

Мр Андрија Б. МИРОВИЋ\*

## НИКОЉДАНСКИ УСТАВ: УТИЦАЈ НАМЕСНИЧКОГ УСТАВА НА ОРГАНИЗАЦИЈУ ВЛАСТИ

*Црна Гора је ушла без највишеї правної акциа у XX вијек. Књаз Никола је владао њуних 45 година без устѡва, као айсолуѡисѡиѡчки владар. Њеїови бројни савременици, међу којима се издваја њеїов ѡријѡиѡел Симо Поїовић, свједоче да се књаз дуїо времена ѡроїивио ѡтрансформацији своје личне владавине у устѡвну. Док је Црна Гора била „раїниѡчки лоїор” у којем су владали најѡурални односи и у којем се стѡановнишѡиво бавило искључиво стѡочарстѡивом, а уз ѡо су Црноїорци водили констѡантне раїѡове за ослобођење од османске властѡи, овакво стѡање је донекле било оїравдано. Међушѡим крајем XIX и ѡочейком XX вијека Црна Гора, након стѡицања независнѡсти на Берлинском конїресу, ѡстѡјаје држава у којој се развијају кайиѡалистѡиѡчки односи, ѡродире иносѡирани кайиѡиал, стѡановнишѡиво ѡочиње да се школује у Беоїраду, а ѡечелбари се враћају из иносѡиранстѡива доносећи идеје слободе и демократије. Ове грушѡивене снаїе, удружене са стѡаријим сенатѡорима који су у књазу видјели заостѡалої владара ѡокренуле су борбу за доношење устѡва и оїраничење књажеве властѡи. На ѡравославни ѡразник Свеїѡї Николе, књаз Никола је одлучио да народу ѡодари (окѡироише) ѡрви устѡв у истѡорији Црне Горе, који се збої даїшума када је донесен назива „Никољдански устѡв”. Као узор за Никољдански устѡв узетї је срїски, Намеснички устѡв који је донесен на сједници Велике народне скуѡишѡине 1869. године. Разлози зашѡто је књаз Никола узео за узор Намеснички устѡв, а не мноїо либералнији Устѡв Србије од 1903. године вишестѡруки су, а ѡавни је шѡто књаз Никола није желио увођење ѡарламентѡаризма, већ је желио чиновничку владу која је само њему ѡишѡињена.*

Кључне ријечи: *Никољдански устѡв. – Намеснички устѡв. – Књаз Никола. – Орїанизација властѡи.*

\* Аутор је докторанд на Правном факултету Универзитета у Београду, *andrija.mirovic@unimediteran.net*. Овај рад је првобитно настао као мастер рад који је одбрањен 30.9.2024. године на Правном факултету Универзитета у Београду.

## 1. УВОД

Устав Књажевине Црне Горе из 1905. је први устав донесен у њеној историји, и уједно једини устав који је Црна Гора имала као монархија.

Неки од разлога зашто је Црна Гора добила свој први устав овако касно су: 1. укоријењена власт митрополита из династије Петровић-Његош, а потом и световних господара из ове династије; 2. друштвена и привредна заосталост; 3. непостојање друштвених снага које би водиле борбу за ограничавање апсолутизма.<sup>1</sup> Поред ових разлога ваља још напоменути да је Црна Гора вјековима водила борбу за ослобођење од османске власти, и да због тога није могла да се посвети доношењу највишег правног акта.

Црна Гора је ушла у XX вијек као једна од три европске државе које нијесу имале највиши правни акт. Осим ње, Русија и Османско царство дочекали су XX вијек без устава. Након револуције у Русији која се догодила 1905. године, руски император Николај II Романов био је принуђен да Русију претвори у уставну монархију. Сигурно да се књазу Николи није допадало да уз османског султана буде једини неуставни и апсолутистички монарх на европском континенту.<sup>2</sup>

У досадашњој литератури, која се бавила овим правноисторијским питањем, доминирају три констатације: 1. Устав за Књажевину Црну Гору из 1905. године донесен је на октроисан начин; 2. Устав је прије свега имао функцију да уставним нормама гарантује доминантан положај књазу Николи; 3. Устав је допринио стварању политичких странака и почетку демократске борбе за власт у Црној Гори.<sup>3</sup> Уз ове три доминира и констатација да је Устав Књажевине Црне Горе из 1905. године копија Устава Књажества Србије из 1869. године, односно Намесничког устава.

---

1 Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, *Државноправна историја Југославије*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1997, 183-191.

2 Зоран С. Мирковић, *Српска правна историја*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 204. Као изузетак ваља поменути Велику Британију. Иако Велика Британија нема устав у писаном облику, још од XIII вијека долази до постепеног ограничења монархове власти, тако да је на почетку XX вијека у Великој Британији постојао парламентарни систем власти, у којем је монарх имао церемонијалну улогу, и једина овлашћења која је имао су: да буде консултован, да подстиче и да опомиње. Сима Аврамовић и Војислав Станимировић, *Упоредна правна традиција*, Универзитет у Београду - Правни факултет, Београд 2014, 266-267.

3 Љиљана Јокић, *Устав за Књажевину Црну Гору*, Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица 2005, 8.

Као битан извор за проучавање периода непосредно прије доношења Устава из 1905. године треба истаћи Мемоаре Гавра Вуковића,<sup>4</sup> дугогодишњег министра спољних послова Црне Горе.

Уз ове мемоаре, треба још истаћи и значај *Мемоара* војводе Сима Поповића,<sup>5</sup> дугогодишњег пријатеља књаза Николе. У његовој мемоарској грађи се наводе разговори са црногорским књазем око доношења устава, као и поглед књаза Николе на опозиционе акције појединих црногорских главара које су биле усмјерене на доношење устава.

О томе како су домаћи и регионални листови писали о првом црногорском уставу у вријеме када је донесен податке даје Невенка Богојевић-Глушчевић у раду под називом „Устав Црне Горе из 1905. године у домаћој периодици (‘Политика’, ‘Хрватске новине’ и ‘Српска ријеч’)”.<sup>6</sup>

У литератури се до сада овим питањем бавио већи број аутора. Први који се бавио питањем Устава Књажевине Црне Горе био је Јован Ђоновић, опозициони политичар из времена књаза и краља Николе. Ђоновић је у свом дјелу: „Уставне и политичке борбе у Црној Гори од 1905. до 1910. године”<sup>7</sup> видио књажев покушај да обмане црногорско друштво и да Уставом само учврсти своју позицију апсолутистичког господара.

Насупрот Ђоновићу, Мијат Шуковић у свом дјелу „Устав за Књажевину Црну Гору од 1905” покушава да докаже тврдњу да је Устав био веома напредан и да се њиме у Црну Гору уводи парламентарни систем власти, за шта ћемо у наставку текста видјети да и није баш тачно. Аутор покушава да докаже да Устав Књажевине Црне Горе из 1905. није рађен по узору на Устав Књажества Србије од 1869. године,<sup>8</sup> иако се готово сви други аутори који су обрађивали ову тему слажу да је Устав Србије од 1869. године био узор приликом писања Устава Књажевине Црне Горе.

Од аутора који су се на много објективнији начин бавили овом темом треба истаћи професорку Правног факултета Универзитета Црне Горе Љиљану Јокић, која је у својој монографији „Устав за Кња-

4 Гавро Вуковић, *Мемоари*, Обод, Цетиње 1996.

5 Симо Поповић, *Мемоари*, Издавачка кућа Цетиње, Цетиње 1995.

6 Невенка Богојевић-Глушчевић, „Устав Црне Горе из 1905. године у домаћој периодици (‘Политика’, ‘Хрватске новине’ и ‘Српска ријеч’)”, Мијат Шуковић (ур.), *Устав за Књажевину Црну Гору од 1905. године у свом времену*, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица, 2005, 193–211.

7 Јован Ђоновић, *Уставне и политичке борбе у Црној Гори 1905–1910*, Издавачка књижара Косте Ј. Михаиловића, Београд 1939.

8 Мијат Шуковић, *Устав за Књажевину Црну Гору од 1905*, Побједа, Подгорица 1995.

жевину Црну Гору” веома детаљно обрадила материју првог црногорског устава.<sup>9</sup>

Значајан је и рад аутора Луке Вукчевића, који је у својој проширеној магистарској тези „Никољдански устав 1905. и почети уставног живота у Црној Гори” посветио велику пажњу периоду након доношења Устава и новинама које је он увео у друштво.<sup>10</sup>

## 2. ПРЕДУСТАВНИ ПЕРИОД И ОРГАНИЗАЦИЈА ВЛАСТИ ПРИЈЕ ДОНОШЕЊА НИКОЉДАНСКОГ УСТАВА

Иако је Црна Гора свој први устав добила тек на почетку XX вијека, у њеном законодавству XIX вијека постоје одредбе које имају уставни карактер. Законик књаза Данила I од 1855. године,<sup>11</sup> у свом првом члану каже да су сви Црногорци и Брђани једнаки пред законом, а у члану 2. гарантује да „Сваком Црногорцу и Брђанину по наслеђеној и до сад сачуваној слободи остаје и по данас и унапријед, чест, имуће, живот и слобода његова обезбјеђена, нити може и један Црногорац и Брђанин нити суд праведноме брату Црногорцу и Брђанину у ове светиње дирати”. Трећа одредба Законика говори о књажевим правима, па се констатује: „Књаз како данас тако и убудуће за вазда као Господар наше земље остаје неприкосновено лице, као светиња сваком Црногорцу и Брђанину, и као таковога дужан је сваки Црногорац и Брђанин почитовати и о њему ништа злога не говорити, нити кога против њега и зашто наговарати”. Уставну материју садржи још један члан Законика, и то члан 92. у коме се каже: „И ако у овој земљи нема никакве друге народности до једине србске и никакве друге вјере до једине православне источне, то опет сваки иноплеменик и иновјерац може слободно живити и ону слободу и ону нашу домаћу правцу уживати како и сваки Црногорац и Брђанин што ужива”.

### 2.1. Државне реформе из 1879. године

Књаз Никола 1879. године најављује реформе, али наговјештава да те реформе неће бити радикалне и да се њима неће драстично

9 Љиљана Јокић, *Устав за Књажевину Црну Гору*, Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица 2005.

10 Лука Вукчевић, *Никољдански Устав 1905. и почеци уставног живота у Црној Гори*, Културно-просвјетна заједница, Подгорица 1996.

11 Црногорски законици (1796–1916), Зборник докумената, књига 1, Историјски институт Републике Црне Горе, Подгорица 1998, 167–185.

промијенити племенско уређење црногорског друштва. У Извјештају о реформама државне управе од 9/21. марта 1879. године каже се: „Преустројство је извршено од највише до најниже, од сенаторске до сеоске власти, али ништа није унесено, што би било са свијем ново, стране, можда неприродно, него је оно управо поникло из духа народног и њиховијех потреба и остало у свему и свачему у складу са природом земље и народа, а у томе лежи најбоље јемство за будуће здраво развијање нашега државног живота”.<sup>12</sup> Дакле, црногорски главари не желе пренагљене и исхитрене промјене у погледу организације власти, али је изузетно занимљиво да они не желе ни нека страна решења за која сматрају да би била „неприродна”, већ одлучују да на основу народних потреба и укоријењене народне традиције приступе овом важном задатку.

У периоду прије 1879. године главни орган власти (поред књаза) јесте Сенат, па се у извјештају након скупштине главара констатује да је: „Наш сенат био (...) вршилац трију највиших звања: он је био књажевски савјет и највиша административна власт и највиши земаљски суд”.<sup>13</sup> Из ове констатације сазнајемо да највиши представници власти разумију подјелу државне власти на три гране, што се види из њихове изјаве да је Сенат био вршилац трију највиших звања. Овом реформом је укинут Сенат, а његове функције преузимају три нова органа власти: Државни савјет, Министарство и Велики суд.

Након спроведених реформи Државни савјет је постао законодавно тијело и највиша државна надзорна власт. У његов састав улазе сви министри и лица која књаз именује из реда других виших државних званичника. Улога Државног савјета је прије свега да израђује законе и претреса законске предлоге који долазе од стране надлежних министара. Поред законодавне има и надзорну власт над цијелом државном управом, такође прима молбе и жалбе грађана и представника органа локалне самоуправе, и исте износи пред књаза. Савјет има и буџетску улогу, јер на крају сваке године саставља буџет. Његова улога је још и савјетодавна, јер има право давања савјетодавних мишљења која се односе на све послове који се тичу државе.<sup>14</sup>

Министарства која су уведена овом државном реформом нијесу сачињавала један колективни орган већ је свако од министарстава било самостално, али су сви министри били чланови Државног савјета. Министарства су била следећа: за спољне послове, за унутра-

12 Чедомир Богићевић *et al.*, *На врелима црногорске уставности*, Службени гласник Републике Црне Горе, Подгорица 2002, 300-303.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

шње послове и грађевину, за просвјету, за правосуђе, за финансије, и војно.

Министре именује књаз, коме су једино и одговорни за обаљање своје дјелатности. Поред извршења закона из области које су им повјерене они имају право законодавне иницијативе, а дужни су на крају године подносити рачуне и извјештаје о својим приходима и расходима.<sup>15</sup>

Трећи орган уведен реформом био је Велики суд. Њега чине предсједник и четири члана. Он суди за дјела која су ван надлежности средских судова, и одлучује по жалби на њихове одлуке.<sup>16</sup>

Овим реформама су у највишој инстанци одвојене: законодавна, извршна и судска власт. Ипак, надлежности ових органа су се преплитале у функционалном смислу, али и у погледу личности које су биле дио тих органа. Дobar примјер томе јесте Државни савјет – у којем су сједјели министри који су, опет, обављали функцију у другом органу, у Министарству. Други примјер јесте однос Државног савјета и Великог суда, на чијем је челу била иста личност.<sup>17</sup>

Ван сумње је да је овом реформом проширен државни апарат и да је власт од једног органа прешла на три, али суштински овом реформом није постигнуто оно што је тражио нарастајући капиталистички и грађански слој, потпомогнут интелигенцијом која се школовала ван Црне Горе и неким старијим сенаторима – а то је било ограничење књажевог апсолутизма. Књаз је и даље остао недодирљива личност, која је фактички стајала на челу све три гране власти.<sup>18</sup>

## 2.2. Реформе из 1902. године

Опозиција која се борила против књаза Николе није била организована, нити је имала јасне циљеве своје политичке борбе.<sup>19</sup> Ипак, у народу је све више јачало незадовољство књажевим апсолутизмом, па је књаз, увидјевши околности, одлучио да спроведе нове државне реформе.

---

15 *Ibid.*

16 У горе поменутом извјештају из марта 1879. године се за надлежност овог суда у жалбеном поступку користи занимљив термин: „призивни је суд за жалбе од средских судова”. *Ibid.*

17 Први предсједник Државног савјета и Великог суда био је војвода Божо Петровић, који је био близак књажев рођак. Види: Јагош Јовановић, *Историја Црне Горе*, ЦИД, Подгорица 2001, 256.

18 Љ. Јокић, 37-44.

19 *Ibid.*

Реформе су спроведене 1902. године у виду сета закона који су познати као „Никољдански закони”, под чим се подразумевају следећи закони: Закон о књажевој власти и Државном савјету, Закон о чиновницима грађанског реда, Закон о устројству судова, Закон о грађанској судској надлежности, Закон о кривичној судској надлежности и Закон о војној власти.

Њихов циљ је био да се изврши тродиоба власти, али и да се учврсти власт самог књаза.<sup>20</sup> По одредбама Закона о књажевој власти и Државном савјету прописано је да министре именује књаз, и да они одговарају књазу за неизвршење закона.

Реформе су биле усмјерене најприје на реорганизацију судства. У бесједи књаза Николе при проглашењу судских реформи речено је следеће: „(...) Све до удеса наше царевине скоро до дана данашњега, вршили су правду у овој земљи наши бољи јунаци, војводе, сердари и прваци земаљски, а потоња је ријеч била нас Господара (...) и тај исти начин суђења застао сам Ја и главом сам по њему доста пута поступао”.<sup>21</sup> Већ у уводу бесједи књаз признаје да је судска власт у крајњој инстанци била у његовим рукама, а да су у нижим инстанцама правду дијелили њему потчињени службеници. У наставку књаз од судија захтијева да правду дијеле „тихо, по закону (...) у скромној и јевропској одјећи”.<sup>22</sup> Занимљиво је да се књаз, у дијелу у којем говори да судије не треба да суде ни по страху од господара, позива на Душанов законик из XIV вијека: „(...) јер наш силни цар Душан у свом Законнику, величанственом споменику некадашње наше моћи рече у члану 172. „Сваке судије, да суде по Закону, право како пише у Закону, а да не суде по страху царства ми”...

Законом о устројству судова у Књажевини Црној Гори (ЗУС КЦГ) дошло је до установљавања следећих судова: сеоски кметови као примиритељне судије, капетански судови, пет обласних судова и Велики суд (члан 1. ЗУС КЦГ). Капетански судови су првостепени, обласни судови суде у првој и другој инстанцији, а Велики је суд последња и највиша инстанца у земљи (члан 2. ЗУС КЦГ). Капетански суд је инокосан (члан 3. ЗУС КЦГ), а обласни судови су колегијални и састоје се од председника и двоје судија гласача (члан 4. ЗУС КЦГ). Велики суд сачињавају председник и четири члана (члан 6. ЗУС КЦГ).

Законом о грађанској судској надлежности у Књажевини Црној Гори (ЗГСН КЦГ) и Законом о кривичној судској надлежности установљена је стварна и мјесна надлежност судова. У споровима за које

20 Л. Вукчевић, 95–96.

