

---

# PРАВНА ПРИРОДА I АКSIОЛОГИЈА УСТАНОВЕ ВЈЕРНОСТИ ДРՂАВИ СРНОЈ ГОРИ

**Љedomir Bogićević**

After the historical overview of the legal provisions regulating the obligation of oath of loyalty of the Montenegrin officials, the author advocated the introduction of this obligation into the present legal system. All state functionaries/officials (members of the Parliament, Government, judicial authorities, Public Prosecution Offices, as well as administrative, state and public servants and local officials) would assume office after taking an oath of loyalty.

## *Pojam i značenje*

Zavjet vjernosti (zakletva vjernosti, svečano obećanje, svečana izjava i sl.) je pravna veza između državnih dužnosnika, državnih i javnih službenika sa državom, preko koje oni ostvaruju punomoćstvo u zastupanju državnih interesa u svim oblicima i manifestacijama ustavne i zakonske naravi, u atribucijama državne volje. To je i drevna, a istovremeno savremena pravna ustanova javnog prava, na različite načine inkorporirana u pravne sisteme država. Nje sada nema u savremenom ustavno-pravnom i legislativnom sistemu DrՂave Crne Gore.

Veliki francuski pravnik, socijalni filozof i sociolog Leon Digi (L. Duguit, 1859–1928) koji je bio sinteza duha svih humanističkih znanosti smatrao je da su tri vrhovna zakona socijalnog života: 1. *dužnost poštenja*, 2. *dužnost solidarnosti* i 3. *javna dužnost vjernosti*.

### *Na vrelima crnogorske pravne baštine*

Crnogorska pravno-istorijska zbilja u svojoj slobodarskoj i etičkoj empiriji života, za voljnost i slobodu iskazuje najuzvišene primjere pravno-istorijske simbolike kojima se cjelokupni personalni supstrat državne vlasti – zakonodavne, izvršne i sudske, kao i personalni supstrat javne i državne uprave vezuje za zaštitu državnog suvereniteta crnogorskog otečestva, smatrajući, istovremeno, izdaju otečestva, u svim vidovima za najteži moralni, duhovni i kazneno-pravni delikti.

Prema pravno-političkoj konstituciji kojom se na deklarativan način izražava pravno-političko jedinstvo Crne Gore i Brda, što ima značenja konstitucionalnog crnogorskog akta u materijalno-pravnom izrazu, *Stega* (20. 06. 1796), poznata u historiografiji: *Pod znamenjem sveopšteg barjaka*, proklamuje, u pogledu izdaje otečestva:

„Takvoga izdajnika od Sabora i obščestva našega otlučismo da česti i poštenja neima, nego on i rod njegov da ostanet vo vijek u sramotu i besčest, kako izdajnik vjere i zakona i hulitelj imena Božjega i krvnik svega našega naroda...“ (tačka 4).

Treba inkorporirati u crnogorski ustavno-pravni sistem (Ustav Crne Gore) i kroz legislativu sistema državne i javne uprave (Zakon o državnim službenicima) *zavjet javne vjernosti – zakletvu vjernosti državi Crnoj Gori* svih službenika u državnoj i javnoj upravi koji se finansiraju putem budžeta države.

Takvu zakletvu javne vjernosti Crna Gora je imala po *Zakoniku obščem crnogorskom i brdskom* od 18/30. 10. 1798. koji je u materijalnom smislu bio Ustav Crne Gore – član 33:

„Dužnost svakoga sina otečestve veže i ponuđa da on bude vjeran i uzdan svome otečestvu, i da ga ni jedno blago i bogatstvo od toga razdvojiti ne može niti ga podmititi da se nazove izdajnik i nevjernik svoje braće i otečestva, u ovu se dužnost mi svikolici nahodimo budući svi rođeni i vospitani u jednom otečestvu... po čemu i potrebno jest da kako su suci i upravitelji, tako i svaki koji na opštenarodnu svojega otečestva za službu opredijeljen i postavljen bude, imade najpređe učiniti zakletvu vjernosti po nižepisanom načinu kako se to čini svim narodima i u sve velike i male narode i države.“

Inače, ovaj historijsko-legislativni akt i prva materijalno-pravna konstitucija crnogorske države i naroda, poznat i kao Zakonik Petra I, stipulisao je „jednim glasom svikolici“:

„...svakoga izdajnika vječnome prokletstvu i anatemi predasmo, i od svake česti i poštenja bratskoga ispuštismo, tako i u ovom sadašnjemu potvrdismo i suviše rekosmo, da takvoga opštenarodnoga krvnika i vas njegov dom između nas iskorjenimo i da od njega nikoga ne ostavimo.“

Za vrijeme vlade Petra II Petrovića Njegoša (1830-1851), korišćene su ad hoc zakletve članova Senata (zakonodavne, sudske i upravne vlasti) od kojih je ona iz 1837. godine glasila:

