

Младен ВУКЧЕВИЋ*

ОГЛЕД О ЗАКОНСКОМ УРЕЂЕЊУ НАЧИНА РАДА ЦРНОГОРСКЕ НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ИЗ 1906. ГОДИНЕ

Потреба цјеловитог уређења друштвене стварности одређене земље као еквивалент треба да има адекватну нормативну инфраструктуру. То је посебно значајно у условима доношења првог устава и у времену увођења парламентаризма, какав је случај био са Црном Гором у освиту XX вијека.

Саставни дио нормативне инфраструктуре представља и уређење начина рада органа власти, а посебно оних који обављају законодавну функцију. Јер, анализа аката који уређују начин и организацију рада парламента има не само правни, већ и шири политички значај.

У упоредном праву се различитим актима, са различитим нивоом општости, уређују питања која се односе на функционисање парламента. Примарно, то се чини пословником, мада упоредно законодавство познаје и рјешења по којима се ова питања уређују законима, другим подзаконским актима, или чак декларацијама као актима са елементима правно-политичке садржине.

У упоредном праву постоје и различите дефиниције ових прописа. Тако се одређују као “скуп прописа који одређује ред и метод рада сваког парламента” (J. Beaute) односно као “резолуција која одређује унутрашњу организацију сваког дома и утврђује правила парламентарне процедуре (M. Prelot)”¹.

У одредбама о функционисању парламента, посебно у почетку увођење парламентаризма у одређеној земљи, на специфичан начин испољавају се интереси политичких групација које чине структуру највишег представничког тијела. Оне показују однос снага унутар и између

* Аутор је доцент на Правном факултету Универзитета “Медитеран”.

¹ Наведено према: П. Николић, *Уставно право*, Београд 1993, стр. 388.

различитих грана власти. То потврђује и парламентарна статистика највећег броја земаља, по којој се значајан дио времена на скупштинским засједањима односи на расправе у вези са тумачењем аката који регулишу организацију и начин рада парламента. Често је то и упориште за парламентарну опструкцију што, с друге стране, указује и на потребу да се ваљаном правном регулативом она спрјечава или сведе на мању мјеру.

Опредјелјење да се на законски ниво издигне уређивање “пословног реда у народним представништвима”, поред Црне Горе било је присутно и у сусједним земљама, крајем XIX и почетком XX вијека.²

Наведене чињенице потврђују ово полазиште и оправдавају научни и стручни интерес да се направи (теоријско-компаративни) оглед у вези са рјешењима Закона о привременом пословном реду Народне скупштине од 30. септембра / 13. октобра 1906. године.

* * *

Сасвим је јасно да је питање правне снаге овог акта једно од основних на које треба дати недвосмислен одговор. Оно се експлицитно може формулисати овако: *Зашто је пословни ред Скупштине регулисан законом, а не неким другим, нижим актом?* Иако најважније, то питање не може добити одговор прије расвјетљавања нормативних и социолошко-историјских детерминанти доношења Закона.

Нормативним детерминантама сматрам сам садржај односног закона и његова рјешења организационих односа и парламентарне процедуре у Црногорској народној скупштини. Предмет ове анализе је заправо материјално-нормативни садржај Закона о привременом пословном реду и његових одредби посматран под лупом одређења организационих аката парламента која сам навео. Закон предвиђа начин избора посланика и верификацију њиховог мандата (провјера пуномоћја) прије почетка скупштинског рада. Овим су ријешена предорганизациона питања која доводе до конституисања Скупштине. Начин избора парламентарне администрације и председника (предсједништва скупштине) уводи стабилне односе у рад парламента и омогућава трајност реда и функционисања. Поменимо и институте одбора, дневног реда, скупштинских анкета, молби и жалби и биће нам јасно да је захтјев за регулисање парламентарног реда испуњен.

Остаје још захтјев за регулисање скупштинске процедуре, дакле метода најважнијег сегмента њеног рада – доношења закона. Концентрација се на један, карактеристичан, аспект ове дјелатности и његове теоријске консеквенце. *Посланицима у Скупштини ускраћена је могућ-*

² Тако су нпр. на основу српских устава у периоду 1869-1903. доношени посебни закони о функционисању парламента – 1879., 1889., 1902., 1903. и 1911. године

ност предлагања законског текста. Дуго третирана као лимитирајућа и неадекватна ова одредба скоро да има и парадигматичан значај.