21 Ч. Богићевић *et al.*, 314–317.

22 *Ibid.*

су надлежни капетански судови тужба се не може примити уколико странке прије тога нијесу покушале да се поравнају пред сеоским кметом (члан 1. ЗГСН КЦГ). У случају да се странке поравнају пред сеоским кметом, саставиће се писмена нагодба која одмах постаје извршна (члан 4. ЗГСН КЦГ). Капетански судови су надлежни да суде све имовинске спорове до 100 круна изузимајући спорове о наследству, као и да суде све спорове о сметању посједа и о помеђашном послужју (члан 5. ЗГСН КЦГ). Алтернативно, капетански суд може судити спорове у вриједности до 200 круна, али једино ако се странке сагласе око његове надлежности (члан 6. ЗГСН КЦГ). Сви спорови који нијесу побројани у члану 5. биће у надлежности обласних судова као првостепених (члан 7. ЗГСН КЦГ). Обласни судови су надлежни да у другостепеном поступку решавају по жалбама изјављеним на одлуке капетанских судова (члан 8. ЗГСН КЦГ). На поступке по жалбама против одлука обласних судова надлежан је Велики суд као последња судска инстанца (члан 11. ЗГСН КЦГ). Против одлука Великог суда нема апелације, али уколико суд одуговлачи са доношењем одлуке заинтересована странка може се жалити министру правде (члан 14. ЗГСН КЦГ).

По Закону о кривичној судској надлежности капетански судови извиђају, суде и пресуђују: све преступе против имања у износу до 50 круна, увреде нанесене „рђавим ријечима, псовкама и дјелом”, и преступе против јавног реда и мира који обично не доносе вишу казну од 40 круна глобе, ни затворску казну дужу од једне седмице (члан 2. ЗКСН КЦГ). Уколико странка изјави жалбу на одлуку капетанског суда, биће надлежан обласни суд (члан 4. ЗКСН КЦГ). За све преступе који нијесу регулисаним чланом 2. поменутог закона у првом степену биће надлежан обласни суд (члан 5. ЗКСН КЦГ). У жалбеном поступку против одлука обласних судова биће надлежан Велики суд (члан 7. ЗКСН КЦГ).

Сет закона којима је књаз Никола реформисао судску грану власти био је, за оно вријеме, велики корак напријед. Јасно је раздвојен грађански од кривичног поступка, а и међу самим судовима је дошло до јасног дефинисања стварне надлежности. Иако су закони били добри, властима је било јасно да у Црној Гори не постоје учени људи који би могли да спроведу њихову садржину у пракси, па сам књаз у горе поменутој бесједи којом је прогласио Никољданске законе каже следеће: „У сваком случају, да не би ови допуњени закони мртвим словом остали, недостатком у нас млађијех сила, за вршење истих. Ја бих чак позвао из милог Ми српства и изван нашијех граница људи исто тако одушевљених и ревносних, а сви вјере српске, па које исповијести били, стручњака и научника, да браћи својој Црногорцима помогну”<sup>23</sup>

23 *Ibid.*



Сет законских решења о судовима, нарастајући грађански стаљ, долазак образованих људи, нарочито из Србије – то су околности које су биле увертира за доношење првог црногорског устава. Уз то, након Мајског преврата и убиства краља Александра Обреновића, који је био самодржац као и књаз Никола, јасно је било да је аутократским и заосталим режимима у обје српске државе дошао крај. Србија под Петром I Карађорђевићем постаје парламентарна монархија, а у Црној Гори опозиција књазу, вођена идејама либерализма и загледана у слободе које су дошле у Србију након Мајског преврата, тражила је доношење устава и ограничење књажеве самовоље.

### 3. РАД НА ДОНОШЕЊУ ПРВОГ ЦРНОГОРСКОГ УСТАВА

#### 3.1. Књажево противљење доношењу устава

Деведесетих година XIX вијека у Црној Гори долази до формирања покрета који се залагао за увођење устава и прекид са дотадашњом патријархалном и аутократском влашћу књаза Николе. Вође тог покрета, поред богатих трговаца и школованих људи, били су и стари црногорски сенатори и војводе, међу којима су се истицали војвода и писац Марко Миљанов Поповић и војвода Шако Петровић.<sup>24</sup> Књаз није био вољан да своју власт ограничи највишим правним актом. Да је тако било најбоље свједочи чланак који је изашао у „Гласу Црногорца” 19. 10. 1904. године, дакле само годину дана прије доношења устава. У њему се каже како Црна Гора нема устав – „нити га за сада желимо (...) Најбољи је устав правда и здрав разум! У нашој патријархалној монархији, ми се осјећамо мирни и срећни.<sup>25</sup> У намјери да земљу не претвори у уставну монархију књазу су давали подршку и неки његови конзервативни пријатељи и савјетници, а међу њима се највише истицао Сима Поповић. Средином 1905. године књаз Никола се састао са војводом Симом Поповићем и са њим подијелио своје мишљење о томе да Црној Гори хоће да „дарује” устав. У својим мемоарима Сима Поповић каже да ту књажеву вијест прима са великим чуђењем „знајући да је колико јуче одбацио и саме реформе, које би га много мање него Устав ограничиле у његовом самовлашћу”.<sup>26</sup> У даљем току разговора Поповић савјетује књаза да посао доношења устава препусти престолонаследнику Данилу када

24 Новица Ракочевић, „Први црногорски устав”, *Историјски часопис*, књига XXIX-XXX, Београд 1983, 437-444.

25 *Глас Црногорца*, бр. 43, 19. X 1904.

26 С. Поповић, 461.

он ступи на престо, јер „Црна Гора нема довољно ни стручних кадрова за спровођење уставних одредби”.<sup>27</sup> Биљешке о свом разговору са књазем завршава реченицом: „Познавајући добро Књаза знао сам, да он ако зблиља дадне устав неће учинити то искрено, из убјеђења о потреби устава и с тврдом одлуком да га одржи”.<sup>28</sup>

Има аутора који сматрају да је негодовање Симе Поповића око доношења устава мотивисано другим разлозима.<sup>29</sup> Тако академик Шуковић тврди да је Сима Поповић наговарао књаза да не донесе устав због тога што је сматрао да треба сачекати да се „Српство прикупи наједно, а да се тада и Црна Гора тијем понови”. У овоме поменути аутор налази скривене намјере Симе Поповића, који наводно зна да ће устав учврстити Црну Гору и да ће то „увешати препреке прикупљању Српства наједно”.<sup>30</sup> У овом казивању академика Шуковића нема много тачности и вјеродостојности, јер је сам књаз Никола био велики заговорник уједињења свих Срба. Осим тога, нема никаквих назнака да је Сима Поповић имао скривене намјере да ликвидира државност Црне Горе, што најбоље свједочи чињеница да је књаз прво њему повјерио своју намјеру да донесе устав за Књажевину.

Књаз је чуо да је група незадовољника на челу са Марком Миљановим Поповићем и Шаком Петровићем у једном хотелу држала тајне састанке, а да су њима присуствовали и командир Радоје Контић и Томаш Вукотић. Књаз је сазнао за њихове састанке и за то да ће му они тражити устав, па је позвао Сима Поповића да се консултује са њим. Поповић у мемоарима пише да је књаз рекао: „И ријешити да ми у име народа траже устав. Како ти се ово слаже са њима? Пијани Шако, она букова глава испод Кома (мислећи на Марка Миљановог Поповића), онај вјетар испод Острошкијех греда (мислећи на Радоја Контића), они робијаш биоградски (мислећи на Томаша Вукотића). Они да ми траже устав! Нешто им се крива од мене, јер сам их учинио људима, и држим их што ниједан не мирита. Ја упропашћујем Црну Гору, а они је бране, спашавају, погански синови! Е, ма ћу им дати устав!”<sup>31</sup> У даљем тексту, Сима Поповић каже да је књаз имао намјеру да обнови једну стару турску тврђаву и да у њу затвори опозиционаре који су тражили доношење устава, али га је у томе спречио Сима Поповић.<sup>32</sup>

27 *Ibid.*

28 *Ibid.*

29 М. Шуковић, 79-87.

30 *Ibid.*

31 С. Поповић, 461.

32 *Ibid.*

Године 1894. краљ Србије Милан Обреновић, који се накратко вратио у Србију, стајао је иза државног удара којег је извршио његов син краљ Александар Обреновић. Тада је суспендован Радикалски устав из 1888. године, а на снагу је враћен застарјели Намеснички устав из 1869. године. Аустријски посланик на Цетињу, Милинковић, у свом реферату од 9. 3. 1894. пише да је књаз Никола, када је чуо за ту вијест, рекао следеће: „Када је тако лако радити са Уставом што се хоће, то ћу и ја мојим Црногорцима дати устав”.<sup>33</sup> Овај реферат аустријског посланика најбоље говори о томе како је књаз гледао на устав као на правни акт који треба да ограничи његову самовољу. И потоње реформе из 1902. године он је посматрао као израз своје воље, а не као правни акт којим ће се ограничити његова патријархална власт. Како је својом вољом спровео реформе, тако својом вољом може и да их укине.

Један деспотски владар какав је био књаз Никола није се мирио са идејом да народ, представљен посланицима у скупштини, може да ограничи његову власт. Он није хтио да народу подари ни минимум права учешћа у власти. Ипак, он је био прагматичан владар који је увидио да није могуће одржати стање на које је навикао и помирио се са чињеницом да устав ипак мора „даровати”, што је повјерио свом пријатељу Симу Поповићу средином 1905. године. Овом промјеном у књажевом схватању се отворио пут доношењу првог црногорског устава.

### 3.2. Појава опозиције која тражи доношење устава

Крајем XIX и почетком XX вијека у Црној Гори су се десиле промјене као што су стицање независности, појава капиталистичких односа, рађање грађанске класе, појава школоване омладине итд. Ипак све ове околности нијесу биле довољне, јер су биле тек у зачетку, да допринесу појави једне демократске опозиције са схватањима о либерално-демократској власти. Оно што је фалило овом опозиционом покрету било је јединство и боља комуникација са сиромашним сељацима, који су чинили највећи дио становништва. Почетком XX вијека у Црну Гору почињу да се враћају школовани људи, који су завршили универзитете углавном у Београду. Они се удружују са политичким емигрантима који су осјетили да је тренутак да се врате у земљу, као и са радницима који су се вратили из Сједињених Америчких Држава (печалбари) и који су тамо видјели

33 Никола Шкерковић, *Црна Гора на освијету XX вијека*, Српска академија наука и уметности, Београд 1964, 78.

како функционише демократска власт и шта представљају политичке слободе.<sup>34</sup>

Овај покрет није био опозициони у класичном смислу ријечи. Основна функција опозиције је да смијени власт и да она сама преузме полуге одлучивања. Овај покрет, у том смислу, имао је друге намјере - прије свега може се дефинисати као један демократски покрет који није имао намјеру да са власти сруши књаза и његову владу, него да га присили на промјену државног уређења и на давање више политичких права свом становништву.<sup>35</sup>

Највећи допринос овом покрету дали су школовани људи. Ови млади људи су се школовали ван земље, првенствено у Србији, без икакве државне стипендије. (Наравно, књажеви синови и синови других главара потчињених књазу су се школовали о трошку државних стипендија.) Из реда школованих људи који су се школовали без државне помоћи изнићи ће најјачи противник књажевом апсолутизму.<sup>36</sup> Вођом црногорске омладине и противником књажевог апсолутизма сматран је Милош Шаулић.<sup>37</sup> Он је изненада преминуо, а његове присталице су сматрале да га је књаз отровао.<sup>38</sup>

Друга категорија становништва која се удружила са школованом омладином у покрет за демократизацију Црне Горе - били су печалбари. То су били економски мигранти који су напустили Црну Гору крајем XIX и почетком XX вијека. Они прије свега иду у Сједињене Америчке Државе гдје раде на најтежим пословима, нарочито на пословима у рудницима. Ван Црне Горе су остајали неко вријеме, и након што би успјели да стекну неку уштеђевину враћали би се у Црну Гору. Међутим, осим што су у земљу доносили уштеђевину, они су са собом доносили и нове погледе на свијет. У САД-у су видјели да власт може бити критикована ако не ради добро свој посао, да власт може бити чак и смијењена, и да власт треба да буде та која ће да ради у интересу грађана, а не обрнуто.<sup>39</sup>

Ове околности ће довести до тога да се у народу рашири незадовољство књажевим апсолутизмом. Када је књаз коначно схватио да неће моћи да спута то народно незадовољство, одлучио се на доношење устава.

---

34 Д. Јанковић, М. Мирковић, 205-206.

35 Љ. Јокић, 59.

36 Н. Шкерковић, 57.

37 Љ. Јокић, 60

38 Ј. Ђоновић, 47.

39 Љ. Јокић, 62-63.

Поред унутрашњих фактора, на доношење устава утицали су и спољнополитички фактори. Црногорска интелигенција, која је била у повоју, угледала се на земље Западне Европе, али и на Србију која је тада била демократски уређена држава. Од појаве Црне Горе и Србије као независних држава у народу је владало убјеђење да је само питање дана када ће доћи до њиховог уједињења. Проблем који је стајао на путу ка остварењу овог идеала биле су двије династије, једна која је владала Србијом и друга која је владала Црном Гором. Међу њима је било константно трвење која ће од њих бити на челу државе када дође до уједињења.<sup>40</sup> Дуго времена књаз Никола је имао највећи углед у Српству, али временом – због аутократског карактера своје власти – он је тај углед почео да губи. Ипак је његов престиж у односу на Обреновиће био далеко већи, нарочито када се на челу Србије нашао краљ Александар Обреновић (1889–1903). Александрова везаност за Аустрију и лоши односи са Русијом довели су до тога да углед Србије у Српству почиње да опада, а да се уздиже углед Црне Горе и њеног књаза. Међутим, један догађај из маја 1903. године (Мајски преврат) довешће до обрта. Група завјереника предвођена Драгутином Димитријевићем Аписом је успјела да изврши државни удар и да са власти скине династију Обреновића, а да на власт доведе Петра I Карађорђевића (1903–1921).<sup>41</sup> Овај догађај неће довести само до промјене династије на челу државе, већ и до корјенитих промјена у државној политици. На снагу ступа нови, либерални и демократски Устав од 1903. године (који је у суштини био у малим цртама измијењени Устав из 1888. године).<sup>42</sup> Период од 1903. до 1914. године јесте период привредног, друштвеног, али прије свега демократског напретка Србије. Србија у том периоду постаје носилац либералних и демократских идеја на Балкану. У међународним односима она се ослобађа сервилне политике према Аустрији (која је била карактеристична за краља Александра Обреновића и његовог оца књаза/краља Милана Обреновића) и све више почиње да се ослања на Русију.<sup>43</sup>

Када су Црногорци сазнали да је за краља Србије изабран Петар Карађорђевић обрадовали су се веома. Они су, неупућени у династичка трвења српских династија, вјеровали да ће односи између Србије и Црне Горе ићи узлазном линијом, јер су на челу двије српске

40 Љ. Јокић, 63.

41 Љубомирка Кркљуш, *Правна историја Српског народа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 219.

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*, 221–224.

државе били таст и зет. Али односи међу њима двојицом били су далеко од срдачних.<sup>44</sup>

Мајски преврат, доношење Устава од 1903. године, увођење либералне демократије и окретање Србије ка Русији – довели су до тога да књаз Никола изгуби пређашњи значај који је имао не само код Срба него и код других Јужних Словена. Ово је негативно утицало на његову владавину и из разлога што су и сами Црногорци почели да у Србији виде светионик демократије, а књаза су почели сматрати противником демократских вриједности.<sup>45</sup>

У оваквом развитку демократских слобода у Србији књаз Никола је видио опасност по опстанак своје династије. Покушавао је да спријечи долазак у Црну Гору оваквих идеја, које су нарочито долазиле преко школоване омладине која је своје студије похађала у Београду. Убрзо је схватио да народ не гледа на њега као на романтичног витеза који има задатак да сво Српство окупи око себе, већ као на тиранина који гуши сваки вид слободе у својој земљи.<sup>46</sup>

Колико год је волио своје самовлашће, није могао да дозволи да остане предалеко од Србије у демократским реформама.

Књазу Николи није ишла на руку још једна спољнополитичка околност. Наиме, 1905. године у Русији избија буржоаско-демократска револуција која тежи ограничавању власти руског императора Николаја II Романова (1894–1917). Након што је руски император био принуђен на уступке и на проглашење устава, Црна Гора је уз Османско царство остала једина земља у Европи која није имала устав.<sup>47</sup> Пошто је књаз Никола у свему слиједио руског цара, било је питање времена када ће Црна Гора добити свој устав.<sup>48</sup>

Ови унутрашњи и спољни фактори ће имати пресудни утицај на књаза Николу да „дарује” устав Црногорцима.

### 3.3. Лучинданска прокламација

Притиснут унутрашњим и спољашњим факторима, књаз Никола је – само дан пошто је руски цар Николај II објавио „Манифест о

---

44 Г. Вуковић, 788–789.

45 Љ. Јокић, 65.

46 *Ibid.*, 69.

47 Љ. Кркљуш, 252.; Велика Британија такође нема устав у кодификованом смислу, али она има тзв. Историјску уставност која се огледа у борби за ограничење власти круне. Види: Саво Марковић, *Ойшійа истјорија йрава II*, Универзитет Медитеран, Подгорица 2013, 55.

48 Н. Ракочевић, 440.

