje tzv. paralelnog budžeta i ignorisanje Vlade da se o iznosu, načinu sticanja i utrošku tih sredstava upozna parlament.

Napokon, u pokušaju da se rezimira stečeno iskustvo crnogorskog parlamenta u posmatranom periodu, čiju krunu treba da označi posljednji skupštinski saziv, čini se mogućim izvesti nekoliko opštih ocjena i konstatacija.

- Funkcionisanje parlamentarizma u Crnoj Gori od usvajanja aktuelnog Ustava Republike kojim je i zvanično inaugurisan sistem podjele vlasti ukazuje na tendenciju dominacije egzekutive nad zakonodavnom vlašću. Istovremeno označava u izvjesnoj mjeri marginalizaciju i neefikasnost parlamenta. Prevalentnost Vlade u zakonodavnoj inicijativi kao i njena povremena uzurpacija zakonodavnih nadležnosti neminovno se odražavaju i na karakter procesa uspostavljanja parlamentarne demokratije;
- Na osnovu ustavnih ovlašćenja koja joj pripadaju u domenu utvrđivanja i vođenja unutrašnje politike Vlada je u toku posmatranog perioda dovršila proces jake i sveobuhvatne centralizacije svoje vlasti. I na taj način, širenjem ovlašćenja i funkcija koja su joj pripadala, centralna izvršna vlast je u odnosu na parlament osnažila već uspostavljeni odnos neravnoteže moći. Pri tome važno je istaći da je u toku realizacije navedenog procesa Vlada

---

<sup>54</sup> Ima se u vidu da navedene tendencije i smjer odliva ukupne moći parlamenta sve više utiču i na ovu njegovu funkciju, na šta ukazuju pojedina istraživanja razvoja savremenog parlamentarizma, odnosno da „... realnost modernog vladanja nalaže da parlament ne vrši kontrolu na taj način što bi određivao pravac ili brzinu, odnosno kroćenje i nadzor aktivnosti vlade. Gotovo je uobičajeno da se parlamentarna kontrola tretira i prihvata kao legitimna i nužna aspiracija i da se, zatim definiše kao *parlamentarni uticaj, a ne direktna vlast, savet, a ne komanda, kriticizam, a ne opstrukcija, motrenje, a ne iniciranje, javnost, a ne tajnost.*” (B. Crick, *The Reform of Parliament*, Weinfeld and Nicolson, 1964, p. 77, prema: V. Vasović, *Dileme i kontroverze parlamentarizma, između parlamentarnog romantizma i parlamentarnog nihilizma*, „Arhiv za pravne i društvene nauke”, Beograd, 1992, No 1, str. 20)

imala u parlamentu podršku ne samo svoje stranke nego i jednog dijela opozicije koja je u tome, po svoj prilici, vidjela priliku za očuvanje i jačanje crnogorske državnosti u okviru novokonstituisane zajedničke države. Istovremeno, kao izraz specifične situacije koja vlada na političkoj sceni Crne Gore, jedan dio opozicionog bloka permanentno nastoji da se njene državne ingerencije svedu na najmanju moguću mjeru;

- Stanje nedefinisanog državnog okvira Crne Gore („Nedovršena država” – M. Popović<sup>55</sup>) i s tim u vezi okolnost da čitav tok razvoja parlamentarne demokratije, još uvijek prati proces intenzivnog i radikalnog redefinisavanja samospoznaje vlastitog etničkog identiteta kod najbrojnije skupine njenog stanovništva, što se uzročno–posljedično manifestovalo i kroz specifične ideološko programske identifikacije.<sup>56</sup> To je, po našem mišljenju, osnovni razlog radi čega se parlament najčešće iskazuje kao ogledalo u kome se u prvom planu ističu duboke podjele unutar savremenog crnogorskog političkog bića, a čije se rubne linije ne poklapaju sa ulogama koje u najvišim predstavničkim organima vlasti, po definiciji, imaju pozicija i opozicija;
- Skupština se iskazuje, u prvom redu, kao *političko–propagandni instrument*, a tek potom kao organ koji kreira pravni poredak u Republici.<sup>57</sup> Naravno, imajući u vidu okolnosti u kojima je i djelovala, te ulogu i značaj drugih akata, kao što su npr. rezolucije o građanskom miru, Skupština je sve vrijeme bila poprište oštre borbe u funkciji kreiranja javnog mnjenja. Propagandnu funkciju parlamenta koriste sve njegove strukture;<sup>58</sup>
- Politika sve više postaje pretežno zanimanje najvećeg broja poslanika u crnogorskom parlamentu što, samo po sebi, naravno, ne garantuje i profesionalan odnos prema poslu kojim se bave. Ovo tim prije, što se razapeti između želje da sačuvaju individu-

---

<sup>55</sup> M. Popović, „Tranzicija u Crnoj Gori” – *Državno pitanje*, CEDEM, Izvještaj br. 1 / jul – septembar 1999/, str. 10–12.