„Zaklinjem se čašću i obrazom, glavom i oružjem, mukom i rabotom, srećom i napretkom, da ću Crnoj Gori biti vjeran, a Zakonu pokoran.“

Nakon proglašenja svjetovnog i mirskog Knjaževstva crnogorskog i objave o tome putem deklaracije crnogorskog Senata od 07. 03. 1852, na Cetinju su, na mali Gospođin dan - 23. 04. 1852, zakletvu položili crnogorski senatori, kapetani i perjanici, a potom crnogorski knjaz Danilo Stankov Petrović, i ta zakletva, prema svjedočenju njegovog sekretara V. Vrvčevića (Ogranci za istoriju Crne Gore 2002) izgledala je ovako:

„Evo, čuste braćo Crnogorci kako se zakleše moji svi senatori i perjanici, a ja se evo i njima i vama zaklinjem, no svak neka

čuje. Po jutros koji bi prestupio ovu zakletvu, kunem mu se Bogom, da mu drugoga otkupa nema glavi, no musket u čelo, a evo se ja sada svemu narodu zaklinjem: Tako mi svjetiteljja Petra, mojega strica, I tako mi mojega i crnogorskoga imena i oba mi svijeta, nastojat ću dan i noć po sreći i napretku cijele Crne Gore i sve Sedam Brda, bez razlike roda i plemena, da ću paziti sud, a ne nip o mitu nip o hajteru, da neće žaliti sve moje imanje, pa ni sami moj život u svemu onome što bi se ticalo časti i sreće mojega naroda. A najpotlje vam se zaklinjem da ću svakome poštenome i junačkome plemenu biti otac i brat, a bratskom izdajniku najveći krvnik. Ovako mi Bog dao i vazda pomogao. Amin.“

Prema Zakoniku opštem zemaljskom knjaza Danila iz 1855. članovi Senata na dan proglašenja Zakonika 23. 04. 1855, na Cetinju, položili su ovu zakletvu vjernosti:

„Zaklinjemo se našem Svijetlome Knjazu Danilu, I Petroviću Njegošu, Bogom živijem, presvetom materom bogorodicom i svetijem Petrom, da ćemo njemu i otečestvu biti vjerni i pokorni na svakome mjestu, na svaki čas, u dnevi i u noći, u zlu i dobru, da ćemo se tvrdo držati njegovih zakona i poslušni njegovim naredbama, da ćemo pravo po našoj duši, bez ikakvoga mita i hajtera suditi svakome Crnogorcu, kako bogatu tako i siromahu, da ćemo dušom i tijelom nastojati u svemu onome što se tiče svijetloga Knjaza i otečestva, koristi, česti, sloge i ljubavi. Tako nam ovoga časnoga krsta i svetoga Jevanđelja i tako nam svake naše sreće i napretka. Amin.“ (D. Vuksan, *Zapisi*, oktobar 1928, st. 236)

Nakon tragične smrti svoga strica knjaza Danila I, na prijestolje crnogorsko, stupio je Nikola I Mirkov Petrović, koji je 1860. godine, 8. septembra, putem besjede, kao posebne proklamacije, položio zakletvu crnogorskome narodu:

„Mene je postavio božij promisao za Knjaza i Gospodara crnogorskog naroda, a ujedno predao mi i dužnost da povjereni

mi narod k sreći vodim. Ja se zaklijem istinim Bogom da ću vjeran biti mome narodu, da ću cijeloga života moga svojski brinuti se da mu pribavim kod stranih naroda uvaženje, a na domu bezbjednost i mir, da ću strogo paziti da sudije pravo sude i da svaki bez razlike Crnogorac svoju dužnost tačno svršuje. Zaklinjem se Bogom da ću svakoga poštenoga braniti i krivoga kazniti ne gledajući ni na njegov rod, ni čin ni dostojanstvo. Kako se ja pravo kleo, tako meni Bog pomogao.“

Po Zakonu o činovnicima iz građanskog reda od 06/19. decembra 1902. koju su polagali svi državni i javni činovnici, a sudije su polagale dvije – državi i svojoj struci. Zakletva za sudije (čl. 4 stav 1) je glasila:

„Ja N. N. zaklinjem se bogu svemogućem da ću vladajućemu Knjazu Gospodaru Nikoli I vjeran biti, da ću dužnost moju tačno i savjesno izvršavati i da ću se pri vršenju pravde bez prizrenja na lice jedinstveno zakona pridržavati.“

Zakletva za administrativne činovnike (čl. 4 stav 2) je glasila:

„Ja N. N. zaklinjem se Bogu svemogućem da ću vladajućem Knjazu Gospodaru Nikoli I vjeran biti i da ću dužnost moju po zakonima i zakonskim naredbama pretpostavljenih mi vlasti tačno i savjesno otpravljati.“