усавршавању државног поретка” за своју царевину<sup>49</sup> – издао народу проглас познат као „Лучинданска прокламација”.<sup>50</sup>

На почетку прокламације књаз каже да просвијећен човјек мора бити и слободан. Даље, он каже: „Слобода, дух слоге и беспримјерна послушност вашијех ђедова спрам Мојијех, завргла је ову кршну нашу државицу, прославила је, те је данас љубљена и, Богу хвала, угледна и уважена од јаких и силнијех. А да би се не само одржала на овој висини, него да се и још више попнемо, треба нам удружити сву нашу моралну и физичку снагу и моћ за добро и напредак Домовине. То од нас захтијева и духу потребе сувремености.”<sup>51</sup> Овдје књаз признаје аутократску власт својих предака и послушност њихових поданика према њима, али и потребу да се такво стање промијени како би Црна Гора могла да уђе у ред просвећених и савремених народа.

Прокламација се наставља ријечима: „О идућем Никољу дне, а преко вашијех посланика, слободно избранијех по начину, којим ће вас Моја влада упознати, слетите се око Мене, Моји витезови, да вас на то упутим, да заједно видимо, да заједно снађемо и изаберемо што је најбоље за нашу отаџбину и њен слободни развитак.”<sup>52</sup> У овом дијелу књаз наговјештава да ће учинити нешто велико на следећи Никољдан, али не каже јасно шта ће тачно учинити. Речи „слетите се око Мене, Моји витезови” могу да показују како ће изгледати концепт те „заједничке” иницијативе – да ће она у потпуности бити у рукама књаза. Међутим, он први пут наговјештава да ће Црногорци моћи да бирају своје слободне представнике, али онако како их „његова влада упозна”.

Даље, књаз каже да је свом народу набавио много оружја – „сабаља, топова и џебане” – али да Црној Гори треба „и другога оружја, те сам се у четрдесет и пет година Мога трудног владања старао да јој узгојим синова, којима бих с поуздањем мога повјерити и то друго оружје за напредак миле ми Црне Горе. Вријеме је дошло, синови Моји, да вас и с тим упознам и наоружам у размјеру прилика, околности и културнога развитака нашега.”<sup>53</sup>

Дакле, вријеме је дошло, каже књаз, да се Црна Гора од једног ратничког логора у коме се народ наоружавао искључиво оружјем, водећи непрестане ратове за ослобођење, овога пута „наоружа” културним напретком. Поново књаз не даје наговјештај да ће издати

49 Н. Ракочевић, 440.

50 Глас Црногорца, број 42, 22. X 1905. године.

51 *Ibid.*

52 *Ibid.*

53 *Ibid.*

устав, али се из овог види да жели Црну Гору промијенити. „Ми ћемо се за то послужити примјерима просвијећених и од нас напреднијех народа, и што год се буде тамо искуством доказало, да је боље у њиховом политичком животу, него ли у овом нашем патријархалном режиму, ми ћемо то полагамо примјењивати на наш живот.”<sup>54</sup> Овим се наговјештава да Црна Гора неће добити устав (да књаз наговјештава доношење устава још увијек се не зна) који је аутентичан, већ да ће се узети неки страни устав, неког од „просвијећених народа”, и да ће се он прилагодити црногорским приликама.

Овај пасус се наставља следећим ријечима: „Тијем прерадосан, а опијен ваздашњом жарком љубави наспрам вас и државе Ми, ја хоћу, из савршено слободне Ми руке, да вам дарујем извјесна права за ваше судјеловање у народним пословима и управи, остављајући Нашијем нашљедницима, да их вазда у духу времена и добро схваћеној народној потреби усавршавају и раширују.”<sup>55</sup> Први пут у прокламацији књаз каже да ће се радити о једном акту којим ће се народу дати већа права у управљању државом. Ту се назире да је у питању прокламација којом се обећава доношење устава, јер је управо устав онај акт који даје могућност грађанима да учествују у вршењу власти. Да је у питању октроисани устав јасно је из књажеве изјаве: „ја хоћу (...) да вам дарујем извјесна права”. Октроисани устав је устав који обично доноси монарх без сагласности са народом или народним представништвом. Монарх га доноси као израз своје милости, и може га промијенити или укинути кад год то зажели.<sup>56</sup>

„За ови први пут раздашност Моја неће бити веома велика, али ни мања од вашег свјеснога очекивања. Јер сви, увјерен сам, мислите као и Ја, да у слободној земљи и слободнијем грађанскијем животом живимо, а да нам наш здрави и јуначки стан треба најбрижније сачувати од непромишљених скокова и заразних појмова, па ћемо тек онда бити једри и снажни.”<sup>57</sup> Књаз наглашава да промјене које ће услиједити неће бити велике и претјеране, већ умјерене, јер сматра да постојеће установе треба сачувати. Уз то он каже да његови поданици живе слободним и грађанским животом, што се на основу извора и литературе не може потврдити. Како смо у претходном дијелу рада видјели, књаз влада аутократски, без било каквог ограничења. Органи власти су, сви до једног, њему потчињени. На наговјештај било каквог опозиционог дјеловања он реагује плаховито. Како онда тврди да „у слободној земљи и слободнијем грађанскијем животом живимо”?

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

56 Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022, 53.

57 Глас Црногорца, број 42, 22. X 1905. године.



Прокламација се завршава на следећи начин: „Овај вам проглас издајем и упућујем данас, на Лучиндан, дан престављења Светога Петра, славнога Господара Црногорскога, молећи Му се, да закрили ваш заказани састанак и у Бога испроси Вишњи Његов благослов на наше родољубиве одлуке тога и свакојег дана за срећу, напредак и славу црногорску.”<sup>58</sup>

Из прогласа се јасно види да је књаз одлучио да Црну Гору од апсолутистичке претвори у уставну монархију. Иако ограничава своју власт, он не жели да то ограничење буде претјерано. Уз то, он се представља као једини иницијатор увођења уставности у Црну Гору. Ипак, ова прокламација има и неке позитивне елементе. У њој се признаје да је досадашња власт била патријархалног типа и да она није у складу са просвећеним европским токовима, већ да заостаје за њима.

У литератури се покушало доказати да Лучинданским прогласом књаз Никола није обећао доношење устава.<sup>59</sup> Наводи се да књаз ни у једној реченици не помиње ријеч устав или уставност.<sup>60</sup> Ова тврдња је тачна, јер се заиста у прогласу нигдје *ad litteram* не наводи ријеч устав, али се из саме садржине прокламације јасно може уочити да је ријеч о највишем правном акту који даје могућност учествовања грађанина у власти, као и ограничења саме власти. Ово и јесте основна функција устава,<sup>61</sup> тако да је јасно коју врсту акта је књаз Никола намјеравао да донесе.

Прокламација је наишла на негативно реаговање међу црногорском омладином која се школовала у Београду. Припадници универзитетске омладине су имали потребу да реагују на Лучинданску прокламацију и то своје реаговање су изнијели у облику прогласа који су назвали „Ријеч црногорске универзитетске омладине”, која је објављена 8. 11. 1905. године.<sup>62</sup> У прокламацији омладина наводи: „Лучиндански проглас изазвала је пријека потреба за измјену личнога режима, који је деценијама ништио најелементарније услове за развитак бољег друштвеног и политичког живота. Проглас је дошао на заходу једнога режима из чијег даљег упорног и насилног одржавања неминовно су морали наступити крах и трзавице с кобним пошљедицама по опстанак наше отаџбине.” Студенти сматрају да је књаз био приморан да подари устав народу. У даљем тексту, они тврде да дотадашњи лични режим књаза није могао довести до развитка друштвеног и политичког живота.

58 *Ibid.*

59 М. Шуковић, 83-85.

60 *Ibid.*

61 Р. Марковић, 37.

62 Ј. Ђоновић, 53-54.

Студенти највише критикују октроисани начин доношења устава, па у том смислу кажу: „(...) омладина жали што јој се домовина налази у таквом стању, да се у њој поклањају права народу, који је њену слободу и независност бранио и очувао неуморном и херојском вјековном борбом.”<sup>63</sup> Они кривицу за то што народ не схвата политичке слободе налазе у управи која је владала, а не у самом народу. За сузбијање дотадашњег заосталог политичког живота омладина оптужује режим, а што је и сам књаз у неку руку признао у Лучинданској прокламацији.

„Омладина сматра обећања и уступке у прогласу као значајне и од стварне вриједности тек онда, ако се одмах, у почетку новог доба створе такве погодбе, којима ће се омогућити правилан развој у свестраном интелектуалном препорођају народа у Црној Гори, како би се досадашња аутократија са свима својима одликама и прелазима уништила правом уставношћу.”<sup>64</sup> Омладина не критикује *a priori* будуће одредбе устава, већ даје могућност овом акту да ријеша, по мишљењу чланова омладине, горуће питање у црногорском друштву, а то је интелектуални препород народа у Црној Гори. Они захтијевају да се аутократија замијени правом уставношћу.

Један од захтјева омладине је и амнестирање свих дотадашњих политичких оптуженика и осуђеника у Црној Гори.<sup>65</sup>

Свој проглас закључују тежњом да се сваки сепаратизам и провинцијални интереси прилагоде идеји уједињења српства. У том смислу они кажу: „Здрavo схваћање националних интереса у новом животу Црне Горе, учиниће да све сепаратистичке тежње, антагонизам и провинцијални интереси, уколико би се косили са стварним потребама српског народа морају устукнути пред идејом слободе и уједињења српства.”<sup>66</sup>

Овим прогласом се осуђује аутократска власт књаза Николе, којег они сматрају главном кочницом напретка Црне Горе. Осим осуде његовог деспотског начина владања, омладина му замјера и његов (недовољни) српски патриотизам. У даљим политичким борбама ова прокламација ће служити као основна платформа за опозиционо дјеловање против књажевог режима.

### 3.4. Избори за Уставотворну скупштину

Књаз Никола је 19. 10. 1905. године издао указ којим је наредио изборе за Уставотворну скупштину. Скупштина је имала да се одр-

63 *Ibid.*

64 *Ibid.*

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*

жи 6. 12. 1905. године. Овим указом је наређено министру унутрашњих дјела да изда наредбу којом ће се прецизирати како ће избори за посланике бити обављени. Наредбом је предвиђено да бирачи одређеног дана, у заказано вријеме, дођу на изборно мјесто и дају свој глас.<sup>67</sup> Избори су одржани 14. 11. 1905. године.

Овим актом је предвиђен начин на који ће бирачи остварити своје активно бирачко право. Прописано је да ће се гласати јавно. Активно бирачко право је било предвиђено за пунољетне мушкарце који су држављани Црне Горе. Лица која су била под старатељством, на одслужењу затворске казне или под стечајним поступком, била су лишена активног бирачког права. Дакле, за разлику од многих тадашњих земаља, у Црној Гори се није тражио имовински цензус за остварење активног бирачког права.

За пасивно бирачко право били су предвиђени строжи услови. Пасивно бирачко право је имао црногорски држављанин са навршених 30 година живота, а поред тога морао је да испуњава услов у погледу имовинског цензуса, односно да плаћа дацију од најмање 30 круна годишње. У складу са оновременим европским правилима жене нијесу имале ни активно ни пасивно бирачко право. Наредба о избору народних посланика не предвиђа проценат изашлих на изборе да би се ти избори сматрали легитимним.

Изборне јединице су биле капетаније и општине. Како је тада било 56 капетанија и 6 општина, то значи да су грађани у Уставотворну скупштину слали 62 посланика. Поред њих предвиђени су и посланици по положају, у које су спадали: митрополит црногорски, „арцибискуп” барски, црногорски муфтија, предсједник и чланови Државног савјета, предсједник Великог суда, предсједник Главне државне контроле и три бригадира која је именовано књаз.<sup>68</sup> У Уставотворну скупштину је ушло укупно 76 посланика, а како су (осим духовних поглавара) сви посланици по положају били књажеви поданици и следбеници, влада је аутоматски имала предност од 14 посланика прије почетка избора.

Од 56 посланика које је бирао народ у капетанијама, изабрано је: 23 племенска капетана, један бригадир, два обласна управитеља, три војводе, девет командира и поткомандира, девет судија, два свештеника, два учитеља, два чиновника, два трговца и један сељак.<sup>69</sup>

67 Наредба о избору народних посланика, Министарство унутрашњих послова, фасцикла 24, број 4453, Државни архив, Цетиње, 21. X 1905. године.

68 Л. Вукчевић, 110.

69 Ј. Јовановић, 279.

Како тада није било политичких партија, учесници избора своје „програме” заснивају на братственичким и племенским заслугама које представљају својим блиским рођацима и саплеменицима, у нади да ће их они због тога подржати.<sup>70</sup>

Избори су одржани уз велики број неправилности. Негдје су бирачка мјеста касније отворана него што је било прописано, негдје уопште нијесу ни отворена. Полицијски начелници су надзирали сам ток избора на бирачким мјестима, чиновници су константно вршили агитацију на сам дан избора итд.<sup>71</sup>

Уз све ове околности, није ни чудо што су готово сви изабрани посланици били државни службеници. Када им додамо 14 књажевих посланика, односно посланика по положају, јасно је да је влада могла рачунати на апсолутну подршку у Уставотворној скупштини.

### 3.5. Пријестона бесједа на Никољдан 1905. године

Рад на писању уставног текста повјерен је спском новинару и конзервативцу Стевану Турчићу. Турчић је био велики пријатељ књаза Николе, и у том периоду је био уредник *Београдских новина*. За основу свог нацрта узео је Устав Књажества Србије из 1869. године, познат као Намеснички устав. Књаз Никола је унио ситне измјене у Турчићев нацрт, и након тога могло се приступити формалном проглашењу устава.<sup>72</sup>

Посланици изабрани од народа (на основу резултата избора одржаних 14. 11. 1905. године) и они постављени по положају – састали су се на сједници Уставотворне скупштине која је одржана 6/19. 12. 1905. године на Цетињу. За предсједника Уставотворне скупштине изабран је поп Симо Радуловић, најстарији од свих посланика.<sup>73</sup>

Пошто је сједница Уставотворне скупштина одржана на православни празник Светог Николе, позната је под називом „Никољданска скупштина”. Датум њеног одржавања има и симболичку улогу, из разлога што је одржана на имендан црногорског књаза Николе.

Прије почетка скупштинског засиједања књаз је распустио владу Божа Петровића. Божа Петровић је био на челу црногорске владе још од доношења државних реформи из 1879. године.<sup>74</sup> За предсјед-

70 Љ. Јокић, 77-78.

71 *Ibid.*

72 Н. Ракочевић, 437-444.

73 М. Шуковић, 139-143.

74 Л. Вукчевић, 110-111.

ника нове владе изабран је Лазар Мијушковић, који је уједно вршио и функцију министра спољних послова.<sup>75</sup>

Скупштина је почела засиједање тако што је књаз Никола прочитао пријестону бесједу. На почетку пријестоне бесједе књаз се позвао на Лучиндански проглас, што значи да је он тим прогласом најавио доношење устава.

Поједини писци су покушали да назив Лучинданска прокламација припишу *великосрпским националистима*,<sup>76</sup> а не књазу Николи. Међутим чињеница да се сам књаз у својој бесједи позива на Лучиндански проглас, довољан је аргумент да је то оригинални назив, а не каснија промјена.

У наставку пријестоне бесједе књаз каже: „Облик Врховне Државне Управе био је до сад у овој земљи облик Самодржавја”.<sup>77</sup> Иако признаје да је његова власт и власт његових претходника из династије Петровић била аутократска, књаз сматра: „Ми нијесмо били деспоти, но мученици за народно добро”.<sup>78</sup> Оправдање за овакав облик власти књаз Никола проналази у историјским околностима. Он каже да су његови преци успјели да ослободе земљу од „потурчењака”, да сузбију крвну освету, да учврсте власт и победије племенску самовољу. Након тога каже да су радили на проширењу граница и међународном признању Црне Горе. У том правцу каже: „Самодржавје није кочило напредак овој земљи; оно је њој, напротив, потребито до данашњег дана било”.<sup>79</sup>

Књаз жели да се покаже као једини и добровољни давалац устава. „И нека свак увјерен буде да овај Устав није дјело једне ноћи, или резултат подржавања данашњим политичким приликама, као што би то непосвећени помислити могли – он је искључиво чедо Мога срца, чедо Мог личног убјеђења, предмет Моје давне жеље и нашљеђе Ми слободоумних појмова Мојих у Богу почивших Предака; јер коме су слободе милје биле но њима, и ко их је више распаљивао у српским срцима?”<sup>80</sup> Осим позивања на славне претке и оправдања њиховог и његовог апсолутизма, књаз размишља и о будућности Црне Горе, па са поносом истиче да ће овим актом његов наследник ићи стазом напретка, онако како цијели цивилизовани свијет функционише.

75 *Ibid.*

76 М. Шуковић, 81-83.

77 Ч. Богићевић *et al.*, 334-353.