<sup>56</sup> O značaju i uticaju naznačenih linija rascjepa na aktuelnu političku konfiguraciju u Crnoj Gori, vidjeti više u: „*Javno mnjenje Crne Gore 2000.*”, CEDEM – Podgorica, Izvještaj br. 1 – januar 2000. i br. 2 – april 2000.

<sup>57</sup> Kao vrlo ilustrativan primjer za ovu tvrdnju može poslužiti slučaj prve sjednice prvog redovnog zasjedanja u 2001. godini, odnosno posljednje sjednice crnogorskog parlamenta u posmatranom periodu održane 15. marta 2001. Naime, sjednica sa tri tačke dnevnog reda (1. Predlog zakona o izmjeni i dopuni zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2001. godini; 2. Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sudskim taksama; 3. Izbori, imenovanja i razrješenja), u odsustvu televizijskih kamera, bez rasprave, okončana je za manje od deset minuta.

<sup>58</sup> Parlament je, inače, kako kaže Sir Ivor Jennings (*Parliament*, 2. ed., Cambridge, 1957, p. 526) „... jedan od najvećih propagandnih instrumenata na svijetu”.

alnost i obaveze da se pridržavaju stranačke discipline, poslanici po „definiciji” biraju ovo drugo, čime se sužava krug onih koji „žive za politiku”, a širi polje uticaja onih koji žive „od politike” (Weber);

- Stroga kontrola nad radom svojih predstavnika u parlamentu često je jedina šansa da stranačka „mašina” (Michels) funkcioniše bez većih lomova, kakvih je inače bilo u dosadašnjoj praksi. To neminovno dovodi i do „osipanja slike o parlamentu kao središtu političkog odlučivanja” što, u konačnom, ubrzava i proces sve jače podjele na politički aktivne i politički pasivne građane (Held). Disciplinujući svoje poslanike (*hrabrost imati svoje mišljenje postaje za poslanika slabost, a potčinjenost navika duha*, Ostrogorski), stranke odnosno stranačke oligarhije istovremeno nastoje da u javnom mnjenju ostave utisak zrelih i jakih organizacija, koje uvijek znaju što i kako treba raditi u politici. Međutim, to se čini i iz razloga samolegitimizacije čestih i pokatkad radikalnih zaokreta u odnosu na politički program i ideje na osnovu kojih su stranke dobile povjerenje birača, odnosno ušle u parlament. Iako je „organizovanje haotične javne volje” jedna od uobičajenih uloga političkih stranaka, takve će se promjene i zaokreti nekažnjeno dešavati i ubuduće, i to sve dok birači ne počnu reagovati na *novi način u izbornoj igri*, odnosno dok se parlamentarna borba ne bude odvijala u *regularnijim uslovima*;
- Pod *regularnijim uslovima parlamentarne borbe* podrazumijeva se jasno i precizno definisanje odnosa moći, ne samo između stranaka unutar parlamenta, već prije svega među pojedinim građanima vlasti. Uz to, treba imati u vidu da značaj definisanja o kome je riječ, izlazi izvan ravni „čiste” politike i, kako potvrđuju rezultati pojedinih komparativnih studija o ekonomskim reformama u tzv. novim demokratijama, opredjeljujuće djeluje na konsolidaciju procesa projektovanih reformi. Naime, „... ukoliko demokratiju treba konsolidovati, tj. ukoliko sve političke snage nauče da kanališu svoje zahteve i organizuju svoje konflikte u okvirima demokratskih institucija, te institucije moraju igrati stvarnu ulogu u uobličavanju i sprovođenju politike koja utiče na uslove života”;<sup>59</sup>
- Ipak, za razliku od ranije uobičajene prakse neuspješnih pokušaja ograničavanja i kontrolisanja rada jedne u odnosu na drugu granu

<sup>59</sup> L. C. Bresser – Pereira, J. M. Maravall & A. Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: A Social-democratic Approach*, Cambridge, New York, 1993, pp. 215–216. (Prema: J. Vjatr, „Opasnosti parlamentarizma u Poljskoj”, u: „Postkomunizam i vlast”, Jugoslovensko udruženje za političke nauke – Fakultet političkih nauka, Beograd, 1996, str. 332).