Prema Ustavu za Knjaževinu Crnu Goru, 06/19. 12. 1905, Knjaz – gospodar, pred Narodnom skupštinom, polaže ovu zakletvu:

„Ja (ime) stupajući na crnogorski Prijesto i primajući Knjaževsku vlast, zaklinjem Svemogućijem Bogom i svijem svetiteljima, da ću Zemaljski Ustav čuvati, da ću po njemu i zakonima vladati i da ću u svijem mojijem težnjama i djelima dobro otadžbine pred očima imati.“ (Član 22)

Svi poslanici Narodne Skupštine Knjaževine/Kraljevine Crne Gore, kad stupaju na dužnost polažu ovu zakletvu:

„Zaklinjem se Jedinijem Bogom, da ću Knjazu Gospodaru vjeran biti, da ću Ustav vjerno čuvati i da ću pri mome radu u

Narodnoj Skupštini jedino imati pred očima opšte dobro Knjaza Gospodara i Otadžbine.“ ( član 63 Ustava)

Poslanici Skupštine Crne Gore, prema Ustavu Crne Gore iz 2007. ne polažu bilo kakvu zakletvu vjernosti crnogorskoj državi, što je apsurdno, ali što se može objasniti prirodom izbornog sistema prema kojem građani ne biraju ni glasaju poslanike, nego partijske liste, pa je u tom smislu, rerum naturam, potrebno promijeniti izborni sistem uvodeći princip neposrednog glasanja za ličnost sa ponuđene liste, putem koje poslanik stiče legitimaciju narodnog zastupnika.

Pripadnici crnogorske vojske – vojnici, pitomci, podoficiri i i oficiri, davali su, shodno Zakonu o ustrojstvu vojske za Knjaževinu/Kraljevinu Crnu Goru od 29. 04./12. 05. 1910, ovu zakletvu na vjernost:

„Zaklinjem se da ću do potonje kapi krvi braniti naš mili i sveti barjak crnogorski“.

### *Opservacija ustanove vjernosti u savremenom crnogorskom pravnom sistemu*

Ustavno-pravni i legislativni sistem crnogorski ne poznaje pravnu ustanovu vjernosti čime napušta zlatne tokove crnogorske pravne tradicije, ali odstupa i od tekovina savremene pravne civilizacije prosvjećenih naroda, koji pravnu i etičku aksiologiju inkorporiraju u svoje zakonske i službeničke radno-pravne sisteme.

Inkorporacija ove ustanove u ustavni sistem Crne Gore neophodna je kao kulturološka, pravna i etička vrijednost, i sama suštinska osnova pravne veze državnih i javnih službenika sa punomoćstvom volje Države Crne Gore, kao simbolika jačanja sopstvene službeničke i radne odgovornosti prema crnogorskoj državi i simboličke potvrde svoje istorijske i patriotske svijesti, te kao emanacija moralne dužnosti, u smislu Kantovog kategoričkog imperativa (*Kritika praktičkog uma*), u koji sistem

ulazi kao ustanova moralnog uma, kao dužnost a ne kao trebanje, da bi zakonodavni sistem preko moralnog osnova sebi izgradio kao normu trebanja izričito stipulisani, ne putem deskripcije, nego imperativne obligacije. Svježe je sjećanje na referendum iz 2006. godine o obnovi crnogorske nezavisnosti, kada je većina personalnog supstrata u državnim organima i ustanovama, uključujući lokalne uprave, glasalo protiv crnogorske budućnosti, što se smatra ortodoksnom povredom moralne dužnosti da se bude vjeran prema onome ko te hljebom hrani, i koji ti je dao slavu, kulturnu, slobodarsku i istorijsku, zahvaljujući kojoj uživaš svoju egzistenciju i napreduješ u službi.

Ova zakletva je, pod vidom „svečana izjava“, postojala i u SR Crnoj Gori, u Zakonu o državnim službenicima, sve od 1951. do 1996, kada je ukinuta, kako bi bila izbrisana i simbolično Crna Gora i zaustavljena svaka njena ideja o obnovi nezavisnosti, pa je tako zakletva vjernosti transponovana u Etički kodeks državnih službenika, pod deskriptivnom preporukom donosioca ovoga Kodeksa da državni službenici treba da budu lojalni državi (pri čemu se ne navodi ime Crne Gore, s obzirom da je to bilo prije referenduma, kako se ne bi nagovjestila ni primisao o mogućoj crnogorskoj nezavisnosti), što je juristička i moralna negacija crnogorske zakonodavne tradicije, ali i međunaorodnog i uporednog prava.