78 *Ibid.*

79 *Ibid.*

80 *Ibid.*

У бесједи се може видјети да књаз препознаје двије групе црногорских грађана. Једна група су они за које он сматра да су му вјерни следбеници, и њима се обраће директно: „Ви, и сви уопште српски родољуби, прихватићете је [мисли се на његову одлуку да донесе устав, *йрим. ауиј.*] са оном истинском вјером, која ју је и надахнула - вјером да ће она бити успјешна и срећна за развитак и напредак Домовине.”<sup>81</sup> У другу категорију сврстава оне за које сматра да су његови политички противници. Увјерен је да ће они његову одлуку схватити као „оружје штете и ослабљења”.<sup>82</sup>

Књаз је, вођен идејом да је овај устав „чедо срца његовог”, био спреман да га по сваку цијену заштити од евентуалних непријатеља. Он у пријетећем тону каже: „Пође ли се стрампутицом, а на штету трудом и муком зарађених тековина, нека свак зна данас унапријед да ћу се вазда наћи са цијелим и најбољим елементом ове земље на бранику праве уставности, спреман да свим средствима заштитим свете народне тековине.”<sup>83</sup> Поставља се питање да ли је књаз Никола по сваку цијену хтио да заштити овај устав, или је то само била политичка игра и плашење опозиције у друштву да ни не помишља на неке даље кораке у борби против књажеве власти.

У осталом дијелу пријестоне бесједе књаз Никола излаже своје домашаје на пољу унутрашње политике, економског развоја, реорганизације војске, рада на јачању просвјете итд. У једном свом дијелу пријестона бесједа има карактер неког експозеа који предсједник владе, у парламентарним системима власти, чита пред окупљеним посланицима. Књаз говори како ће се Црна Гора убудуће развијати и какву ће спољну политику водити.

Пријестона бесједа се завршава књажевом заклетвом да ће се придржавати Устава: „Пред лицем Господа Бога, свијех анђела и светитеља и пред Представништвом Мога драгога Народа заклињем се да ћу по Уставу и земаљским законима владати и да ћу у свима Мојим дјелима тежити за благо и срећу Мога Народа. Како се право заклињем, онако ми Бог помогао, коме ћу на страшноме суду одговор дати. Амин.”<sup>84</sup>

На овај начин је завршена „Уставотворна скупштина”. Књаз је прочитао своју бесједу и изашао из скупштинске сале. Након тога посланицима је прочитан текст Устава - и Скупштина је завршила своје засиједање.

81 *Ibid.*

82 *Ibid.*

83 *Ibid.*

84 *Ibid.*

Уставотворне скупштине су карактеристичне по томе што се у њима воде расправе о уставним начелима, о појединачним одредбама, о облику владавине који ће тим уставом бити загарантован. Овде ничег од тога није било. Не само да ова скупштина није била уставотворна, каква је требало да буде, већ она није била ни савјетодавна. Изгледа да је једина активност посланика била да дођу на скупштинско засиједање, послушају шта књаз има да им каже, и да се разиђу.

Начин на који је донесен Устав Књажевине Црне Горе из 1905. године јасно говори да је у питању октроисани устав. На сличан начин и Србија је добила свој први устав - Сретењски устав - који је народу подарен од стране кнеза Милоша Обреновића 1835. године.<sup>85</sup>

Оваквим поступањем књаз Никола је погазио оно што је обећао у Лучинданској прокламацији. Тада је наговјестио да ће донијети први устав заједно са Скупштином - а из горе наведеног види се да он није имао никакве консултације са посланицима, већ да га је до-нио на своју руку.

Највјероватнији мотив за овакво поступање књаза је да је он, на наговор владе, одлучио да се избјегне било каква расправа око уставног текста. Чланови владе су били свјесни да књаз не би одустао од свог предложеног текста, па колико код јаки аргументи били против таквог предлога.<sup>86</sup>

Поједини аутори су мишљења да је књаз одбио било какву расправу о доношењу устава из разлога што би многи посланици били инспирисани текстом „Ријеч црногорске универзитетске омладине”, која је у благом али веома јасном тону критиковала књажеву аутократску владавину.<sup>87</sup> Књаз је био сујетан човјек и сигурно да га је поменута „Ријеч” - односно проглас црногорских студената из Београда - веома погодила. Из тог разлога постојала је бојазан да ће неко од посланика прекорачити границе пристојног (макар онако како је књаз сматрао) и да ће тиме доћи до онемогућавања доношења устава.

На октроисан начин донесен је претежан број устава којима су апсолутистичке монархје замијењене уставним.<sup>88</sup> Један од одговора

85 Још од времена Првог српског устанка у Србији се радило на доношењу устава (или како се тада говорило, „конституције”). Кнез Милош Обреновић је предузимао акције за доношење првог српског устава. Неколико предлога је имао пред собом, али их је одбацио јер није био задовољан њима. Избијање Милетине буне довело је до убразања процеса за октроисање Сретењског устава. Види: Сима Аврамовић, „Сретењски устав - 175 година после”, *Анали Правног факултета у Београду*, Година LVIII, 1/2010, Београд 2010, 36-65.

86 Љ. Јокић, 83.

87 Н. Ракочевић, 437-444.

88 М. Шуковић, 143.

на питање зашто је књаз Никола на овакав начин донио први црногорски устав може бити – јер је у тренутку његовог доношења сва власт је била у рукама књаза, он је једини имао право да прописује државно уређење, тако да је он сам био надлежан за доношење устава. Ипак, октроисани начин доношења устава је недемократски, јер искључује народно представништво из процеса његовог доношења. Поготово ако се узме у обзир чињеница да је књаз обећао да ће донијети устав заједно са народним представништвом.

#### 4. ОПШТЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ И САДРЖИНА НИКОЉДАНСКОГ УСТАВА

Према класичној подјели устава, у основи уставни се могу подијелити на: писане и неписане; кодификоване и некодификоване, и чврсте и меке. У историјском смислу постоји и подјела устава према њиховом доносиоцу.<sup>89</sup>

У том смислу Устав Књажевине Црне Горе могао би да се опише као: писани, кодификовани, чврсти и октроисани устав.

Он је *писани устав* из разлога што читаву своју материју излаже у писаном облику.

*Кодификован* је због тога што цијелу материју излаже у једном правном документу, за разлику од некодификованих устава који своју материју излажу у више правних аката.

Према начину како се могу укинути или промијенити, уставни се дијеле на чврсте и меке. У овој подјели устава, први црногорски устав се сврстава у категорију чврстих. Иако је у овом уставу био предвиђен поступак за његову промјену, он је био толико сложен да је готово онемогућавао његову промјену, што ћемо видјети у наставку текста.

Иако је, са модерне тачке гледишта, подјела устава према доносиоцу превазиђена, на овом мјесту морамо класификовати Устав Књажевине Црне Горе од 1905. године – из разлога што је он ипак историјски, а не важећи устав. У том смислу Устав Књажевине је октроисан јер га је владар подарио народу, без договарања са њим или са његовим представништвом.

Устав Књажевине Црне Горе је *устав дисконтинуитетна*, због тога што мијења дотадашњи политички систем.<sup>90</sup> Устави континуитета не мијењају политички и друштвени систем, већ мијењају поје-

---

89 Р. Марковић, 48-53.

90 Љ. Јокић, 85.



дине норме које су застарјеле или једноставно не одговарају тренутној ситуацији. За разлику од њих, уставни дисконтинуитета мијењају у потпуности политички и друштвени систем. Тако је и Устав Књажевине Црне Горе промијенио дотадашње стање апсолутистичке монархије и увео стање уставне монархије.

Устав Црне Горе из 1905. године није ни оригинални уставни текст.<sup>91</sup> Није оригиналан – јер за своју основу има устав друге земље. Он се у потпуности ослањао на Устав Србије из 1869. године.<sup>92</sup> Овакве примјере позајмљивања и преузимања правних института, у овом конкретном случају уставноправних, из једног правног система у други, Алан Вотсон је назвао правним трансплантима.<sup>93</sup> Тако је и Јован Ристић,<sup>94</sup> креатор Намесничког Устава од 1869. године, за образац уставног уређења Србије узео њемачке државице, које су имале уставност али не и парламентаризам, у којима је постојала јака бирократска влада, коју је Ристић одлучио да „трансплантује” у Србију.<sup>95</sup>

Према свом обиму Никољдански устав спада у ред обимнијих устава. Има 222 члана, који су подијељени у 16 дјелова. Ти дјелови су следећи:

1. Облик владавине, књаз господар, државна област и државна вјера
2. Народно представништво
3. Круг власти Народне скупштине
4. Министри
5. Државни савјет
6. Војска
7. Црква, школа и добротворни заводи
8. Судска власт
9. Државне финансије

91 *Ibid.*

92 Нина Кршљанин, Урош Станковић (ур.), *150 година од доношења Устава Србије из 1869 године*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд 2021, 181–218.

93 С. Аврамовић, В. Станимировић, 26.

94 Као основ за писање Намесничког устава узет је нацрт устава који је сачинио Радивоје Милојковић 1867. године. Он је био председник Апелационог суда и добио је задатак од кнеза Михаила Обреновића да приступи писању уставне реформе, али је трагично убиство кнеза у Кошутњаку спријечило усвајање овог нацрта. Мирјана Стефановски, *Посљанак Намесничкој Устави*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд 2016, 13.

95 Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића, Књића прва: 1868–1878*, Издавачка књижевница Геце Кона, Београд 1926, 75.

10. Државно имање
11. Главна државна контрола
12. Општине и правна лица
13. Државна служба
14. Уставна права црногорских држављана
15. Устав државни и
16. Прелазна наређења

У свом садржају Устав предвиђа тродиобну подјелу власти на: законодавну, извршну и судску.

Иако је рађен по Уставу Србије од 1869. године - обимнији је од њега. Устав Књажевства Србије садржи 133 члана. Обимност Устава Црне Горе од 1905. године не може ићи у прилог тврдњама да он није рађен по узору на Устав Србије од 1869. године, како се у литератури покушало доказати.<sup>96</sup> Разлика у обиму није фактор разликовања ова два устава, јер им је садржина, која је много битнији фактор, готово идентична.

#### 4.1. Облик владавине и положај књаза

##### 4.1.1. Облик владавине

Устав Књажевине Црне Горе у свом првом дијелу уређује облик владавине, положај „Књаза Господара”, „Државну Област” и „Државну Вјеру”.<sup>97</sup>

Већ је у првом члану одређено какав је облик владавине који се уводи Уставом: „Књажевина Црна Гора нашљедна је уставна монархија са народнијем представништвом” (члан 1).

Историјски гледано монархија има три етапе у свом развоју. За прву етапу је карактеристично да је монарх неограничена и неодговорна личност (и кривичноправно и политички). Његова власт није спутана ни формалним прописима. У другој фази монархија из апсолутистичке прелази у уставну. У њој је монарх и даље јака фигура (могло би се рећи доминантна) у политичком животу, али је његова власт спутана уставом. У трећем облику монархије (или етапи у развоју монархије) долази до успостављања парламентарне монархије на чијем је челу владарска личност која готово да нема полуге власти у својим рукама, већ има више церемонијалну улогу.<sup>98</sup>

96 М. Шуковић, 235-238.

97 Момчило Вујошевић (прир.), *Црногорски уставни 1905-2005*, Службени гласник Републике Црне Горе, Подгорица 2005, 9-36.

98 Будимир П. Кошутић, *Увод у јуриспруденцију: основи теорије права*, ЦИД Подгорица, Подгорица 2008, 86.

Прије доношења Устава од 1905. године Црна Гора је била класична апсолутистичка монархија, гдје власт владара није била ни формално ограничена. Након доношења Устава Црна Гора постаје уставна монархија, што је био велики корак напријед у њеном развоју.<sup>99</sup>

На питање да ли је Никољданским уставом ограничена књажева власт или је она само озакоњена, наилазимо на опречна мишљења. Јован Ђоновић, један од најактивнијих опозиционара књаза Николе, тврди да је Никољданским уставом само озакоњена књажева готово неограничена власт, и да Устав није представљао никакав корак напријед. Његово виђење се своди на то да Уставом ништа није промијењено у дотадашњем политичком животу Црне Горе.<sup>100</sup>

На другој страни имамо мишљење Мијата Шуковића, који тврди да је Уставом од 1905. године уведен парламентарни систем власти, односно парламентарна монархија.<sup>101</sup>

Из наведеног можемо закључити да су тврдње и једног и другог становишта претјеране.

Иако је Никољдански устав дао широка овлашћења књазу, само његово доношење је било јасан показатељ промјена које су наступиле. Можда Устав, сам по себи, није умногоме ограничио књажеву власт, али то ће учинити уставни живот који ће наступити након његовог усвајања. Народна скупштина је радила све оно што је мислила да је за добро народа. Она је све више, својим радом, изазивала неповјерење књаза према њој.<sup>102</sup> У прилог томе да је Скупштина фактички, ако не по Уставу, добила велику власт говори и чињеница да је она 6. 11. 1907. године успјела да обори владу Лазара Мијушковића (коју је изабрао књаз) и да примора књаза да за новог премијера постави Марка Радуловића, који је имао повјерење већине посланика у Скупштини.<sup>103</sup>

Исто је важило и у Србији након доношења Намесничког устава. Након смрти Миливоја Петровића Блазнавца, кнез Милан Обреновић је повјерио Јовану Ристићу, либералном прваку, да састави министарство. Међутим, Ристић није саставио владу у складу са вољом политичких странака, већ је саставио владу од бирократа који су се понашали као његови секретари, а не као министри. Уз одређене спољнополитичке околности, незадовољство странака условило је пад Ристићеве владе и долазак конзервативаца на власт у Србији.<sup>104</sup>

99 Љ. Јокић, 93.

100 Ј. Ђоновић, 26.

101 М. Шуковић, 162.

102 С. Поповић, 485.

103 Ј. Ђоновић, 79.

104 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, 165–172.

Управо је увођење народа у политику и могућност организовања у политичке странке један од главних доприноса које је имао Намеснички устав.<sup>105</sup>

Против становишта да је Црна Гора постала парламентарна монархија након доношења Никољданског устава говоре многе чињенице. Суштина парламентаризма је у томе да владу бира народно представништво, да влада одговара народном представништву, и да народно представништво једино има право да је обори.<sup>106</sup> У наставку текста видјећемо да народно представништво није имало ниједну од набројаних надлежности.

Дакле, може се закључити да је Уставом од 1905. године уведена уставна монархија, али без парламентаризма.

И Устав за Књажество Србију од 1869. године почиње истом одредбом о облику владавине као и Устав за Књажевину Црну Гору од 1905: „Књажество је Србија уставна и наследна монархија са народним представништвом” (члан 1. Устава Србије од 1869. године).

Уставом Србије од 1869. године такође није уведен парламентарни систем власти. Министре није бирала Народна скупштина већ их је постављао кнез, којем су они и одговарали. По одредбама овог устава министри нијесу били народни посланици већ бирократе, и представљали су кнежев орган власти.<sup>107</sup>

Дакле, и овим уставом је било предвиђено једно компромисно решење: власт књаза (кнеза) је била прописана уставним нормама, али парламентаризам није био уведен. Њиме је уведена чврста власт књаза и њему подређене владе.<sup>108</sup>

Из овога произилази зашто је књаз Никола за облик владавине узео овај који је постојао по одредбама Устава Србије из 1869. године, а не по одредбама много либералнијег устава који је у том тренутку био на снази у Србији.<sup>109</sup>

---

105 Д. Јанковић, *Историја државе и права Србије у XIX веку*, 117-118.

106 Б. Коштућ, 115.

107 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића*, 63.

108 Нина Кршљанин, „Пре свега, Књаз? Анализа прве главе устава из 1869. године”, Нина Кршљанин, Урош Станковић (ур.), *150 година од доношења устава Србије из 1869. године*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2021, 65-100.

109 У Србији је тада на снази био Устав од 1903. године, који је био прерада Устава од 1888. године, а који је предвиђао парламентарну владу која је за свој рад одговарала посланицима у народном представништву, а не краљу.

#### 4.1.2. Положај владара

##### 4.1.2.1. Књажева власт

Прије доношења Никољданског устава књаз је био неограничена личност – неограничена у смислу да његова самовоља није била ничим спутана, сем законима које је он сам доносио.<sup>110</sup>

Иако је Уставом његова власт ограничена, већ се у члану 2. Устава каже: „Књаз Господар поглавар је државе и као такав има сва права државне власти, а врши их по одредбама овог Устава. Његова је личност неприкосновена и неодговорна: Он не може бити тужен.” По овој одредби књаз је централна фигура у чијој је личности сконцентрисана већина власти. Осим тога књаз је неодговоран за дјела која учини, а којима би прекршио Устав или неки други акт нижи од Устава.

На исти начин ову област решава и Устав Србије од 1869. године. У члану 3. се каже: „Књаз је поглавар државе, и, као такав, има сва права државне власти, а извршава их по опредељењима устава. Његова је личност неприкосновена и неодговорна.”

Упадљиво је да је у Црној Гори задржана титула „Књаз Господар”, титула која је карактеристична за једног апсолутистичког монарха.<sup>111</sup>

Члановима 3. и 4. регулисана је надлежност књаза у области законодавства. Чланом 3. се каже: „Књаз Господар врши законодавну власт са Народном Скупштином”. Ово је био корак напријед у односу на дотадашње, безуставно стање. До тада доношење закона је било искључиво у рукама владара, а од доношења Никољданског устава књаз је дужан да законодавну власт дијели са Народном скупштином. У погледу доношења закона ова два органа су равноправна.

Право законодавне иницијативе припадало је само влади, али у свим монархијама владар има право законодавног предлога и право потврђивања закона.<sup>112</sup>

Милош Врачар сматра да равноправност Скупштине и владара не ремети ни уставна одредба која дозвољава књазу да у ратним или другим ванредним околностима може наредити све оно што је потребно за заштиту земље, а те наредбе добијају законску снагу. Овакве наредбе ће се само прочитати Народној скупштини, из разлога јер она није на окупу.<sup>113</sup>

---

110 Љ. Јокић, 97.

111 Н. Ракочевић, 437–443.