vlasti, što je ujedno predstavljalo i najveću prepreku u procesu konstituisanja i afirmacije parlamentarizma u Crnoj Gori, u međuvremenu je, zahvaljujući opoziciji naravno, došlo do izvjesnih pomaka u tom pravcu. Naime, javnost rada parlamenta očitovala se i kroz uticaj javnog mnjenja<sup>60</sup> kojim su iznuđene promjene u ponašanju kako unutar egzekutive, tako i sudske vlasti. Istovremeno, nastojanje opozicije da se što više i svestranije afirmiše kontrolna funkcija parlamenta, sve rjeđe se u interpretaciji predstavnika većinske grupacije u odnosu na raniju praksu, interpretira kao „miješanje” parlamenta u nadležnost izvršne i sudske vlasti;

- Dominirajuća forma rada sa stanovišta razvoja parlamentarne političke kulture, može se tumačiti i kao značajan pomak u odnosu na period sveopšte (nerijetko i arogantno demonstrirane) dominacije jedne partije u Crnoj Gori. Naime, u postojećem odnosu političkih snaga, makar u verbalnom pogledu, pravila parlamentarnog života nastoje da se pridržavaju čak i oni kod kojih je očigledna „nostalgija” za *starim dobrim vremenima u kojima nije bilo dileme na čijoj je strani istina i pravda*. Međutim, istovremeno, pojedini aktuelni sudionici parlamentarne borbe u Crnoj Gori nerijetko svoju poziciju i ulogu razumijevaju i kao legitimno „pravo” za diskreditovanje ličnosti svojih političkih protivnika. Ova pojava, dakako, nije specifičnost crnogorske parlamentarne scene,<sup>61</sup> ali je upravo u Crnoj Gori njen značaj veći imajući u vidu proces retraditionalizacije u kulturi uopšte, radi čega se prema njoj valja odnositi i kao latentnom izvoru mogućih konfliktnih situacija. U svakom slučaju, u crnogorskom parlamentu manifestuje se obilježje *politizacije morala i moralizacije politike*, a što je, kako kaže savremeni teoretičar federalizma i liberalne demokratije Hermann Lübbe, veoma štetno upravo za samu demokratiju;

---

<sup>60</sup> „Publicitet parlamentarnih rasprava obezbjeđuje javnom mnjenju uticaj, obezbjeđuje vezu između poslanika i birača kao delova iste publike... Čak i nezavisnom sudstvu potrebna je kontrola javnog mnjenja; štaviše, izgleda da je njegova nezavisnost od egzekutive kao i privatne strane zajemčena samo u medijumu publike spremne za kritiku. .... Građanska javnost stoji i pada sa principom opšte dostupnosti. Javnost iz koje bi određene grupe bile *eo ipso* isključene, nije samo nepotpuna već i nije nikakva javnost” (J. Habermas).

<sup>61</sup> „Modu demaskiranja i diskreditovanja uveli su političari, ali se ona sve više i šire primenjuje i u drugim sredinama. Ipak, angažovanost u politici pruža najveće šanse da se sopstvena negativna osećanja lociraju u drugim ljudima. Stoga je politika puna paranoidnih mišljenja i delovanja. Sa protivnicima se razračunava ne samo po onome što su oni stvarno uradili: traže se rupe u njihovim biografijama, profesionalnim angažmanima, nešto što bi moglo diskreditovati njihov način života ili psihoseksualnu orijentaciju. Sve one koji nisu NAŠI, nastoje etiketirati i totalno diskreditovati ...” (Jacek Santorski, poljski psihoterapeut)

- Mada je poznato da su potpune pobjede rijetko dobivene u politici, problemi usklađivanja sporova između stranačkih grupnih doktrina nerijetko se iskazuju i kroz otvoreni antagonizam „ljudi principa” koji žele dobru vladu u apstraktnom smislu, i „ljudi vlasti” koji žele vlast i usavršavaju se u umijeću da usklade potrebno s mogućim (Leiserson).

A N E K S  
AKTI SKUPŠTINE CRNE GORE  
(15. januar 1993 – 15. mart 2001)

Z A K O N I<sup>62</sup>

1. NOVI ZAKONI

1993. godina

1. Budžet Republike Crne Gore za 1993. godinu (11/93);
2. Zakon o ličnoj karti (20/93);
3. Zakon o ličnom imenu (20/93);
4. Zakon o Ustavnom sudu Republike Crne Gore (21/93);
5. Zakon o finansiranju političkih stranaka (21/93);
6. Zakon o utvrđivanju katastarskog prihoda (21/93);
7. Zakon o utvrđivanju izvora sredstava za finansiranje izgradnje elektroenergetskih objekata (22/93);
8. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1992. godinu (22/93);
9. Zakon o rudarstvu (28/93);
10. Zakon o geološkim istraživanjima (28/93);
11. Zakon o zaradama i drugim primanjima poslanika i republičkih funkcionera (28/93);
12. Zakon o državnom tužiocu (30/93);
13. Zakon o sistemu javnih prihoda (30/93);
14. Zakon o porezu na dohodak građana (30/93);
15. Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje (32/93);
16. Krivični zakon Republike Crne Gore (42/93);
17. Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (45/93);
18. Zakon o jedinstvenom matičnom broju građana (45/93);
19. Zakon o prebivalištu i boravištu građana (45/93);
20. Zakon o kinematografiji (45/93);
21. Zakon o grbu i zastavi Republike Crne Gore (56/93);