Компаративне анализе парламентарног рада указују на маргинализацију овог овлашћења посланика у савременим демократијама. Тенденција повећања законодавних активности извршне власти, слиједећи Милова прецизна предвиђања (J.S. Mill – наглашавао је пораст законодавних овлашћења владе као ефикаснијег органа на уштрб законодавне активности парламента), у савременим демократијама је неминовна и све очигледнија. Такође, не треба заборавити и на Токвилово (Tocqueville) упозорење да се политичка страна ”тираније већине”³ најјасније уочава у раду законодавног тијела, будући да је у њему сконцентрисана цјелокупна власт. По њему, надмоћност законодавне власти над извршном никад не може бити доведена у питање, јер законодавство, уколико истраје у својим намјерама, увек може савладати отпор који му се супротставља (нпр. суспензивни вето). Демократичност процедуре у скупштини не може бити доведена у питање резервисањем права предлагања закона за владу. Демократичност би могла бити оспорена ограничењем права изјашњавања и могућности расправе о закону и његовим рјешењима. Одредјење да „...сваки посланик, ...има право да изложи побуде у прилог примању или одбацивању предлога “ јасно говори у прилог аргументације и толеранције као принципа законодавне дјелатности тадашњег црногорског парламента.

Дакле, сама чињеница да чланови законодавног тијела имају право да дају слободно мишљење о предлогу закона, као и увијек присутна моћ да *већином* не усвоје предложени закон уколико им није по вољи, говори у прилог наведеној тези да се оваквим рјешењем Закона о привременом пословном реду из 1906. године ни на који начин не нарушава демократичност скупштинске процедуре. Јер, не треба заборавити да је моћ законодавне власти неизмјерна и да је још Цеферсон упозоравао да је тиранија од стране законодавне власти највећа опасност коју са собом носи демократија. Уколико би једна власт, која је по природи ствари моћнија од других (законодавна власт), успјела да постане апсолутно доминантна, тада би слобода била озбиљно угрожена. Стога је неопходно, путем подјеле власти, успоставити равнотежу између власти путем механизма њихове међусобне контроле и ограничавања. Зато наведену одредбу овог закона не треба тумачити као нарушавање, већ као *спровођење* принципа подјеле власти (јер предвиђа механизам за ограничавање законодавне власти).

³ Идеју „тираније већине“ Алексис де Токвил образлаже у свом чувеном дјелу *О демократији у Америци*. Види: Алексис де Токвил, *О демократији у Америци*, Сремски Карловци 1990.

Социолошко-историјске детерминанте црногорског парламентаризма у његовим почецима говоре о значају и величини подухвата уставног конституисања Црне Горе. Кашњење у уставном регулисању, прилике у земљи и окружењу, апсолутистичке претензије нијесу одређујуће у овом случају. Историјски догађаји у којима владавина права добија примат указују на могућност компромиса и сазрелост за његово постизање. Када закон више не може „лежати у топузу“ једнакост иступа на мјесто силе, а сукобљени интереси добијају свој епилог у рјешењима која не морају увијек бити објективно најбоља али која представљају искорак у односу на неко будуће вријеме.

Црна Гора са почетка двадесетог вијека нема, наравно, за собом парламентарну традицију Велике Британије, револуционарне преокрете Француске, романтичарске покрете Њемачке, па ни слободарске тенденције Сједињених Америчких Држава. Борба за голи опстанак, по правилу, не познаје људска права и грађанску одмјереност. Хобс (Hobbes) је био у праву тврдећи да у условима природног стања, тј. рата свих против свију (*war of all men against all men*), у коме се државе међу собом иначе и налазе, живот представља примарно добро, а страх од насилне смрти (*fear of violent death*) коријен сваког права, и стога све моралности.⁴ Али, кад није ријеч о екстремној ситуацији (рат, опстанак државе) коју су, излажући своју политичку филозофију у виду имали Хобс и Макијавели (Machiavelli), отварање друштва утицајима, минимизација пријетње од спољњег непријатеља, међународна комуникација и економски напредак не дозвољавају даљи отпор савременим идејама и концепцијама. Парламент као одраз народа и његове свијести (још увијек не и суверености) мора бити конституисан. Узор за његов рад не можемо пронаћи у дотадашњем црногорском друштву у којем је правда замијењена књажевом милошћу - али се његов рад мора уредити. Плод ове историјске нужности, овог помирења интереса и вриједности је и Закон о привременом пословном реду у народној скупштини. Његову правну вриједност не треба тражити у минуциозности анализе одредби, језика или систематике, иако су већ тада у Европи постојали законици које је чак и данас тешко надмашити.

* * *

Сада је могуће одговорити на основно постављено питање. Поновимо га још једном “Зашто је пословни ред скупштине регулисан законом, а не неким другим, нижим актом?”.

⁴ Leo Strauss, *The Political Philosophy of Hobbes*, The University of Chicago Press, Chicago 1973, стр. 17-18.