112 Милош Врачар, „Устав Књажевине Црне Горе”, *Правни Зборник* 3/1961, 63–91.

113 *Ibid.*

Исто је било прописано и чланом 4. Устава Србије од 1869. године: „Књаз врши законодавну власт са народном скупштином”. Прије доношења Намесничког устава, Скупштина у Србији није имала право доношења закона. До његовог доношења о законима су решавали кнез и Савет, а Скупштина се само саслушавала. Од доношења Устава из 1869. године о законским решењима одлучују кнез и Народна скупштина.<sup>114</sup>

Чланом 4. ставовима 1. и 2. Устава Књажевине Црне Горе прописано је да: „Књаз Господар потврђује и проглашава законе. Никакав закон не може важити докле га Књаз Господар не потврди и прогласи”. Ово је друго овлашћење које има у законодавној власти, а то је проглашење закона. На исти начин члан 5. Устава Србије од 1869. године решава ово питање.

Осим тога, по одредбама Устава за Књажевину Црну Гору књаз сваке године сазива Скупштину у редовни или ванредни сазив (члан 17. став 1), а још моћније оружје у његовим рукама је право да распусти Народну скупштину (члан 17. став 2). Ту његову одлуку треба да премапотпишу сви министри. И сама пријетња да ће Скупштина бити распуштена довољно је моћна пријетња да посланици морају пазити на своје поступке како не би навели књаза на овакав корак. Уз то, он има право да отвара и закључује сједнице Народне скупштине, лично или указом (члан 65).

Када одложи засиједање Народне скупштине, књаз то може учинити најдуже на три мјесеца (члан 66. став 1). Уколико распусти Скупштину, књаз мора наредити избор посланика најдаље у року од четири мјесеца, а нови сазив Народне скупштине мора бити сазван најдуже након шест мјесеци од дана распуштања претходног скупштинског сазива (члан 66. став 2).

Иако је у области законодавства Устав дао књазу широка овлашћења, он се више не може понашати као самодржац. Истина, може одложити почетак скупштинског засиједања без неког образложења, али такво стање не може трајати унедоглед, већ само три мјесеца. Такође, када распушта Скупштину може то учинити по свом нахођењу, али Устав предвиђа један механизам за ограничење самовоље књаза ако се одлучи на овакав корак. Тај механизам је премапотпис министара. Предвиђен је још један механизам – јер како су министри постављени од књаза и одговарају њему, тако ће се тешко одлучити да противрече његовој вољи. Тај други механизам је поново временско ограничење оваквог стања. Избори се морају расписати најдуже четири мјесеца након распуштања Скупштине, а нови скупштински сазив се мора сазвати најдуже након шест мјесеци од дана њеног распуштања.

---

114 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, 62.

Устав Србије од 1869. године регулише отварање скупштинских сједница, одлагање истих, распуштање Скупштине и расписивање нових избора (чланови 76–79). Једина је разлика у томе што по одредбама Устава Србије од 1869. године књаз може одложити скупштинско засиједање најдуже за шест мјесеци (члан 77), док по уставу Књажевине Црне Горе књаз може учинити исто али одлагање не може бити дуже од три мјесеца.<sup>115</sup>

Осим што Устав Црне Горе даје књазу широка овлашћења у погледу законодавне власти, он га, у погледу извршне власти, ставља на чело управе.

По одредбама Устава Књажевине Црне Горе од 1905. године књаз је врховни заповједник војске (члан 5). Заштитник је свих признатих вјероисповјести (члан 6). Представља земљу у међународним односима, проглашава рат и закључује мир (члан 7). Приликом закључења оваквих међународних уговора књаз има обавезу само да их саопшти Народној скупштини. Ипак, ставом 2. поменутог члана, којим је регулисано закључење уговора који су трговинске природе или чије закључење изискује неко плаћање из државне касе, књаз мора тражити одобрење Скупштине. Ово је велики корак напријед у погледу ограничења књажевих овлашћења у области располагања државном имовином.

Ово решење је класична копија решења које предвиђа члан 8. став 2. Устава Србије од 1869. године. И по његовим одредбама књаз је командант све земаљске силе, а има иста овлашћења и у погледу закључивања међународних уговора, проглашења рата и закључивања мира (чланови 7. и 8).

Даље, књаз поставља све државне чиновнике (члан 8); даје војне чиновне (члан 9); има право ковања новца (члан 10); даје титуле, ордене и друга одличја (члан 11). Такође, књаз поставља и разрјешава министре (члан 104). Исто је прописано и у Уставу Србије од 1869. године. Чланом 99. је прописано да књаз именује министре који њему одговарају; чланом 6. је предвиђено да књаз поставља све државне чиновнике који су њему одговорни.

---

115 По одредбама Устава Краљевине Србије од 1903. године, у члану 54. је одређено да краљ може најдуже на два мјесеца да одложи скупштинско засиједање, а да то право не може два пута искористити у току истог скупштинског засиједања (без пристанка Народне скупштине). Такође су и рокови када распушта Скупштину и расписује нове изборе за посланике краћи него у црногорском Уставу од 1905. или у Уставу за Србију од 1869. године (Намесничком уставу). Ти рокови износе: два мјесеца за расписивање избора и три мјесеца за сазивање новог скупштинског сазива.

Члановима 12. и 13. прописана су књажева овлашћења која задиру у судску грану власти. Овим одредбама је предвиђено да књаз има право амнестије према лицима која су окривљена и осуђена пред надлежним судовима, а такође има право помиловања у погледу кривичних дјела. Он има право да казну: претвори у блажу, смањи је, или је у потпуности укине. Он нема право да прекида истраге и суђења у поступцима за неполитичка кривична дјела. Правда се изриче у књажево име (члан 142), а судије поставља књаз (члан 145).

Иако је вршење судске власти повјерено судијама, књаз је и у односу на ову грану власти имао одређене ингеренције. Правда се изрицала у његово име, а све судије је постављао он лично. Судије није су могле бити премјештане или отпуштене осим по закону, али ако се има у виду да је књаз у законодавној сфери имао велики утицај, он је могао индиректно да утиче на премјештање и отпуштање судија.<sup>116</sup>

Дакле, књаз по одредбама Устава Књажевине Црне Горе има и законодавну и управну власт, а на судску грану власти има велики утицај.

#### 4.1.2.2. Ограничења књажеве власти

Иако има оволико права и овлашћења, књазу се постављају и неке обавезе и ограничења.

Једно од њих је да књаз и његов дом морају бити источно православне вјере (члан 14). Овај члан завређује малу анализу. Питање се поставља за чланове владарског дома. Чланом 18. ставом 2. и 3. се набраја ко све чини владалачки дом. Ту се убрајају: „Владалац, Владарка, Престолонашљедник, Престолонашљедница”; „отац и дјед Владаочев, преци Владаоци, и у правој линији; затијем: синови, браћа, снахе, кћери, сестре, синовци, унуци и унуке”. Ово је *numerus clausus* систем, што значи да нико ко није набројан у поменутом два става члана 18. не може бити сматран за члана владаочевог дома. То се јасно и каже у ставу 4. поменутог члана. Ако приступимо циљном тумачењу овог члана, чини нам се да би они чланови владаочевог дома који би одступили од православне вјере – били искључени из владаочевог дома.

Устав Србије од 1869. године предвиђа мало другачије решење. За почетак је чланом 11. став 1. прописано да књаз мора бити источно православне вјере – али се нигдје не каже да и чланови његовог дома морају бити православне вјере. Велика скупштина која је усвојила Устав Србије од 1869. године одбацила је предлог да књагиња мора бити православне вјере. Чланом 10. став 2. предвиђено је да, у

116 М. Врачар, 63–91.



случају ако би књаз Милан преминуо без мушког потомства, новог књаза ваља бирати између мушких потомака кћери Милоша Обреновића. Слободан Јовановић сматра да се овим отворила могућност не само да Србија добије неправославну књагињу, већ и да за књаза добије странца, јер су Милошеви унуци били угарски држављани. Он даље сматра да Устав није дао никакве гаранције да ће владалачки дом задржати српско и православно обиљежје.<sup>117</sup> Ова норма је у Намеснички устав уведена из разлога што је у вријеме његовог доношења књаз био петнаестогодишњак, и морало је проћи још времена како би он стеко законито потомство.<sup>118</sup>

Зашто је књаз Никола, који је у свему готово *ad literam* преузима одредбе Намесничког устава, овдје одступио? Мишљења смо да је, погођен прогласом црногорске универзитетске омладине, хтио да докаже да су њихове тврдње да се он одриче српског патриотизма погрешне. Иако се нигдје не каже да члан владалачког дома мора бити српске националности – из одредбе да мора бити православне вјероисповјести, а и набрајањем ко све може бити члан владалачког дома, јасно је да је он хтио да заштити владалачки гом од мијешања са припадницима других нација, а нарочито других вјероисповјести.

Следећа обавеза коју је књаз имао била је да стално мора боравити у земљи (члан 16). Уколико мора да напусти земљу, њега ће мијењати наследник пријестола; а у случају да је и он спријечен да обавља дужности док је књаз одсутан, управљање државом ће преузети Министарски савјет, који ће управљати по упутствима која му књаз одреди.

Исту обавезу има и књаз Србије по одредбама Устава Србије од 1869. године (члан 9). Нина Кршљанин тврди да је ова одредба донесена из разлога да би књаз већину времена провео у земљи, како би се на најбољи начин посветио управљању Србијом.<sup>119</sup>

Аналогним тумачењем можемо закључити да је црногорски уставописац имао исту намјеру приликом састављања одредби члана 16. Устава Књажевине Црне Горе.

#### 4.1.2.3. Насљеђивање пријестола и намјесништво

У погледу насљеђивања пријестола прописано је да књаза насљеђује његово мушко потомство по принципу примогенитуре (члан 19).

117 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, 71.

118 Н. Кршљанин, *Пре свега Књаз?*, 76.

119 *Ibid.*, 72.

Устав Црне Горе нема одредбу којом прописује шта ће се десити уколико књаз нема мушке наследнике.

Устав Србије од 1869. године прописује да ће за престолонаследника бити изабран мушки потомак Милана Обреновића, рођен из пуноважног брака (члан 10. став 1).

Уколико књаз Милан нема мушког потомства, онда га наслеђују мушки потомци књаза Милоша Обреновића, који су рођени од кћери његових (став 2).

Уколико не би било ни њих, онда народ бира себи за књаза оног Србина у кога има највише повјерења (став 4).

У ставу 4. поменутог члана Устав Србије предвиђа да никада за књаза не може бити изабран неко ко је од фамилије Карађорђевића.

У Црној Гори није било међудинастичких сукоба, тако да није ни било потребе да се у Уставу нађе одредба која би експлицитно онемогућила неку династију да дође на њено чело, за разлику од Србије у којој је постојао ривалитет између двије династије: Обреновића и Карађорђевића.

Када дође до смрти књаза, наследник одмах прима владу као „Књаз Господар Црне Горе” (члан 21). Он је у обавези да сазове Народну скупштину у року од 30 дана после смрти свог претходника. Ако би Скупштина раније била распуштена, а није изабрана нова, сазваће се већ распуштена Народна скупштина, пред којом ће нови књаз прочитати Уставом прописану заклетву.

Устав не прави разлику уколико до смјене на пријестолу дође у случају смрти књаза или у случају његове абдикације.

У Уставу Србије од 1869. године није предвиђен рок у коме нови књаз мора сазвати Скупштину након смрти свог претходника. Такође је прописано да пред Скупштином мора положити заклетву.

Поставља се питање: шта ће се дешавати ако књаз премине или абдицира, а наследник пријестола није пунољетан?

У таквом случају предвиђа се формирање намјесништва, које ће вршити власт до престолонаследниковог пунољетства.

По одредби која је прописана чланом 23. Устава Књажевине Црне Горе намјесништво је састављено од три лица. И члан 13. Устава Србије од 1869. године предвиђа трочлано намјесништво.

Предвиђени су различити начини како се бира намјесништво. У члану 24. Устава Књажевине Црне Горе предвиђено је да намјеснике именује књаз тестаментом, а ако то није учинио онда их бира Народна скупштина. Књаз тестамент мора својеручно написати и потписати. Ради обезбјеђивања вјеродостојности тестаamenta, на ње-

говој полеђини се морају потписати чланови Министарског савјета. Тестамент мора бити сачињен у три примјерка, од којих се један даје на чување Државном савјету, други Великом суду, а трећи чувару државног печата (члан 25). Уколико књаз није именовано намјеснике, уставну власт ће вршити Министарски савјет који има обавезу да сазове Скупштину, најкасније у року од мјесец дана од смрти књаза, на којој ће се изабрати намјесници (члан 26). Устав Србије од 1869. године такође одређује да ће услед малолетства престолонаследника власт у земљи вршити Министарски савјет, који у року од мјесец дана има да сазове Велику народну скупштину (члан 12). Члан 13. Устава Србије предвиђа да ће намјеснике бирати Велика народна скупштина.

Следеће питање које се поставља је: ко ће бити намјесници уколико их књаз није именовано тестаментом?

Уколико је жива „Књагиња Мати”<sup>120</sup> она мора бити један од три члана, а друга два ће изабрати Народна скупштина (члан 27). Намјесници могу бити само црногорски држављани, који су рођени у Црној Гори. Такође, морају бити православне вјероисповјести, морају имати најмање 40 година живота, уживати сва грађанска права. Осим тога, они морају обављати одређене функције као што су: министри, државни савјетници, акредитовани посланици код страних дворова, предсједник Великог суда, предсједник Главне државне контроле или бригадири. Такође, намјесници могу бити и лица која су обављала ове функције, али их из неког разлога не обављају више (члан 28). Устав Србије од 1869. предвиђа краћу листу лица између којих могу да се изаберу намјесници. То су: министри, чланови Државног савјета, и судије виших судова. А такође могу бити бирана и лица која су беспрекорно обављала неку од ових функција у прошлости (члан 13).

Даље, оба устава предвиђају плату коју ће намјесници примати док обављају намјесничку дужност, а то је једна петина од цивилне листе књаза, коју дијеле на равне дјелове (члан 30. Устава Књажевине Црне Горе; члан 15. Устава Србије).

Оба устава предвиђају да су намјесници обавезни да положи заклетву пред Народном скупштином (односно Великом народном скупштином у Уставу Србије).

Предвиђене су и одредбе које регулишу шта ће се дешавати у случају да неки од намјесника, у току обављања своје дужности,

120 Овдје се може видјети утицај Октроисаног устава Краљевине Србије од 1901. године. У члану 21. је прописано: „Ако је у време смрти Краљеве престолонаследник малолетан, уставну краљевску власт вршиће до Његовог пунолетства, у име Његово, а у својству Краљевског Намесника, удова Краљица.” Устав Краљевине Србије, *Државна шћамјарија Краљевине Србије*, Београд 1901.

премине или буде спријечен да обавља своју дужност. По одредбама Устава Књажевине Црне Горе њега ће замијенити предсједник Државног савјета (члан 32), а по одредбама Устава Србије њега ће замијенити нови намјесник кога ће изабрати преостала два намјесника у договору са члановима Државног савјета (члан 16). Устав Србије ово питање много детаљније разрађује јер предвиђа да, уколико се један од намјесника разболи, а три љекара именована од стране чланова Државног савјета закључе да је болест таква да не може обављати своју функцију - остала два намјесника ће наставити да обављају своје дужности док трећи намјесник не оздрави. Такође, два намјесника могу пуноважно обављати функцију намјесништва и у случају да из пријеке потребе трећи намјесник мора да отпутује из земље. Међутим, он ће бити дужан да остави писмену изјаву да унапријед прихвата сваку одлуку коју донесу друга два намјесника.

Устав Књажевине Црне Горе предвиђа и случај када књаз премине, а књагиња у вријеме његове смрти буде трудна (члан 34). Тада ће, привремено, књажевску власт вршити: предсједник Министарског савјета, предсједник Државног савјета и предсједник Великог суда. Њима функције престају након што се књагиња породи, а након тога ће се приступити избору намјесника у складу са чланом 28. Устава.

У члану 10. Устава Србије од 1869. године прописано је да ће у овом случају власт вршити Министарски савет.

Када ће престати функција намјесницима у Уставу Црне Горе се не каже. У Уставу Србије у члану 18. се предвиђа да ће функција намјесницима престати када Књаз постане пунољетан. Аналогним тумачењем, а знајући природу намјесништва, може се закључити да се ова правна празнина у Уставу Црне Горе може попунити на исти начин.

#### 4.2. Народна скупштина

Народна скупштина се први пут уводи Уставом од 1905. године. Прије тога у Црној Гори су постојали скупови који су подсећали на народне скупштине, али њихов дјелокруг није био одређен правним нормама већ обичајима.<sup>121</sup>

Сва црногорска племена су имала своје скупове, који су се називали „зборови”, а одлуке које су они доносили нијесу имале обавезујући карактер. Намјера уставотворца је била успостављање институције државне власти, односно уређење историјских скупова

121 Љ. Јокић, 107.

уставним нормама.<sup>122</sup> И сам Устав у члану 41. став 2. каже за Народну скупштину: „Она замјењује: досадашње народне зборове, састанке и вијећа у Црној Гори”. Народно представништво се у Уставу назива Народна скупштина. Састав, избор и сједнице Народне скупштине регулисане су у другом дијелу Устава, у члановима 41–70, а дјелокруг њене власти у трећем дијелу у члановима 71–103.