---

<sup>62</sup> Spisak zakona sačinjen je tako što su prvo navedeni novi zakoni, a potom zakoni o izmjenama i dopunama zakona i to po godinama i redosljedu kako su donijeti. U spisak su uključeni budžeti i završni računi budžeta. Broj u zagradi pored naziva zakona je broj „Službenog lista” u kojem je zakon objavljen.

22. Zakon o pečatu Republike i pečatima državnih organa (56/93);
23. Zakon o javnom informisanju (56/93);
24. Zakon o prestonici (56/93);
25. Zakon o svetkovanju vjerskih praznika (56/93);
26. Zakon o načelima organizacije državne uprave (56/93).

#### 1994. godina

1. Zakon o republičkim taksama na firmu (3/94);
2. Zakon o porezu na promet finansijskih transakcija (3/94);
3. Zakon o porezu na promet (4/94);
4. Zakon o osnovnim pravima iz oblasti učeničkog i studentskog standarda (6/94);
5. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1993. godinu (12/94);
6. Budžet Republike Crne Gore za 1994. godinu (12/94);
7. Zakon o sportu (13/94);
8. Zakon o unutrašnjim poslovima (24/94);
9. Zakon o Crnogorskoj akademiji nauka i umjetnosti (24/94);
10. Zakon o ljestvicama katastarskog prihoda (24/94);
11. Zakon o prekršajima (25/94);
12. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (25/94);
13. Zakon o javnom redu i miru (41/94)
14. Zakon o administrativnim taksama (41/94);
15. Budžet Republike Crne Gore za 1995. godinu (1/95).

#### 1995. godina

1. Zakon o komunalnim djelatnostima (12/95);
2. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1994. godinu (15/94);
3. Zakon o planiranju i uređenju prostora (16/95);
4. Zakon o vodama (16/95);
5. Zakon o turizmu i ugostiteljstvu (16/95);
6. Zakon o pomilovanju (16/95);
7. Zakon o sudovima (20/95);
8. Zakon o izdavaštvu (20/95);
9. Zakon o prosvjetnoj inspekciji (20/95);
10. Zakon o igrama na sreću (20/95);



11. Zakon o etažnoj svojini (21/95);
12. Zakon o djelatnosti preduzetnika (43/95);
13. Budžet Republike Crne Gore za 1996. godinu (43/95).

#### 1996. godina

1. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1995. godinu (11/96);
2. Zakon o životnoj sredini (12/96);
3. Zakon o državnim nagradama (12/96);
4. Zakon o privatizaciji privrede (23/96);
5. Zakon o kompanijama koje se osnivaju i posluju pod posebnim uslovima (23/96);
6. Zakon o fiducijarnom prenosu prava svojine (23/96);
7. Budžet Republike Crne Gore za 1997. godinu (39/96).

#### 1997. godina

1. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1996. godinu (16/97);
2. Zakon o Savjetu za bezbjednost (16/97);
3. Zakon o finansiranju političkih stranaka (44/97);
4. Zakon o zaštiti civilnih invalida rata (44/97);
5. Zakon o materijalnom obezbjeđenju i drugim pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica (44/97);
6. Budžet Republike Crne Gore za 1998. godinu (44/97).

#### 1998. godina

1. Zakon o javnom informisanju (4/98);
2. Zakon o izboru odbornika i poslanika (4/98);
3. Zakon o biračkim spiskovima (4/98);
4. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1997. godinu (17/98);
5. Zakon o izboru i prestanku mandata saveznih poslanika u Vijeće republika Savezne skupštine (23/98);
6. Zakon o zaštiti na radu (35/98);
7. Zakon o sudskim taksama (42/98);
8. Zakon o Privrednoj komori Crne Gore (42/98);
9. Budžet Republike Crne Gore za 1999. godinu (45/98).

### 1999. godina

1. Zakon o nevladinim organizacijama (27/99);
2. Zakon o crnogorskom državljanstvu (44/99);
3. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1998. godinu (43/99);
4. Zakon o imovini Republike Crne Gore (44/99);
5. Zakon o amnestiji (44/99);
6. Zakon o lovstvu (47/99);
7. Zakon o povlasticama invalidnih lica u unutrašnjem putničkom saobraćaju (47/99);
8. Budžet Republike Crne Gore za 2000. godinu (51/99).