Из реченог је, чини се већ у довољној мјери, јасно да су проблеми парламентарног конституисања државе тешки, али не и нерјешиви. Организација и рад парламента, рођеног у окриљу друштва у којем се отвореност и грађанска профилација јављају тек у обрисима, мора одражавати способност установљења стабилне и уређене државе. Демократска институција је новост чијој се изградњи не може олако приступити. ЗАКОН, а не неки акт мање правне снаге, шаље недвосмислену поруку: парламент није и не смије бити маргинална и марионетска институција. Његова је улога суштинска и пресудна. Он је (романтичарски) сам народ и његова воља је воља народа. А та воља значи једнакост коју само закон и устав могу у потпуности обезбиједити. ЗАКОН, дакле, а не неки нижи правни акт.

Осврнимо се на тренутак на парламентаризам у Великој Британији. Парламентарна засиједања, избор спикера и радних тијела не можемо пронаћи у законима и другим актима. Устав Велике Британије има, као што је познато свој неписани дио у који спадају и ова питања. Снага осјећања политичког етоса код генерација и генерација британских посланика превладала је самовољу и ускогрудост личних интереса. Она је потребу за писаним правилом практично одстранила. Основни принципи англосаксонског конституционализма (идеја супрематије права, теорија мјешовите владе Џона Фортескјуа, Хукеровог инсистирања да сагласност Парламента представља институционалну гаранцију и др.), који представља окосницу теорије о правом ограниченој и контролисаној власти (*limited government*), знатно су допринијели обликовању идеје владавине права (*rule of law*) на тлу Енглеске. Али, не треба заборавити да је историја Енглеске, посебно у XVII вијеку, била, исто тако, историја сукоба између Краља с једне, и Парламента с друге стране. Током ове борбе рођени су веома значајни акти за уставну историју Енглеске којима се ограничавала самовоља краља, као што су нпр. Петиција о правима (*The Petition of Rights*) из 1628. године, *Habeas Corpus Act* из 1679. године или Бил о правима (*Bill of Rights*) из 1689. године. Међутим, последице Славне револуције из 1688. године Парламент постаје суверена и највиша власт (*iura summi imperii*), па су се Дајси (Dicey) и Блекстон (Blackstone) нашли пред тешким задатком да помире владавину права са сувереношћу Парламента.⁵

Пошто чак ни у Енглеској, колијевци слободе, парламентаризам није успостављен без тешкоћа, сасвим је нормално што су се у Црној Гори, као земљи која је непрестано страховала за сопствену егзистенцију, ствари у том правцу одвијале још теже. Непостојање политичког и демо-

⁵ Коста Чавошки, *Право као умеће слободе: Оглед о владавини права*, Службени гласник, Београд 2005. стр. 68-81.

кратког етоса у Црној Гори тог времена условило је потребу регулисања парламентарног рада и демократских институција правним актима чија је снага гарантована процедуром њиховог доношења. У тим условима само се законом, као општим правилом у коме држава формулише свој интерес за извјесну врсту случајева, може установити правило које има опште важење независно од персоналних рјешења у институцији.

С друге стране, данашња детаљност регулисања рада наднационалних парламентарних скупштина (нпр. Савјета Европе) указује на значај ових тијела и потребу подробности у организацији њиховог парламентарног рада. Степен детаљности који у том погледу треба постићи не коинцидира лако са карактером закона као општег акта. Но ипак, постоје још увијек дјелови скупштинске организације који би завриједили достојанство законског регулисања. То су они дјелови које посланици узимају олако, преко којих се прелази без устручавања. Са пословником је то очигледно још и могуће. Закон, пак, можда и дозвољава поступање *preter legem* (поред закона) али никако *contra legem* (против закона). Он је по својој природи нормативан, па не говори ништа о ономе што јесте, већ о ономе шта треба да буде. Његов је задатак аксиолошки, примјерен вриједности коју он у друштву *in concreto* треба да оствари. Аксиологија права, као дио филозофије права који изучава вриједности права, од изузетног је значаја јер постоје чак и гледишта да управо вриједности права чине основни садржај филозофије права (Gustav Radbruch). А вриједности које право има да оствари су, између осталих, правда, мир, ред, слобода, сигурност, дјелотворност и др. Све ове вриједности имао је на уму и законодавац при доношењу Закона о привременом пословном реду – дакле, имао је сврху увођење реда у скупштинску процедуру и организацију ради поспјешивања дјелотворности њеног рада у циљу обезбјеђења правде, мира и слободе. Такође, уредио је и прописао какве треба да буду организација и процедура у парламенту. У временима која су наступала, па и у данашњем времену, неопходност адекватне организације и реда у законодавном тијелу, који је *ratio* овог Закона, добија и тек ће добити своју потпуну валоризацију.