#### 4.2.1. Састав и сједнице Народне скупштине

Књаз има право сазивања Народне скупштине у редовни сазив сваке године на Лучиндан (18/31. октобра). Он такође одређује мјесто гдје ће се Народна скупштина састати, а може је сазвати и у ванредни сазив (члан 42).

Већ смо видјели да, поред права сазивања Скупштине, књаз има право и њеног распуштања.

И чин отварања скупштинског засиједања резервисан је за књаза (члан 65).

Из наведеног се види да је читав оквир скупштинског засиједања у рукама књаза: он сазива и отвара скупштинско засиједање, а такође има право распуштања Народне скупштине, што Народну скупштину ставља у подређен положај у односу на књаза.

Народна скупштина је једнодомно тијело. Састављена је од двије врсте посланика. Први су посланици који су изабрани од стране народа, а други су они који на мјесто посланика долазе на основу свог положаја и који се називају *вирилни*. Вирилни посланици су: митрополит црногорски, „арцибискуп барски и Примас српски”, муфтија црногорски, предсједник и чланови Државног савјета, предсједник Великог суда и предсједник Главне државне контроле, као и три бригадира које именује књаз (члан 45).

Само увођење вирилних посланика има бројне недостатке. Први недостатак је што осим од народа изабраних посланика у ред Народне скупштине улазе и они по положају. Ако је скупштина *народна*, онда у њој треба да се нађу само представници народа. Вирилни посланици то нијесу, већ на мјесто посланика долазе само због тога што заузимају одређени положај или имају наклоност владара. У монархији која први пут у својој историји уводи институт народног представништва јасан је разлог зашто се уводи и ова друга категорија посланика. Он лежи у томе да се књаз плашио да ће народ избрати оне посланике који ће му бити опозиција, и по сваку цијену је желио да

122 Дражен Церовић, „Устројство државне власти по Уставу за Књажевину Црну Гору 1905. године”, Мијат Шуковић (ур.), *Устав за Књажевину Црну Гору у свом времену*, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица 2005, 139–155.

има почетну предност прије сваког скупштинског сазива. Та почетна предност су били управо вирилни посланици, који су њему били потчињени.

И Народна скупштина Србије по одредбама Устава од 1869. године има категорију посланика који се за ту позицију именују од стране владе, а не бирају се од стране народа. На свака три посланика који је изабран од народа књаз је имао право да изабере једног свог, тако да је однос у скупштини био  $\frac{3}{4}$  народних посланика (изабраних) и  $\frac{1}{4}$  владиних. Разлоге због којих су уведени владини посланици Уставом Србије од 1869. године објашњава Слободан Јовановић, који каже да за народне посланике нијесу могли бити бирани ни чиновници ни адвокати,<sup>123</sup> а како су они били једини образовани људи у Србији – интелигенција није могла наћи своје мјесто у народном представништву. Замјена за интелигенцију су били управо владини посланици. Дакле била је пожељна интелигенција, али она која је била послушна влади.<sup>124</sup>

Сви посланици су имали мандат у трајању од четири године. По одредбама Устава Србије од 1869. године мандат посланика траје три године.

По одредбама Устава Књажевине Црне Горе избори за народне посланике су непосредни. Гласање се вршило лично у капетанији или вароши у којој је бирач уписан. И капетаније и вароши су давале по једног посланика. Устав није прописао начин гласања, односно да ли је оно јавно или тајно. У пракси је оно било јавно. У литератури се оправдава овако недемократско решење на начин што се тврди да је тајно гласање било увреда за Црногорце, јер су они сматрали да је скривање свога мишљења срамотно.<sup>125</sup>

Сваки црногорски држављанин који је пунољетан имао је активно бирачко право, односно право да бира своје представнике без обзира на то колико плаћа дације (члан 48). Застанимо за тренутак на

---

123 Разлог због којег адвокати и чиновници нијесу могли ући у састав Скупштине, макар не изабрани од стране народа, лежао је у томе што је народ био незадовољан њиховим радом. Прије доношења Намесничког устава законодавну власт су дијелили књаз и Савет. У Савет су улазили прије свега чиновници и адвокати. У Никољском одбору, који је радио на изради Устава, говорило се о дводомом систему. Један дом би сачињавали посланици изабрани од народа, а други интелигенција. На Великој скупштини која је усвојила Устав није прихваћен предлог о дводомом систему, јер су посланици сматрали да законодавна власт треба да припадне њима, а не да је дијеле са чиновницима. Види: С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, 62.

124 *Ibid.*, 62-63.

125 Љ. Јокић, 111.

овом мјесту и анализирајмо ову одредбу. У дијелу литературе се наводи како је ова одредба изузетно демократска и како је много напреднија чак и од оне у Уставу Србије од 1903. године, јер се за активно бирачко право не тражи имовински цензус.<sup>126</sup> У поменутом члану 48. Устава Књажевине Црне Горе се каже: „ (...) без обзира на то колико плаћа дације”, а у члану 179. Устава се каже: „ (...) општинске органе могу бирати само држављани који су плаћали дацију или порез”. Дакле, активно бирачко право јесте било ограничено плаћањем дације, али само за локалне изборе, док се за парламентарне изборе имовински цензус није тражио. За избор локалних органа власти Уставом није одређен износ пореза који мора бити плаћен. И у Уставу Србије од 1869. године је прописано да активно бирачко право имају пунољетни грађани Србије који плаћају порез, али се износ пореза ни овдје не наводи (члан 46).

Изборни систем је био већински. За народног посланика биће изабран онај који је добио апсолутну већину гласова у капетанији или вароши. Ако ниједан од кандидата не добије апсолутну већину, онда ће се одржати поновни избори између два кандидата који су остварили највећи број гласова у тој изборној јединици. Ако у другом кругу оба кандидата имају исти број гласова, представник те капетаније или вароши бираће се коцком.

Ако се установи да је избор посланика у некој изборној јединици био незаконит, или посланик премине, или поднесе оставку – тада се мора приступити новом избору посланика, а најдуже један мјесец након што је посланичко мјесто постало упражњено.

Народни посланици представљају цијели народ а не само оне који су их бирали, тако да они не могу добити никаква обавезна упутства од стране лица која су их изабрала.

У члану 49. Устава Књажевине Црне Горе таксативно се набраја која лица немају активно бирачко право, а то су лица која су: 1. осуђена на тамницу, док не поврате грађанска права; 2. која су осуђена за пријеступе на губитак грађанске части, за вријеме док траје та казна; 3. која су под стециштем; 4. која су под старатељством; 5. која су без допуштења црногорске власти ступила у службу стране државе.

Осим њих активно бирачко право (као и пасивно) немају активни официри, подофицири и војници стајаће војске.

Право гласа немају ни жене. Да жене немају активно бирачко право није ништа неуобичајено у Европи почетком XX вијека. Водеће земље Западне Европе су женама дозволиле да гласају тек након

---

126 Д. Церовић, 139–155.

Првог свјетског рата. Тако је у Енглеској право гласа за жене уведено тек 1918. године.<sup>127</sup> У Сједињеним Америчким Државама жене добијају право гласа XIX Уставним амандманом од 1919. године.<sup>128</sup> Осим Сједињених Америчких Држава и Велике Британије, и у Русији је женама омогућено право гласа почетком XX вијека, конкретно 20. јула 1917. године.<sup>129</sup>

Ко нема активно бирачко право не може имати ни пасивно. Активни официри, подофицири и војници стајаће војске не могу бити бирани за народне посланике. За народног посланика може бити изабран само онај ко има црногорско држављанство; ко има минимум тридесет година живота; ко стално живи у Црној Гори; ко ужива сва грађанска права; и ко плаћа минимум петнаест круна годишње на рачун пореза и дација (члан 53). По одредбама Устава Србије од 1869. године предвиђени су исти услови за пасивно бирачко право, с тим што износ годишњих пореза износи шест талира.

Сједнице Народне скупштине могу бити јавне или тајне. У начелу оне су увијек јавне, а тајне могу постати када то захтијева председник Скупштине, влада или 10 посланика (члан 68). Овдје постоји недореченост Устава, јер се каже да председник, влада или 10 посланика захтијевају претварање јавне сједнице у тајну, али се не каже да ли већина посланика треба да се изјасни за такав захтјев да би скупштинска сједница постала тајна.

И Устав Србије од 1869. предвиђа могућност тајне сједнице. Услови су слични: захтјев председника, министара или три члана Народне скупштине али, за разлику од црногорског, Устав Србије прописује да се за тај предлог мора изјаснити бар још четвртина присутних чланова како би одлука била пуноважна (члан 85).

Кворум постоји онда када је на сједници Скупштине присутно више од половине посланика (члан 69). Устав Србије од 1869. године предвиђа много већи кворум, који износи  $\frac{3}{4}$  од укупног броја посланика који морају бити присутни на сједници да би Скупштина могла да доноси било какве одлуке (члан 82).

Да би неки предлог био усвојен за њега се морала изјаснити половина посланика плус један, а исту одредбу прописује и Устав Србије од 1869. године.

Посланици су гласали тако што су сједили и устајали. Изузетак је предвиђен када се гласа о избору председника Скупштине (тада

127 С. Аврамовић, В. Станимировић, 270.

128 *Ibid.*, 289.

129 Jad Adams, *Woman and the vote: World history*, Oxford University Press 2014, 259.



је гласање тајно) и када се бирају намјесници (поново је у питању тајно гласање).

На почетку засиједања Народна скупштина бира предсједника, потпредсједника и два секретара. Устав Књажества Србије предвиђа да књаз бира скупштинско руководство између шест кандидата које му Скупштина предложи (члан 53).

Дужина мандата предсједника Скупштине везана је за дужину трајања скупштинског сазива, дакле четири године.

За пуноважан избор предсједника Скупштине битно је да кандидат добије апсолутну већину гласова посланика. Ако ниједан кандидат није добио апсолутну већину, ићи ће се у други круг гласања. Ако и тада оба кандидата буду имала исти број гласова, аналогно избору посланика, предсједник Скупштине биће изабран коцком.

У надлежности предсједника Скупштине спадају: старање о одржавању реда у Скупштини; даје ријеч пријављеним говорницима; поставља питање у Народној скупштини о начину како ће се претресати и гласати о ономе о чему Народна скупштина расправља; оглашава резултате гласања и води бригу о изради скупштинских одлука.<sup>130</sup> Предсједник не може учествовати у скупштинским дебатама.

#### *4.2.2. Надлежности Народне скупштине*

##### *4.2.2.1. Законодавна власт*

Устав Књажевине Црне Горе прописује које су надлежности Народне скупштине.

Најзначајнија улога народног представништва јесте учествовање у доношењу закона. И то је једна од најважнијих новина које је увео Устав. До тада, законодавна власт је била искључиво у рукама владара.

Иако је Уставом загарантована законодавна власт Скупштине, она је није могла вршити самостално, већ је дијелила са књазом (члан 71). Штавише, књаз је био моћнији чинилац у погледу доношења закона од Скупштине

Устав каже: „Никакав закон не може бити без пристанка Народне скупштине: издат, укинут, намијењен или обавезно протумачен” (члан 73). Међутим, формални предлози закона могу проистећи само од владе (члан 78). (У земљама парламентарног система власти, без обзира да ли су монархије или републике, скупштине имају право законодавне иницијативе; и у овим системима владе могу предложити неки законски пропис, али у њима скупштини ово право није ускраћено.)

130 Љ. Јокић, 113–114.

На исти начин је и Устав Србије од 1869. године подијелио законодавну власт између књаза и Народне скупштине. Ни по одредбама Устава Србије – Скупштина није имала право законодавне иницијативе, већ је то право било искључиво намијењено влади.

Законодавни поступак, по одредбама Устава Књажевине Црне Горе, текао је на следећи начин. Прво је влада предлагала доношење одређеног закона. Након што председник Народне скупштине прими законски предлог, он га шаље надлежном скупштинском одбору на претресање. На сједницама одбора било је обавезно присуство министра или владиног повјереника, који су износили и бранили законски предлог. Након што се у скупштинском одбору оконча претрес, законски предлог се шаље на скупштинску сједницу. Прво је ријеч узимао извјестилац скупштинског одбора, након њега ријеч је добијао владин представник, и након његовог излагања могла је отпочети скупштинска расправа. Скупштинским засиједањима могли су присуствовати сви министри и они су имали право учешћа у дискусији, али нијесу имали право гласања за усвајање законског предлога. Посланици су имали право да захтијевају објашњења од чланова владе. Ипак, чланови владе су могли ускратити давање одговора из разлога: 1. ако би одговор био штетан по државне интересе, јер је у питању државна тајна или 2. ако би се таквим одговором наудило користима Црне Горе, јер је нешто саопштено прије времена (члан 86).

Закон је бивао усвојен ако се за њега изјасни половина од присутних посланика. Гласање је било јавно. Уколико предлог не добије потребну већину, влада више нема право подносити такав законски предлог истом скупштинском сазиву. Међутим, ако влада изврши неке измјене и допуне законског предлога, она га може упутити истом скупштинском сазиву на поновно усвајање. Исто прописује и Устав Србије од 1869. године у члану 62.

Скупштина је имала право измијенити или допунити законски предлог, али влада је имала право да повуче законски предлог све до тренутка док закон није коначно усвојен.

Мишљења смо да је ово било јако оружје у рукама владе. Уколико би увидјела да јој скупштинска расправа не иде у прилог и да нема већину за усвајање свог законског предлога, или да посланици уносе измјене и допуне које нијесу у њеном интересу, влада је могла свој предлог повући из скупштинске процедуре.

Усвојени закон морао је прогласити књаз. Ово је значило да се књазу даје право вета,<sup>131</sup> што је још један показатељ надмоћи књаза у односу на Народну скупштину.

---

131 Љ. Јокић, 119.

Осим Народне скупштине, законе може доносити и сам књаз. Њему је ово право ускраћено у редовним приликама, али му се омогућава у ванредним. По члану 75. Устава Књажевине Црне Горе књаз има право да, на предлог Министарског савјета, изда наређење за заштиту земаљске безбједности, а таква наредба добија законску снагу. Када се састане Народна скупштина, пред њом се овакав закон само саопштава. Она не може ни накнадно, када се поново састане, овакав закон укинути.

И Устав Србије од 1869. године предвиђа могућност доношења закона у ванредним приликама. У члану 56. је прописано да у оваквим случајевима књаз има право издавати наредбе, на предлог министара, које ће имати законску снагу. За разлику од Устава Књажевине Црне Горе, у Уставу Књажевства Србије поменути чланом 56. прописано је да ће Скупштина, када се поново састане, имати право да одобри овакав закон.

Битна новина коју Устав Књажевине Црне Горе уноси јесте принцип законитости. У хијерархији правних аката Устав је највиши правни акт, а након њега слиједе међународни уговори који су ратификовани и закони који морају бити у сагласности са Уставом. Нижи правни акти од закона, као што су уредбе које доноси влада, морају бити у сагласности са законима, а индиректно и у сагласности са Уставом.<sup>132</sup>

Чланом 74. Устава Књажевине Црне Горе, у ставу 2. прописано је да се приликом издавања наредби мора именовати закон на основу којег је издата наредба. Овакав принцип законитости постоји и у Уставу Србије од 1869. године у члану 55.

#### 4.2.2.2. Буџетско право

У земљама парламентарне демократије – право да скупштина усваја буџет за једну календарску годину је један од најјачих механизма контроле владе. Буџетом влада предвиђа годишње приходе и расходе. Ако се скупштини ово право ускрати она остаје без ефикасне контроле над финансијама које води влада. Самим тим, влада је дужна да на крају фискалне године поднесе скупштини завршни рачун из којег ће се видјети какви су били приходи, а какви расходи за претходну годину.

Како Уставом Књажевине Црне Горе није уведен парламентарни систем, и само буџетско право било је непотпуно.

У члану 158. предвиђено је да Народна скупштина сваке године одобрава буџет, који вриједи само за годину дана. Буџет се подноси

132 Р. Марковић, 22-24.

на усвајање на самом почетку рада Народне скупштине, заједно са завршним рачуном за претходну годину (члан 159). (И данас у земљама парламентарне демократије предлог буџета проистиче из владе, а скупштина га усваја или одбацује.) По одредбама Устава Књажевине Црне Горе, Народна скупштина није могла у потпуности одбацити буџет који јој је влада предложила. У члану 91. ставу 2. прописано је да Скупштина може поједине суме смањити или их одбити, али без штете по државу.

Влада овакве приговоре испитује и оцјењује. Ако влада одбије овакве приговоре, шаље их на поновно одлучивање Скупштини. Ако Скупштина и други пут одбије овакав захтјев владе, онда се продужава претходни буџет и за следећу годину. Од услова се једино тражи да књаз изда наредбу коју ће премапотписати сви министри (члан 92).

На овакав начин влада је могла продужавати буџет сваке године све док не би добила онај који би јој у потпуности одговарао. Управо је у овоме крња улога Народне скупштине у погледу буџетских права.

У парламентарним режимима постоји још један механизам којим скупштине контролишу владе, а то је могућност скупштине да обори владу због неусвајања буџета. У члану 90. Устава Књажевине Црне Горе се каже: „Народна скупштина не може за одобрење буџета условљавати друге предмете, који с њим не стоје ни у каквој вези”. Ово је још једно битно ограничење које Црну Гору удаљава од парламентарног система власти.