### 2000. godina

1. Zakon o biračkim spiskovima (14/00);
2. Zakon o Centralnoj banci Crne Gore (52/00);
3. Zakon o bankama (52/00);
4. Zakon o stranim ulaganjima (52/00);
5. Zakon o eksproprijaciji (55/00);
6. Zakon o građevinskom zemljištu (55/00);
7. Zakon o državnom premjeru, katastru i upisima prava na nepokretnostima (55/00);
8. Zakon o izgradnji objekata (55/00);
9. Zakon o šumama (55/00);
10. Zakon o upotrebi nacionalnih simbola (55/00);
11. Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja bivšom društvenom imovinom koja je kao društvena postala oduzimanjem zakonom, drugim propisom i protivpravnim radnjama (55/00);
12. Završni račun Budžeta Republike Crne Gore za 1999. godinu (55/00);
13. Zakon o amnestiji lica osuđenih za krivična djela propisana zakonima Republike Crne Gore (57/00);
14. Zakon o imovini bivših društveno-političkih organizacija (57/00);
15. Zakon o hartijama od vrijednosti (59/00);
16. Zakon o telekomunikacijama (59/00);
17. Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2001. godini (59/00);
18. Budžet Republike Crne Gore za 2001. godinu (59/00).

## 2001. godina

1. Zakon o referendumu (9/01);

## 2. ZAKONI O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA

### 1993. godina

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi (8/93);
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama (11/93);
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga (11/93);
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o unutrašnjim poslovima (20/93);
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju (20/93);
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o oružju (20/93);
7. Zakon o izmjenama i dopunama Krivičnog zakona (21/93);
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energetici (21/93);
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izgradnji i finansiranju investicionih objekata (29/93);
10. Izmjene i dopune Budžeta Republike Crne Gore za 1993. godinu (29/93);
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (30/93);
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu (30/93);
13. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga (30/93);
14. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim taksama i naknadama (30/93);
15. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnoj školi (32/93);
16. Zakon o izmjenama Zakona o materijalnom obezbjeđenju učesnika oslobodilačkih ratova od 1912 – 1918. godine (46/93);
17. Zakon o izmjenama Zakona o materijalnom obezbjeđenju učesnika NOR-a (46/93);
18. Zakon o izmjenama Zakona o zaštiti civilnih invalida rata (46/93);

19. Zakon o izmjenama Zakona o invalidskom dodatku i drugim primanjima vojnih invalida (46/93);
20. Izmjene i dopune Budžeta Republike Crne Gore za 1993. godinu (46/93);
21. Izmjene i dopune Budžeta Republike Crne Gore za 1993. godinu (57/93).

#### 1994. godina

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu javnih prihoda (3/94);
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima javnih prihoda (3/94);
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (3/94);
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu (3/94);
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana (3/94);
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim taksama i naknadama (3/94);
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima za socijalno osiguranje (3/94);
8. Zakon o izmjeni Zakona o zapošljavanju (3/94);
9. Zakon o izmjeni Zakona o porezu na promet finansijskih transakcija (6/94);
10. Zakon o izmjenama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju (6/94);
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Univerzitetu (6/94);
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o arhivskoj djelatnosti (6/94);
13. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama (6/94);
14. Zakon o prestanku važenja Zakona o Službi društvenog knjigovodstva u RCG (6/94);
15. Zakon o prestanku važenja Zakona o Republičkom fondu za obnovu i izgradnju područja postradalog od katastrofalnog zemljotresa (6/94);
16. Zakon o prestanku važenja Zakona o sredstvima rezervi (6/94);
17. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet (13/94);

18. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana (13/94);
19. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudskim taksama (13/94);
20. Zakon o prestanku važenja Zakona o Vladi RCG (13/94);
21. Zakon o prestanku važenja Zakona o Matici iseljenika Crne Gore (13/94);
22. Zakon o prestanku važenja Zakona o porezu na promet finansijskih transakcija (13/94);
23. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji (27/94);
24. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim taksama i naknadama (27/94);
25. Zakon o dopunama Krivičnog zakona (27/94);
26. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o srednjoj školi (27/94);
27. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju (27/94);
28. Zakon o izmjenama i dopunama zakona kojima su propisane novčane kazne za prekršaje (27/94);
29. Izmjene i dopune Budžeta Republike Crne Gore za 1994. godinu (39/94);
30. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudskim taksama (41/94);
31. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu javnih prihoda (42/94);
32. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (42/94);
33. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana (42/94);
34. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu (42/94);
35. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet (42/94);
36. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima za socijalno osiguranje (42/94);
37. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima javnih prihoda (42/94);
38. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o geološkim istraživanjima (42/94).