Ova je zakletva vjernosti kvitesencija i supstancijalno odličje francuskog, japanskog i američkog službeničkog i radnog prava. Čak u Japanu zakletvu vjernosti polažu radnici, zaposleni u privatnim koroporacijama, a u državnoj službi to je osobita počast u okrilju posebnog javnog ceremonijala. U Sjedinjenim Američkim Državama radni dan počinje intonacijom američke državne himne. Ovaj sistem je naročito razvijen u francuskom pravu. Dakle, potrebno je iz Etičkog kodeksa državnih službenika ustanovu lojalnosti zakonodavno konvalidirati u rodno mjesto: Zakon o državnim službenicima kao zakletvu vjernosti

državi Crnoj Gori. Lojalnost i vjernost nijesu iste kategorije u socijalnom, moralnom, pravnom i filozofskom pojmu, što je filozofska pravna i moralna literatura odavno definisala od antičkih filozofa, preko Kanta i Hegela do savremenog doba, i bila prihvaćena u ekspertskom nacrtu Ustava iz 2005. i docnijem nacrtu Ustava iz 2007, ali je njena juristička inaguracija amputirana iz političkih razloga kako bi Ustav bio prihvaćen kvalifikovanom većinom, dok su radni zaključci Odbora za ustavna pitanja Ustavotvorne Skupštine Crne Gore upućivali na delegaciju zakonske regulative.

### *Prolegomena za budućnost*

Neophodno je de constitutione i de lege ferenda zaustaviti podjelu, u crnogorskom službeničkom sistemu, svih službenika na državne službenika i namještenike, jer je takva strukturna podjela protivna crnogorskoj pravnoj, moralnoj i socijalnoj tradiciji, a ista se ne zasniva na naučnim kriterijima pravne i administrativne prirode, i po svom supstancijalnom sastavu je ponižavajuća, nego se mora konstituisati jedinstven službenički sistem sa genusnim rodnom službenika koji može biti podjeljen, prema značaju i složenosti, na odgovarajuće razrede, kao što je to bilo i prema Zakonu o državnim službenicima u SR Crnoj Gori i Zakonu o činovnicima građanskog reda iz 1902, po kome se cio službenički aparat dijeli na devet razreda. I državni službenik i namještenik vrše državnu službu, pa se granična linija ne može postavljati po tome da li oni vrše javna ili upravna ovlašćenja ili ne, a sam pojam namještenik degradira jer se odnosi na personalni sastav, različitih stupnjeva stručne spreme, koji je tu postavljen da vrši poslove bez ikakvog intelektualnog naprezanja nego samo na osnovu svoje prirode namještenja. Inače, ova retrogradna podjela vodi svoje porijeklo iz Kraljevine SHS, i ona je 1953. u SR Crnoj Gori, izbrisana, kao suprotna moralnoj i pravnoj tradiciji crnogorskog naroda.



Svi državni dužnosnici (članovi parlamenta, Vlade, sudske vlasti, državnog tužilaštva, administrativni, državni i javni službenici i lokalni činovnici) stupali su na dužnosti, odnosno treba da stupe na dužnost (de constitutione i de lege ferenda) nakon polaganja zaveta vjernosti. Potrebno je takođe oblikovati novi tekst ustavnog i zakonskog zavjeta vjernosti, koji će zamijeniti sadašnje birokratsko-administrativne i hladne iskaze ove svečane obaveze, i preobraziti ih u adekvatne formulacije historijsko-etičke i državotvorne simbolike, odnosno literarne imaginacije, a svim činovnicima državne, javne i lokalne uprave izdavala bi se od resornog ministra, u svečanoj ceremoniji, o tom činu svečana povelja na mjestu i ambijentu koji svojom historijskom emanacijom obavezuje na ovu etičku uzvišenost.

### **Literatura:**

- *Crnogorski zakonici*, tom I-V (priredili dr B. Pavićević i dr R. Raspopović ) 1998.
- Vuk Vrčević, *Ogranci za istoriju Crne Gore*, 2002.
- dr R. Rotković, *Kratka ilustrovana istorija crnogorskog naroda*, 2005.
- Leon Digi, *Preobražaji javnog prava*, 1925.
- Imanuel Kant, *Kritika praktičkog uma*, 1976.
- Imanuel Kant, *Kritika čistoga uma*, 1976.

### **Izvori:**

- Stega, 1796.
- Zakonik Opšči Crnogorski i brdski , 1798.
- Opšti zemaljski zakonik, 1855.

- 
- Zakon o činovnicima građanskog reda, 1902.
  - Ustav za Knjaževinu Crnu Goru, 1905.
  - Zakon o ustrojstvu Vojske Kraljevine Crne Gore, 1910.
  - Zakon o državnim službenicima Crne Gore, 1978.
  - Zakon o državnim službenicima i namještenicima, 2012.
  - Etički kodeks državnih službenika i namještenika, 2004.