У погледу финансијских права, без Народне скупштине се не може никакав порез, прирез или дација установити или измијенити (члан 77). Такође, без пристанка Народне скупштине не може се држава задужити (члан 93). Ипак, како то на већини мјеста у Уставу бива, за права којима се Скупштини дају широка овлашћења обавезно се уносе изузеци који ово основно право сужавају и у већини случајева обесмишљавају. У ставу 2. поменутог члана 93. књазу се даје могућност да се задужи до 200 хиљада круна без одобрења Скупштине. У ставу 3. књазу се даје могућност да у ванредним приликама из државне касе може исплатити новчану вриједност до 50 хиљада круна. Ставом 4. се у потпуности поништава генерално правило из става 1. јер се каже да ће влада следећој Народној скупштини само изложити узроке због којих се приступило оваквим мјерама, а да Скупштина нема право да овакве издатке одбаци.

Намеснички устав, у члановима 63–66, на истовјетан начин регулише буџетска права Народне скупштине. Од самог усвајања буџета, преко тога да се буџет не може у потпуности одбацити, па преко пос-

тупка поновног расправљања о стварима које је Скупштина одбацила, до могућности продужења буџета унедоглед – Устав Књажевине Црне Горе је у свему овоме вјерна копија свог узора који је написан 36 година прије њега.

#### 4.2.2.3. Промјена Устава

Промјена устава се најчешће додјељује законодавцу, али је поступак за промјену устава знатно компликованији од поступка доношења закона.<sup>133</sup>

Дијелећи уставе према томе да ли се мијењају лакшим или тежим путем постоји подјела на меке и чврсте уставе.

Устав Књажевине Црне Горе од 1905. године, као и Устав Књажества Србије од 1869. године, спадају у ред чврстих устава јер је начин њихове промјене био изузетно компликован.

Чланом 218. Никољданског устава, којим почиње петнаести дио Устава, прописано је да се Устав не може обуставити ни у цјелини ни у појединим дјеловима, али се следећим чланом (219) предвиђа могућност његове измјене. Поступак предвиђен чланом 219. је веома сложен.

Како књаз и Народна Скупштина дијеле законодавну власт, предлог промјене Устава може потећи од оба органа власти. У предлогу за промјену појединог дијела Устава јасно се морају навести одредбе које се желе промијенити.

У дијелу који се бави промјеном Устава (чланови 218–220) нијесу прописана никаква ограничења у погледу његове промјене.

За предлог уставне промјене захтијевала се двотрећинска већина од присутних посланика (члан 220). Већ овом одредбом се види да је уставна промјена много компликованија од промјене обичног закона. Осим тога, отежавајућа околност приликом уставне ревизије представља и чињеница да за овакав предлог морају гласати још два узастопна скупштинска сазива, дакле укупно три.

Овакав поступак уставне промјене сврстава Никољдански устав у категорију чврстих устава.

Што се тиче ревизије устава, она се помиње још само у једном члану и то у оном дијелу Устава који се односи на намјесништво. Чланом 31. је прописано да се промјена Устава не може вршити за вријеме књажевог малољетства.

Ревизија Намесничког устава прописана је у једном члану (131) који садржи три става.

133 Р. Марковић, 55–56.

У првом ставу се констатује исто оно што се констатује и у Никољданском уставу – да право подношења предлога за промјену Устава припада равноправно и књазу и Народној скупштини.

У другом ставу члана 131. Намесничког устава прописано је да ће предлог бити усвојен ако се за њега изјасни двије трећине присутних посланика. За такву одлуку морају се изјаснити и будућа два скупштинска сазива. Дакле, поступак истовјетан оном из Никољданског устава.

За разлику од Никољданског устава, Намеснички устав прописује још једну фазу у поступку уставне ревизије. Након што се испуне сви, ионако претешки, услови долази се пред Велику народну скупштину, која ће се изјаснити у коначном да ли предложене измјене прихвата или не. Уз све ово тражи се и књажево потврђивање промјена. Дакле, књазу се давало и право вета на промјену Устава.<sup>134</sup>

Устав Књажевине Црне Горе није увео институт Велике народне скупштине. У Србији је Велика народна скупштина први пут уведена Намесничким уставом. Године 1858, након повратка династије Обреновић на власт, поставило се питање промјене тзв. Турског устава од 1838. године. Устав од 1838. године Србији је „дарован” од стране Порте. Како је промјена устава компликованија од промјене обичног закона, поставило се питање ко ће донијети нови устав. До Устава од 1869. године у Србији је донесено више основних закона који су у потпуности промијенили суштину Турског устава. Ипак, како је још раније уочено да треба направити разлику у поступку доношења обичних и органских или уставних закона то се морало наћи решење како ће се доносити органски закони, и у крајњем како ће доћи до промјене самог Устава. Решење је било увођење Велике народне скупштине.<sup>135</sup>

Једна од карактеристика Велике народне скупштине је што у њу нијесу могли ући владини посланици, већ су сви посланици бирани искључиво од стране народа.<sup>136</sup> Можда је то један од разлога зашто у Никољдански устав није уведена Велика народна скупштина.

---

134 Иначе, Намеснички устав је донесен у поступку који је био препун формалних недостатака. По параграфу 14. Закона о Народној скупштини никаква уставна промјена није могла да се изврши за вријеме књажевог малољетства. Како је књаз Милан тада био малољетан, Намјесништво је погазило ову одредбу Закона о Народној скупштини и ипак донијело Устав. Види: С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, 56.

135 Слободан Јовановић, *Велика Народна Скупштина*, Штампарија Светозара Николића, Београд 1900, 7–9.

136 *Ibid.*, 26.

### 4.3. Министарски савјет

#### 4.3.1. О министирима и Министарском савјету

Члановима 104–117. Никољданског устава уређени су избор, положај, смјена и одговорност министара.

Већ у првом члану овога дијела Устава прописано је да министре поставља и разрјешава књаз.

У земљама које имају парламентарни систем власти министре не поставља монарх (или предсједник државе, уколико говоримо о државама републиканског уређења) већ их бира парламент. Јасно је да Никољдански устав није увео парламентарну већ чиновничку владу, исту онакву каква је постојала и у Намесничком уставу.<sup>137</sup>

На челу једног ресора државне управе стајао је министар. Сви министри су сачињавали Министарски савјет. На челу Министарског савјета стајао је један од министара као његов предсједник. Њега је именовао књаз (члан 106). Министри су дужни да положи заклетву књазу и да се придржавају Устава и закона (члан 107).

Иако је књаз био водећа фигура, за своје одлуке морао је имати премапотпис надлежног министра (члан 108). Ово је посредно ограничење књажеве власти. Како књаз не може бити одговоран за дјела која учини (ни политички ни кривично), неко је умјесто њега морао сносити одговорност. То су били министри. Уколико министар сматра да не треба да премапотпише неки акт, из разлога што он због њега може бити гоњен, имао је право да то одбије. Ако би одбио да потпише неки акт, такав акт не би могао да ступи на снагу.

Никољданским уставом није предвиђен број министара, већ је њихов број, као и ресори који ће бити у саставу Министарског савјета, зависио од воље књаза. У првој влади образованој након доношења Устава било је седам министарстава: Министарство за унутрашње послове, Министарство за спољне послове, Министарство правде, Министарство црквених послова и просвјете, Министарство финансија, Војно министарство и Министарство народне привреде и грађевина.<sup>138</sup>

Поставља се питање: да ли су министри могли бити и народни посланици? У самом Уставу немамо одредбу која решава ово питање, али тумачећи члан 81. Устава, у којем се каже да министри и владини

137 Слободан Јовановић каже да „по Уставу из 1869. министри су требали да буду бирократе а не парламентарци”. С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, 63. Путем аналогije, ове ријечи Слободана Јовановића везане за Намеснички устав могу се примијенити и на Никољдански устав.

138 Љ. Јокић, 129.

повјереници не могу гласати у Народној скупштини ако нијесу истовремено и посланици - може се закључити да су министри могли да обављају, упоредо са својом министарском дужношћу, и дужност народних посланика.

По одредбама Намесничког устава министри нијесу могли бити истовремено и народни посланици.<sup>139</sup>

#### 4.3.2. Министарска одговорност

Одговорност министара може бити двојака. Први облик министарске одговорности јесте кривична одговорност, а други облик министарске одговорности је политичка.

Разлика је у томе што код кривичне одговорности министри могу бити оптужени уколико учине неко дјело које се гони по службеној дужности, а које је везано за обављање њихове функције.

Политичка одговорност не произилази из неке противзаконите радње министара, већ то значи да министар, уколико изгуби подршку парламентарне већине (у земљама парламентарног система власти) мора одступити са своје дужности.

У члану 108. став 1. Никољданског устава прописано је да су министри одговорни књазу и Народној скупштини за своја службена дјела. Ријеч је о кривичној, а не политичкој одговорности.

Даље, у члану 111. таксативно се набрајају случајеви када министар може бити кривично гоњен. То су следећи случајеви: 1. када учини издају према књазу или земљи; 2. када повриједи Устав; 3. када прими мито; 4. када оштети државу из користољубља и 5. када повриједи законе у случајевима које прописује Закон о министарској одговорности.

Законом о министарској одговорности предвиђени су следећи случајеви када министар може бити кривично гоњен: 1. када министар подручним властима изда наредбу да повриједе одредбе изборног закона којима је обезбијеђена слобода бирачког права; 2. када министар злоупотребом своје власти спријечи вршење закона или законодавних решења или извршења судских пресуда, ако је тим неизвршењем нанесена штета државним интересима; 3. када је министар злонамјерно поднио лажни извјештај књазу или Народној скупштини, због чега је дошло до доношења законодавих одлука штетних по државу.

Чланом 112. Никољданског устава прописано је да министра може оптужити књаз или Народна скупштина. Ако га оптужује

---

139 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, 63.



књаз, предсједник Министарског савјета биће дужан да поднесе оптужницу Народној скупштини; а ако га оптужује Народна скупштина, оптужницу мора потписати најмање једна трећина народних посланика. Скупштина и књаз имају право да подигну оптужницу против окривљеног министра најдуже пет година након учињеног кривичног дјела, у супротном његово гоњење застаријева (члан 113).

Намесничким уставом су прописана иста кривична дјела за која министар може бити оптужен. Чланом 102. предвиђено је да министар може оптужити Народна скупштина, и да оптужницу мора потписати најмање 20 посланика. О томе да ли књаз може оптужити министра Намеснички устав ништа не говори, али Законом о министарској одговорности од 1870. године прописано је да министар може оптужити и књаз.<sup>140</sup>

По одредбама Никољданског устава да би министар могао бити „стављен под суд” потребно је да се изјасни најмање двије трећине присутних посланика (члан 114). Исто прописује и члан 103. Намесничког устава.

Када дође до покретања судског поступка против окривљеног министра, за тај случај се образује посебан „Државни суд” састављен од чланова Државног савјета и чланова Великог суда (члан 115. Никољданског устава). Осуђеног министра књаз не може помиловати, а не може прекинути ни истрагу која се повела против тог министра. Изузетак је предвиђен ако Народна скупштина предложи прекид истраге (члан 116).

И Намеснички устав у члану 104. каже да ће окривљеном министру судити Државни суд, али не прописује састав тог суда. Састав овог специјалног суда или суда специјалне намјене, а та намјена је суђење оптуженом министру, регулисао је Закон о министраској одговорности Србије од 1870. године. У њему је предвиђено да ће Државни суд имати двадесет чланова, а да ће се чланови бирати коцком између судија Касационог и Апелационог суда и чланова Народне скупштине.<sup>141</sup>

Политичка одговорност министара по одредбама Никољданског устава постоји само пред монархом, а не и пред народним представништвом. Овај облик министарске одговорности прописан је чланом 104. Устава, у коме се каже да књаз поставља и разрјешава министре. Већ раније смо нагласили да су сви министри „стајали под Књазом”.

О томе да ли министри одговарају пред Скупштином, Никољдански устав не говори ни ријеч.

140 С. Јовановић, *Влада Милана Обреновића I*, 67.

141 *Ibid.*

Тумачећи одредбе Устава, јасно је да књаз није морао водити рачуна о расположењу Скупштине приликом постављања или разрешења министара. У земљама парламентарног система власти ово је немогуће. У таквим земљама министри су политичке личности које бира скупштинска већина и који за свој рад одговарају парламенту, а не шефу државе. Уколико министар изгуби повјерење шефа државе то не значи да ће морати да отступи са свог министарског мјеста; али ако изгуби повјерење парламента, он аутоматски није више министар.

Из овога јасно произилази због чега књаз Никола није желио устав који предвиђа парламентарни систем. Да се увео такав систем власти министри не би били његови чиновници, већ политичке личности које бира и разрјешава парламент и који за свој рад одговарају парламенту, а не њему.

Иако није уведена политичка одговорност министара (према Народној скупштини), овиме је учињен корак напријед. Корак напријед јер се установила каква-таква одговорност министара, па била она „само” кривична.

#### 4.4. Судска грана власти

Никољдански устав смјешта материју која се односи на судску грану власти у осми дио свог текста.

Чланом 142. Устава, којим почиње дио Устава који се односи на судску грану власти, каже се да је судска власт независна. Већ на почетку овог дијела Устава уводи се демократски систем подјеле власти, у којем судска грана власти има независан положај у односу на друге двије гране власти.

Правда се изрицала у име књаза (члан 142. став 2). Ова одредба је била у складу са оновременим европским стандардима, као и у складу са монархијским обликом уређења.<sup>142</sup>

У члану 143. Устава прописано је који судови постоје на територији Црне Горе, а то су: капетански судови, обласни судови и Велики суд. У односу на Закон о устројству судова од 1902. године уводи се само једна новина, а то је да Устав не предвиђа сеоске кметове као примирителне судије. Највјероватнији разлог због којег се прибјегло укидању кмета као примирителног судије јесте жеља за професионализациом судске власти.<sup>143</sup> Ипак, ова правна празнина из Устава попуњена је Законом о устројству судова од 1910. године, који поно-

142 М. Шуковић, 207.

143 Младен Вукчевић, *Судска власт у нововјековној држави Црној Гори до 1914. године*, SARS, Подгорица 2006, 195.

во помиње сеоске кметове као примирителне судије.<sup>144</sup> У варошима, првостепену судску власт ће вршити општински судови (члан 144).

У члану 145. долази до противурјечности са чланом 142. Подсјећања ради, чланом 142. је прописано да је судство независно. У члану 145. се каже да све судије поставља књаз. Поставља се питање: како ће судије независно вршити власт и изрицати правду ако њих поставља шеф државе? Одговор се даје сам од себе: веома тешко. Ако један орган власти (у овом случају књаз) има право да постави односно изабере други орган власти (у овом случају судије) јасно је да онај ко поставља има много већу моћ од онога који је постављен. У таквом односу снага не може се говорити ни о равноправности, а камоли о независности судија.<sup>145</sup>

Овакав однос снага покушава се ублажити другим ставом овог члана, који прописује да се судије не могу премјештати, отпуштати или пензионисати осим по Закону о судијама. Већ смо видјели да је књаз у области законодавства моћнији орган од Народне скупштине, па самим тим ће увијек моћи да издејствује да се донесе закон који би му омогућио несметано отпуштање, премјештање или пензионисање судија. Чак и када би Скупштина имала већу моћ у доношењу одлука у односу на шефа државе, то би било неспојиво са независношћу судске гране власти.

На овај начин се покушало увести начело независности судства, поготово у односу на извршну власт, али анализирајући члан 145. увиђамо да судска независност није била потпуна.

У доношењу својих пресуда судије су дужне да се држе слова закона, односно да „суде по законима земаљским” (члан 146). Јасно је да се овим установљава начело законитости у раду судова. Начело законитости уводи се са још два члана: чланом 148. којим се забрањује увођење нових судова, осим путем закона, и чланом 151.

144 *Ibid.*, 204.

145 У Уставу Краљевине Србије од 1903. године такође је прописано да све судије именује краљ, али у ставу другом истог члана је прописано да он предједнике првостепених судова може изабрати само са листе коју су предложили Касациони и Апелациони суд; предједнике и чланове Касационог и Апелационог суда може изабрати само са листе коју су предложили Државни савјет и Касациони суд (став трећи); судије првостепених судова краљ може изабрати са листе коју предлаже министар правде са предједницима Касационог и Апелационог суда (став пети). Уз све то, број кандидата на листама мора бити два пута већи од броја упражњених мјеста. Ова околност говори у прилог томе да књаз Никола није желио да поставља судије у складу са оновременим европским стандардима парламентарне демократије, већ да је за себе задржао моћ постављања судија без било какве сарадње са другим органима власти. Овакво стање је карактеристично за апсолутистичке, али не и за парламентарне монархије.

којим се прописује да се у свакој пресуди и сваком решењу које доноси суд морају навести законске одредбе на основу којих је таква одлука донијета.

Начело забране ретроактивности је прописано у члану 147. Начело забране ретроактивности значи да никаква измјена или допуна или доношење новог закона не могу утицати на раније стечена права.

Начело јавности суђења је прописано чланом 150. А изузетак постоји „ради морала или ради реда”.

Корак напријед у односу на дотадашње стање представља могућност оптуженог да сам изабере свог браниоца. Ако не би одредио свог браниоца, постављан му је бранилац по службеној дужности (члан 152). Овим је оптуженим грађанима стајала на располагању могућност да ангажују адвоката који би штитио њихова права. На овај начин су у правни живот први пут уведени адвокати као јемци да ће судски спор, а у коначноме и пресуда, бити објективни. Прије доношења Никољданског устава у Црној Гори није постојала функција адвоката. Заступање странака у спору имало је племенске карактеристике. Странку је најчешће заступао неки од сродника који је био вичан бесједништву, а велики значај је имала припадност братству из којег је „заступник” долазио.<sup>146</sup>

Члановима 153. и 154. предвиђа се забрана крвним сродницима да буду чланови истог суда. Сродство се рачунало у правој линији до било ког кољена. У побочној линији до четвртог кољена (осми степен сродства), а по тазбинском сродству до другог кољена (четврти степен сродства) (члан 153). Мишљења смо да је ова одредба уведена из разлога што је Црна Гора тада бројала једва 320 хиљада становника, па су становници исте општине или капетаније имали веома блиске везе због племенског начина живота у којем су живјели до тада. Када би се изузеће судија због крвног сродства ублажило, тешко да би могло доћи до објективног суђења.