### 1995. godina

1. Zakon o dopuni Zakona o izboru odbornika i poslanika (16/95);
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi (16/95);
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju (16/95);
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (16/95);
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radnim odnosima (16/95);
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zapošljavanju (16/95);
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o osnovnoj školi (20/95);
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o inspekciji rada (20/95);
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o društvenim djelatnostima (20/95);
10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu (20/95);
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju (20/95).

### 1996. godina

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu javnih prihoda (13/96);
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet (13/96);
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (13/96);
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana (13/96);
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima za socijalno osiguranje (13/96);
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnim taksumama (13/96);
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima javnih prihoda (13/96);
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (21/96);

9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi (23/96);
10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju (23/96).

#### 1997. godina

1. Zakon o prestanku važenja Zakona o poslovnim zgradama i prostorijama (9/97);
2. Zakon o prestanku važenja Zakona o diplomi „Luča” (16/97).

#### 1998. godina

1. Zakon o izmjenama Zakona o pomilovanju (12/98);
2. Zakon o dopunama Zakona o izboru saveznih poslanika u Vijeće republika Savezne skupštine (15/98);
3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (17/98);
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu javnih prihoda (45/98);
5. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet (45/98);
6. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća (45/98);
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezima na imovinu (45/98);
8. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana (45/98);
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima za socijalno osiguranje (45/98);
10. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poslovima javnih prihoda (45/98);
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnim taksama (45/98);
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komunalnim taksama i naknadama (45/98).

#### 1999. godina

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privatizaciji privrede (6/99);
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prekršajima (48/99);

3. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o putevima (48/99);
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prevozu u drumskom saobraćaju (48/99).

#### 2000. godina

1. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (14/00);
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet (55/00);
3. Zakon o prestanku važenja Zakona o Republičkom savjetu za razvoj (55/00);
4. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o privatizaciji privrede (59/00).

#### 2001. godina

1. Zakon o dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika (9/01);
2. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sudskim taksama (12/01);
3. Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u 2001. godini (12/01).

### 3. REZOLUCIJE, ZAKLJUČCI I PREPORUKE<sup>63</sup>

#### 1993. godina

1. Ocjene i zaključci o aktuelnoj političkoj situaciji u zemlji (2. februara 1993);
2. Zaključci o građanskom miru, nacionalnoj i vjerskoj toleranciji (10. mart 1993);
3. Zaključci povodom otmice putnika u Štrpcima, situacije u pograničnom pojasu sa Hrvatskom i otmice građana Bukovice u opštini Pljevlja (10. mart 1993);
4. Zaključci o aktivnostima i mjerama za realizaciju prolječne sje-teve u 1993. godini (2. aprila 1993);
5. Zaključci o stanju u zemlji zbog sankcija OUN prema SRJ (29. april 1993);

---

<sup>63</sup> Datum u zagradi označava dan kada je akt usvojen u Skupštini.



6. Ocjene i stavovi o posljedicama sankcija prema SRJ na privredu i ukupni život u Crnoj Gori (9. jun 1993);
7. Zaključci u vezi programa socijalne politike u uslovima sankcija (9. jun 1993);
8. Zaključci o aktuelnim problemima zdravstva (9. jun 1993);
9. Zaključci o stanju u javnim glasilima (26. jul 1993);
10. Zaključci o posljedicama suše u 1993. godini (28. jul 1993);
11. Zaključci o problemima obezbjeđenja državne granice prema bivšoj jugoslovenskoj republici BiH na području Pljevalja (28. jul 1993);

#### 1994. godina

1. Zaključci u vezi mirovnog procesa u BiH i mogućnostima zaostřavanja sankcija prema SRJ (8. avgust 1994);

#### 1995. godina

1. Zaključci o stanju životne sredine u Zetskoj ravnici (10. februara 1995);

#### 1996. godina

1. Preporuke za obnavljanje saradnje sa međunarodnim ekonomskim, finansijskim i drugim organizacijama (24. maj 1996).
2. Rezolucija o ekonomskoj politici tržišne otvorene privrede (24. maj 1996);

#### 1997. godina

1. Preporuke o evidentiranju i objavljivanju imovine republičkih funkcionera (1. jula 1997);
2. Rezolucija o aktuelnim političkim prilikama u Crnoj Gori nakon završenih predsjedničkih izbora oktobra 1997. godine (25. novembar 1997);

#### 1998. godina

1. Rezolucija o događajima u Podgorici od 12 – 15. januara 1998. godine (1. aprila 1998);
2. Preporuke za formiranje višestranačkih opštinskih izbornih komisija i stručnih grupa za praćenje biračkih spiskova (19. mart 1998).

3. Rezolucija o zaštiti interesa Republike Crne Gore u Vijeću republika Savezne skupštine povodom predloga za glasanje o nepovjerenju Saveznoj vladi (15. maj 1998);
4. Zaključci o kršenju Ustava SRJ, zakona i interesa Republike Crne Gore u Vijeću republika Savezne skupštine (19. maj 1998);
5. Rezolucija o zaštiti prava građana Crne Gore koji se nalaze na služenju vojne obaveze na Kosovu (17. jun 1998);
6. Rezolucija o zaštiti državnih interesa Republike Crne Gore i SRJ na Kosovu i Metohiji (30. septembar 1998);
7. Zaključci u vezi aktuelnih prilika i okolnosti za rješavanje krize na Kosovu i Metohiji (6. oktobar 1998);
8. Rezolucija o narušavanju pravnog sistema SRJ i republika članica (23. decembar 1998);
9. Izjava o potrebi rješavanja spornih pitanja u Crnoj Gori političkim i demokratskim sredstvima (29. decembar 1998).

#### 1999. godina

1. Rezolucija o građanskom miru, političkoj, nacionalnoj i vjerskoj toleranciji (26. mart 1999);
2. Rezolucija o osudi upotrebe sile i nasilja na Kosovu u toku intervencije NATO snaga (3. juna 1999);
3. Preporuke u vezi donošenja zakona o denacionalizaciji i raspolaganju privatnom svojinom (17. novembar 1999);

#### 2000. godina

1. Rezolucija o zaštiti prava i interesa Republike Crne Gore i njenih građana (8. jul 2000);

## SADRŽAJ

Prof. dr Olga Popović–Obradović	
UVOD . . . . .	5
O POJMU PARLAMENTARIZMA I PROBLEMU NJEGOVE RECEPCIJE . . . . .	7
I. Istorijski oblici. Od dualizma do monizma . . . . .	10
II. Recepcija . . . . .	17
III. Pitanje pravne suštine . . . . .	25
Dio prvi	
PARLAMENTARIZAM U CRNOJ GORI 1905–1914. . . . .	29
<i>GLAVA PRVA</i>	
Pravni temelji crnogorskog parlamentarizma po ustavu od 1905. godine . . . . .	31
<i>GLAVA DRUGA</i>	
Akademik Mijat Šuković	
PARLAMENTARIZAM U ŽIVOTU CRNE GORE 1906–1914. (sažet presjek) . . . . .	43
1. Vrijeme ostvarivanja . . . . .	43
2. Ograničenja složene istorijske situacije . . . . .	44
3. Činioci ostvarivanja i deklarativna sadržina dva državotvorna projekta . . . . .	49
4. Suština projekta i orijentacije grupe studenata i Narodne stranke („klubaša”) . . . . .	51
5. Suština orijentacije knjaza/kralja Nikole i „pravaša” – odbrana . . . . .	63
6. Institucije parlamentarnog sistema u životu . . . . .	65
6.1. Crnogorska narodna skupština . . . . .	65
Osnovni podaci o sastavu, sazivima i sjednicama . . . . .	65
Najvažniji izvori o radu i rezultatima rada Skupštine . . . . .	68
Izvori . . . . .	69
Zakonodavna djelatnost . . . . .	86
Ostvarivanje budžetskog prava . . . . .	89
Rasprave o opštim državnim poslovima . . . . .	97
<i>Sui generis</i> poslanički predlozi . . . . .	99
	241

Razmatranje molbi i žalbi građana . . . . .	100
Zaključak o učinku i njenom značaju . . . . .	101
6.2. Šef države – knjaz/kralj Nikola I . . . . .	105
6.3. Ministarski savjet/vlada . . . . .	115
7. Opšta ocjena parlamentarizma u životu u Crnoj Gori 1906–1914. . . . .	118

Dio drugi

CRNA GORA BEZ DRŽAVNOG SUBJEKTIVITETA U UNITARNOJ JUGOSLOVENSKOJ DRŽAVI (sumarni pregled) . . . . .	125
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

*GLAVA PRVA*

CRNA GORA BEZ PRAVA DA UREĐUJE SISTEM VLASTI . . .	127
----------------------------------------------------	-----

*GLAVA DRUGA*

USTAVNO ODREĐENA ORGANIZACIJA VLASTI U JUGOSLOVENSKOJ DRŽAVI – sumarni pregled . . . . .	131
Period kraljevskog samodržavlja. . . . .	135

Dio treći

BEZ PARLAMENTARIZMA 1941–1992. . . . .	137
----------------------------------------	-----

*GLAVA PRVA*

USPOSTAVLJANJE SISTEMA NARODNE VLASTI 1941–1945. . . . .	139
Period viševlašća . . . . .	142
Zaokruživanje izgradnje sistema narodne vlasti u jesen 1943. . . . .	143