Да би неко постао судија морао је испуњавати све услове које испуњава лице које ради у државној служби и још неке додатне услове. Један од услова је био завршен правни факултет. У обласним судовима судија може бити онај који је навршио 25 година живота и радио двије године у судској струци. У Великом суду, судија је могао бити онај који је навршио 30 година живота. За предсједнике обласних судова тражило се да су судили најмање четири године у обласном суду, или да су били секретари Министарства правде или Великог суда. За предсједника Великог суда тражило се да је судио најмање шест година као судија обласног суда (члан 154).

---

<sup>146</sup> *Ibid.*, 206.

Уставотворцу је било јасно да је веома тешко попунити судове са судијама који испуњавају горе наведене услове, па је у члану 221. Устава прописао да ће се судови попуњавати и мимо ових услова, али да ће овакво стање моћи да траје до краја друге скупштинске периоде. Ако се узме у обзир да једна скупштинска периода, односно за-сиједање, траје најдуже четири године, овакво стање је имало да се ријеша до 1911. године. Власт је злоупотребљавала ову могућност. За судије су постављана лица која не само да нијесу завршила правни факултет, већ нијесу имала ни завршену средњу школу. Са друге стране, тада је у Црној гори било дипломираних правника, али су они због свог опозиционог дјеловања морали да се баве адвокатуром.<sup>147</sup>

Што се тиче Намесничког устава, његова садржина је веома слична.

Чланом 108. Намесничког устава предвиђа се вишестепеност судова, али се не прописује који су то судови.

И у Намесничком уставу, који је био узор Никољданском, прописано је да се правда изриче у књажево име, а такође је прописано (у истом члану) да су судови независни и да не стоје под било каквом влашћу осим под влашћу закона (члан 109). Овим се прописује начело законитости. У следећем члану (110) јасно је извршена подјела власти. Никаква друга власт не може вршити судску власт, а ни судска власт не може вршити ниједну другу грану власти. У погледу крвног сродства, а везано за рад у истом суду, нижи су степени него у Никољданском уставу: не могу бити судије у истом суду лица било ког степена праве линије крвног сродства, лица до четвртог степена побочног сродства и лица до другог степена тазбинског сродства. Ни по одредбама Намесничког устава судије нижих судова не могу бити лица која нијесу навршила 25 година живота, а судије виших судова не могу бити лица која нијесу навршила 30 година живота. Устав не предвиђа, за разлику од Никољданског, да судије морају имати завршен правни факултет. Мишљења смо да Намеснички устав не тражи завршен правни факултет за судије из разлога што је у Србији, у вријеме доношења Устава, било мало правнички школованих људи. Судија неправник је био стандард у друштву у коме се судило по здравом разуму. Такви људи су у потпуности могли да одговоре захтјевима који су пред њих долазили.<sup>148</sup> Тек је Законом о судијама од 1881. године предвиђено да кандидат за судију мора имати завршен правни факултет.<sup>149</sup> Уставописац Намесничког устава је правилно разумио ситуацију са недостатком правнички образованог кадра,

147 Љ. Јокић, 141.

148 З. С. Мирковић, 188.

149 *Ibid.*

па је ова норма изостала у Намесничком уставу. Како је већ речено, иако у Црној Гори 1905. године није било довољно школованог кадра уставописац је предвидио да судије морају имати завршен правни факултет; одмах након усвајања Устава јасно је било да је овакву норму немогуће спровести у живот, па се одлучило да се сачека све до 1911. године како би ова норма могла да заживи.

Као битне разлике ваља истаћи да Намеснички устав при изрицању правде предвиђа судијско вијеће од три члана (члан 114) што не постоји у одредбама Никољданског устава, али у следећем ставу овог члана Намеснички устав каже да спорове мање вриједности суди судија појединац (члан 144. став два). Још једна разлика је та што Намеснички устав предвиђа поротни начин суђења за кривична дјела: разбојништва, опасне крађе и паљевине (члан 117). Након усвајања Закона о кривичном поступку из 1865. године, власти у Србији су увидјеле да због доказне теорије преступници често избјегавају казне. Судија није могао на основу слободног судијског увјерења да донесе пресуду чак и ако је било очигледно да је оптужени крив. Начин на који су власти у Србији ријешиле овај проблем био је увођење пороте. Примарни разлог због којег је порота уведена јесте остварење праведности у судском поступку. Из ових разлога порота је нашла своје мјесто и у Намесничком уставу од 1869. године.<sup>150</sup> Црна Гора у вријеме доношења свог првог устава није још увијек дошла до оваквог степена правног развитка.<sup>151</sup> Реформе кривичног поступка дошле су пет година након доношења Никољданског устава, када је 1910. године изгласан Законик о поступку судском у казним дјелима. Овај законски текст је био вјерна копија Законика о кривичном поступку који је донесен у Србији 1865. године.<sup>152</sup>

## 5. ЗАКЉУЧАК

СТИЦАЊЕ ПОТПУНЕ НЕЗАВИСНОСТИ, ПОЈАЧАН ПРИВРЕДНИ РАЗВОЈ, ПРОДОР ДЕМОКРАТСКИХ ИДЕЈА КОЈЕ СУ ДОЛАЗИЛЕ ИЗ СРБИЈЕ НАКОН МАЈСКОГ ПРЕВРАТА 1903. ГОДИНЕ – ЈАСНО СУ СТАВИЛИ ДО ЗНАЊА ДА ЈЕ САМОДРЖАВЉУ КЊАЗА НИКОЛЕ ПЕТРОВИЋА ДОШАО КРАЈ.

Књаз Никола није имао излаза из овакве ситуације, морао је да попусти и да донесе Устав.

Први црногорски устав био је октроисан. Октроисани начин доношења устава није нека специфична карактеристика Црне Горе,

150 З. С. Мирковић, 181.

151 М. Шуковић, 207.

152 З. С. Мирковић, 214.

њега познају и друге монархије. Рецимо унук књаза Николе, југословенски краљ Александар Карађорђевић, 1931. године је октроисао Устав Краљевини Југославији. Тако да се о квалитету неког устава не може говорити на основу начина доношења.

Црногорски владар није хтио доношење устава, сматрао је да Црна Гора треба да остане оно што је и до тада била, патријархална монархија са њиме на челу, и без ограничења његове власти. Али друштвене околности су биле јаче од његове тежње за очувањем апостулистичке монархије.

По одредбама Никољданског устава књаз је једино био ограничен Народном скупштином, и то на начин што је са њом дијелио законодавну власт. Истина, овиме се мијења дотадашње безуставно стање и народном представништву се даје право доношења закона. Да ли је законодавна власт била у потпуности предата у руке Народној скупштини већ смо видјели. Иако има право да доноси законе, она нема право да их предлаже. То право припада једино влади. Осим тога књаз има право да распусти Народну скупштину, што њу ставља у подређен положај према њему. А у крајњем, Никољански устав омогућава књазу вето на све скупштинске одлуке, јер ниједан закон не може ступити на снагу ако га књаз не потврди. Када се на све ово додају и вирилни посланици, које није бирао народ већ су на функцију посланика долазили по положају, и по правилу морали су имати симпатије књаза – јасно је да се књаз Никола свим расположивим средствима трудио да онемогући опозиционо дјеловање у Народној скупштини или да га сведе на најмању могућу мјеру.

Никољдански устав није увео ни парламентарни систем власти. Влада се није бирала од стране скупштинске већине, већ ју је именовао књаз. Влада није одговарала Скупштини за свој начин вођења политике, већ само књазу. Скупштина није могла покренути поступак разрјешења владе или појединог министра. Дакле, влада није била политичко тијело произишло из воље већине у Народној скупштини – па индиректно проистекло из воље народа који је бирао народне посланике, који би пак бирали владу – већ је влада била једно чиновничко тијело, одговорно једино књазу.

Судској грани власти је дата начелна независност, али смо видјели да су судије биране од стране књаза што, опет, судије доводи у подређен положај књажевом ауторитету.

Ако се уз све ово узме у обзир и то да је у Никољданском уставу титула монарха у Црној Гори била „Књаз Господар”, јасно је о коликом напретку се ради. Господар је титула карактеристична за један патријархални и брђански менталитет, која није био својствена европским монархијама на почетку XX вијека.

Али колике год недостатке да је имао, Никољднаски устав је ипак значајан корак напријед у односу на дотадашње безуставно стање.

Какво год да је било народно представништво и колико год да је било потчињено књазу, путем непосредних избора у њега су могли ући опозициони представници. Коначно је могао да се чује глас опозиције у неком органу јавне власти, што је до тада било незамисливо.

Устав је пробудио критички начин размишљања код становника Црне Горе. Јасно је да књаз ово није желио, али Устав је сам од себе, без књажеве воље, наметнуо овакво стање ствари.

Минстарска одговорност уведена Уставом била је само кривичноправна али не и политичка – мада је и то био корак напријед у односу на стање када министри нијесу полагали никакве рачуне.

Устав је омогућио отварање политичког ринга у којем више није било могућности за одступање. Присталице књаза Николе су покушавале свим средствима да се изборе са надолазећим опозиционим врећем. Опозиција није тражила ништа друго до увођење демократских слобода и парламентарног начина управљања државом. Овакав недовољно развијен устав управо јој је то и омогућио.

Никољднаски устав од 1905. године, уз све горе наведено, био је вјерна копија Намесничког устава Књажества Србије од 1869. године.

Најјачи утицај се види у области дејлокруга Народне скупштине, а поготово у погледу законодавне власти.

У тексту наведене сличности, или негдје готово истовјетности, говоре о томе да је Намеснички устав и структурно и идејно био водиља црногорском уставописцу. Систем власти, надлежности народног представништва, врста министарске одговорности, чиновничка влада, у суштини подређеност свих друштвених чинилаца вољи књаза – јасно стављају до знања зашто је књаз Никола као узор за Устав Црне Горе из 1905. године узео управо Устав Кнежевине Србије из 1869. године, који је у Србији постао превазиђен и као такав постао дио правноисторијског истраживања.

Од првог устава у историји једне земље каква је била Црна Гора на почетку XX вијека можда се није ни могло очекивати више. Црна Гора је те 1905. године више личила на једну заосталу, апсолутистичку монархију него на уређену европску државу XX вијека. Натурални привредни односи, велика неписменост међу становништвом, неуређеност правног система, концентрација све три гране власти у рукама књаза, недостатак образоване и просвијећене интелектуалне елите – условили су да је и овакав устав, у суштини недемократски, био велики корак напријед за ондашњу Црну Гору.



## БИБЛИОГРАФИЈА

### ИЗВОРИ:

Чедомир Богићевић, Милован Шћепановић, Радомир Прелевић и Драган Радиновић (прир.), *На врелима црногорске усџавносџи*, Службени лист Републике Црне Горе, Подгорица 2002.

Глас Црногорца, бр. 43, 19. X 1904. године.

Глас Црногорца, бр. 42, 22. X 1905. године.

Државни архив Цетиње, Наредба о избору Народних Посланика, Министарство унутрашњих послова, фасцикла 24, бр. 4453, 21. X 1905. године.

Устав Књажевине Црне Горе из 1905. године, у: Момчило Вујосевић (прир.), *Црногорски усџави 1905–2005*, Службени лист Републике Црне Горе, Подгорица 2005.

Устав Књажества Србије из 1869. године, у: Нина Кршљанин, Урош Станковић (ур.), *150 џодина од доношења Усџава Србије из 1869 џодине*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд 2021.

Устав Краљевине Србије из 1901. године, *Државна шџамџарија Краљевине Србије*, Београд 1901.

Устав Краљевине Србије из 1903. године, *Државна шџамџарија Краљевине Србије*, Београд 1903.

### ЛИТЕРАТУРА:

Невенка Богојевић-Глушчевић, „Устав Црне Горе из 1905. године у домаћој периодици (‘Политика’, ‘Хрватске новине’ и ‘Српска ријеч’)”, Мијат Шуковић (ур.), *Усџав за Књажевину Црну Гору од 1905. џодине у свом времену*, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица 2005, 193–211.

Милош Врачар, „Устав Књажевине Црне Горе”, *Правни зборник* 3/1961, 63–91.

Гавро Вуковић, *Мемоари*, Обод, Цетиње 1996.

Лука Вукчевић, *Никољдански Усџав 1905. и џочеци усџавној живоџи у Црној Гори*, Културно-просвјетна заједница, Подгорица 1996.

Младен Вукчевић, *Судска власџи у нововјековној држави Црној Гори до 1914. џодине*, SARS, Подгорица 2006.

Јован Ђоновић, *Усџавне и џолиџичке борбе у Црној Гори 1905–1910*, Издавачка књижара Косте Ј. Михајловића, Београд 1939.

Драгослав Јанковић, Мирко Мирковић, *Државнојравна исџорија Јуџославије*, Издавачка кућа Драганић, Београд 1997.

Јагош Јовановић, *Исџорија Црне Горе*, ЦИД, Подгорица 2001.

- Слободан Јовановић, *Влада Милана Обреновића, Књижа прва, 1868–1878*, Издавачка књижара Геце Кона, Београд 1926.
- Слободан Јовановић, *Велика Народна Скупштина: студија о уставојворној власти*, Штампарија Светозара Николића, Београд 1900.
- Љиљана Јокић, *Устав за Књажевину Црну Гору*, Правни факултет Универзитета Црне Горе, Подгорица 2005.
- Љубомирка Кркљуш, *Правна историја српског народа*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014.
- Нина Кршљанин, „Пре свега, Књаз? Анализа прве главе Устава из 1869. године”, у: Нина Кршљанин, Урош Станковић (ур), *150 година од доношења Устава Србије из 1869. године*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2021.
- Саво Марковић, *Општа историја права II*, Универзитет Медитеран, Подгорица 2013.
- Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2022.
- Зоран С. Мирковић, *Српска правна историја*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017.
- Сима Аврамовић и Војислав Станимировић, *Ујоредна правна традиција*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд 2014.
- Симо Поповић, *Мемоари*, Издавачка кућа Цетиње, Цетиње 1995.
- Новица Ракочевић, „Први црногорски Устав”, *Историјски часопис*, књига XXIX-XXX, Београд 1983, 437-444.
- Дражен Церовић, „Устројство државне власти по Уставу за Књажевину Црну Гору 1905. године”, Мијат Шуковић (ур.), *Устав за Књажевину Црну Гору у свом времену*, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица 2005, 139-156.
- Никола Шкерковић, *Црна Гора на освијку XX вијека*, Српска академија наука и уметности, Београд 1964.
- Мијат Шуковић, *Устав за Књажевину Црну Гору од 1905*, Побједа, Подгорица 1995.
- Jad Adams, *Woman and the vote: World history*, Oxford University Press 2014.

Mr Andrija B. MIROVIĆ\*

THE ST. NIKOLSDAY CONSTITUTION, THE  
INFLUENCE OF THE REGENCY CONSTITUTION  
ON THE ORGANIZATION OF THE ORGANIZATION  
OF GOVERNMENT

*Summary*

Montenegro entered the dawn of the 20th century without the highest legal act. Prince Nikola ruled for 45 years without a Constitution, as an absolutist ruler. His numerous contemporaries, among whom his friend Simo Popović stands out, testify that for a long time the prince opposed the transformation of his personal rule into a constitutional one. While Montenegro was a „warrior’s camp” where natural relations ruled and where the population was engaged exclusively in animal husbandry, and in addition Montenegrins waged constant wars for liberation from Ottoman rule, this state of affairs was to some extent justified. However, at the end of the 19th and the beginning of the 20th century, after gaining independence at the Congress of Berlin, Montenegro became a country where capitalist relations developed, foreign capital penetrated, the population began to study in Belgrade, and Pečelbari (economic migrants) return from abroad bringing the ideas of freedom and democracy. These social forces, united with older senators who saw the prince as a backward ruler, started the struggle for the adoption of a constitution and the limitation of the prince’s power. On the Orthodox holiday of St. Nicholas, Prince Nikola decided to give the people the first constitution in the history of Montenegro, which is called Nicholas Day because of the date it was adopted. As a model for the St. Nicholas Constitution, the Serbian Regency Constitution, which was adopted at the session of the Great National Assembly in 1869, was taken. The reason why Prince Nikola took this constitution as a model, and not the much more liberal Constitution of Serbia from 1903, is multiple, and the main one is that Prince Nikola did not want the introduction of parliamentarism, but wanted a bureaucratic government subordinated only to him.

Keywords: *St. Nicholas day Constitution. – Regency Constitution. – Prince Nicholas. – Organization of Government.*

Рад приспео / Paper received: 18. 8. 2024.

Прихваћен за објављивање / Accepted for publication: 12. 9. 2024.

---

\* The author is a doctoral student at the Faculty of Law of the University of Belgrade, [andrija.mirovic@unimediterran.net](mailto:andrija.mirovic@unimediterran.net).

This paper is adapted from the master thesis that was defended on 30.9.2024. at the Faculty of Law of the University of Belgrade.