*GLAVA DRUGA*

USTAVNO UREĐENJE SKUPŠTINSKOG SISTEMA 1946–1992. . . . .	147
Četiri bitna određenja skupštinskog sistema . . . . .	148
Teorijska argumentacija . . . . .	148
Skupštinski sistem u Crnoj Gori 1946–1974. . . . .	150
A) Političko–predstavnički skupštinski sistem 1946–1974. . . . .	150
B) Skupštinski delegatski sistem 1974–1990. . . . .	158

Dio četvrti

Prof. dr Veselin Pavićević PARLAMENTARIZAM U REPUBLICI CRNOJ GORI 1992–2000. . . . .	167
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----

## GLAVA PRVA

### USTAVNO USTANOVLJENJE I ODREĐENJE

PARLAMENTARNOG SISTEMA . . . . .	169
----------------------------------	-----

## GLAVA DRUGA

### PARLAMENTARIZAM U PRAKSI U REPUBLICI CRNOJ GORI

1992–2001. . . . .	175
--------------------	-----

I. Pretpostavke parlamentarizma u Crnoj Gori . . . . .	175
--------------------------------------------------------	-----

II. Parlamentarni izbori i aktivnost parlamenta . . . . .	188
-----------------------------------------------------------	-----

1. Mandatni period 1992–1996. . . . .	188
---------------------------------------	-----

1.1. Izbori . . . . .	188
-----------------------	-----

1.2. Unutrašnja organizacija Skupštine . . . . .	193
--------------------------------------------------	-----

1.3. Pregled rezultata rada Skupštine . . . . .	195
-------------------------------------------------	-----

1.4. Odnos Skupštine i Vlade . . . . .	197
----------------------------------------	-----

2. Mandatni period 1996–1998. . . . .	198
---------------------------------------	-----

2.1. Izbori . . . . .	198
-----------------------	-----

2.2. Unutrašnja organizacija Skupštine . . . . .	205
--------------------------------------------------	-----

2.3. Pregled rezultata rada Skupštine . . . . .	207
-------------------------------------------------	-----

2.4. Odnos Skupštine i Vlade . . . . .	208
----------------------------------------	-----

3. Mandatni period 1998–2001. . . . .	208
---------------------------------------	-----

3.1. Izbori . . . . .	208
-----------------------	-----

3.2. Unutrašnja organizacija Skupštine . . . . .	213
--------------------------------------------------	-----

3.3. Pregled rezultata rada Skupštine . . . . .	215
-------------------------------------------------	-----

3.4. Odnos Skupštine i Vlade . . . . .	217
----------------------------------------	-----

4. Ustavnost rada Skupštine prema odlukama Ustavnog suda . . . . .	218
-----------------------------------------------------------------------	-----

5. Ocjene i konstatacije uz rezime kvantitativnih pokazatelja rada Crnogorskog parlamenta u periodu 1992–2001. . . . .	221
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

ANEKS – Akti Skupštine Crne Gore . . . . .	229
--------------------------------------------	-----

1. Zakoni . . . . .	229
---------------------	-----

2. Zakoni o izmjenama i dopunama zakona . . . . .	233
---------------------------------------------------	-----

3. Rezolucije, zaključci i preporuke . . . . .	238
------------------------------------------------	-----

OLGA POPOVIĆ-OBRADOVIĆ  
MIJAT ŠUKOVIĆ  
VESELIN PAVIĆEVIĆ

# PARLAMENTARIZAM U CRNOJ GORI

Izdavač

**CID**

Podgorica, Obala Ribnice 4

Tel. 081/230-122, 230-126

[www.cidcg.co.yu](http://www.cidcg.co.yu)

Tehnički urednik

*Darko Manojlović*

Lektura i korektura

*Darinka Đukić*

Kompjuterski slog

*Milan Radinović*

Štampa

Grafolis, Bijelo Polje

2002.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Централна народна библиотека Републике  
Црне Горе "Ђурђе Црнојевић", Цетинје

342.53(497.16)

ПОПОВИЋ-Обрадовић, Олга

Parlamentarizam u Crnoj Gori / Olga Popović - Obradović, Mijat  
Šuković, Veselin Pavićević. - Podgorica : CID : SoCEN, 2002 (Bijelo  
Polje : Grafolis). - 247 str. ; 24 cm. - (Biblioteka Slika vremena)

Tiraž 500.

1 Шуковић, Мијат  
2 Павићевић, Веселин  
I Обрадовић, Олга Поповић-

ISBN 86-495-0199-0

П.к.: а) Парламентаризам - Црна Гора

