

Crna Gora Iz istorije državnog prava*

U 16. i 17. veku crnogorska autonomija ima jednu organizaciju u kojoj je crkveni poglavlar predstavnik najviše volje zajednice. Ova crkvena organizacija slaba je i nemoćna. Prvo, sankcija te vladičine vlasti koja stoji na mesto svetovne ista je kao i u crkvi, anatema i zabrana obreda, sredstva iz oblasti morala. Vladike su, doduše, tražili i efikasnija sredstva za izvršenje svoje volje. I oni su ih nalezili u „zborovima” poglavara. Ali kako je često i na te zborove ili pojedine članove njine trebalo dejstvovati opet duhovničkim sredstvima, izlazi na isto: predstavnicima autonomije oskudevalla je materijalna sila. Kad već toga nije bilo, uticaj crkvenih poglavara mogao se povećati porodičnim ugledom njihovim. Činjenica, međutim, da od trinaest vladika, koliko ih je za ovih dvesta godina bilo na vladičanskoj stolici, ni dva nisu bili iz istoga bratstva, pokazuje da su crkveni poglavari bili lišeni i te mogućnosti. Nijedno bratstvo nije uspelo dobiti nadmoćnost. Borbe oko vladičanstva i dolazak stranaca na taj položaj još su više oslabili ulogu ovoga momenta u utvrđivanju jedne volje u Crnoj Gori. To je drugi razlog sa koga crkvena organizacija nije mogla da dâ jednu vlast u svim njenim oblicima, vlast kakva je potrebna jednoj organizovanoj zajednici. U oskudici nje Crna Gora ni posle opštih i značajnih preduzeća kakva su morejski rat (1684–1689) i „istraga” poturčenjaka (prvi dani 18. veka) ne pokazuje bolji prizor od onih pre tih događaja. Po svršenom poslu, a i pre, plemena dobijaju punu slobodu, zajednica je isitnjena u često zakrvljena bratstva.

18. vek pruža crkvenoj organizaciji elemente za jednu vlast.

1717. god. Mlečani, saveznici crnogorski, nameću vladici Danilu Petroviću jednu vojničku organizaciju. Zbog iskustva iz morejskog rata Mlečani su htjeli da imaju gotove vojne starešine i jedinstvo među svojim saveznicima za slučaj da im ustrebaju. Vladika Danilo morao je, opet, da je usvoji. Po iseljenju pećskog patrijarha u Austriju, mletačke crkvene vlasti priprete vladici oduzimanjem onih delova njegove eparhije koji su pod mletačkom državom. Na njegovu molbu ostave

* Rad je objavljen u Arhivu za pravne i društvene nauke, Knjiga XVI, Broj 2, 25. septembra 1913. godine.

mu ih pod uslovom da se ustanovi guvernadur¹ sa dva serdara, četiri kneza i 24 momka. Kako ova vojnička organizacija nije iznikla iz odnošaja stvarnih sila među Crnogorcima, ona je bila više formalna i reprezentativna. Život unutra mogla je dobiti od autoriteta, koji na neki način postoji, od crkvene organizacije. I ona se njoj stavila i stavljala u službu. Po naredbi vladike Danila guvernadur i knezovi su putovali po narodu i mirili su plemena ili im sudili. U buduće vladike će imati u ovoj ustanovi u mnogo prilika potrebnu i neophodnu oružanu snagu za održavanje i učvršćenje svoje svetovne vlasti. Ali, isto tako, imaće i časova borbe s njom. Glavno je jedno. Guvernadurstvo nije moglo preoteti maha nad vladikom. Tome je smetalo i podozrevanje vladika i suparništvo guvernadurovih pomoćnika, serdara i knezova. To je jedno.

Drugo je to, što vladike imaju pojačani porodični ugled. Sve potomje vladike biraće se iz jedne kuće, iz kuće Petrovića. Na taj način vladičansko dostojanstvo postaće nasledno u jednom bratstvu, stvorice se jedna teokratska dinastija. Izbor će vršiti sam vladika u svojoj porodici s obzirom na misiju koju zaveštava nasledniku. Toj činjenici pripomogle su i neredovne prilike u srpskoj patrijaršiji. Dok su ranije pećski patrijarši imenovali i posvećivali vladike, stvaranjem duple srpske patrijaršije (jedna u Karlovcima a druga još u životu u Peći) omogućeno je crnogorskoj autonomiji da se sama stara o svojim crkvenim poglavarima.

Treći momenat od uticaja na organizaciju Crne Gore jeste veza sa Rusijom. Usluge koje su Crnogorci učinili Mlečanima za vreme morejskoga rata privukle su pažnju Rusije na njih. Ona ih se setila u doba svoga rata s Turskom 1711 god., povodom Karla XII. Pukovnik Mihailo Miloradović, Hercegovac, pobunio ih je i ratovao s njima dve godine. Petar Veliki u nagradu za to u 1715 g. određuje manastiru cetinjskom po 500 rubalja svake tri godine i da se milost Rusije nikad ne uskraćuje Crnogorcima. Stalne veze koje su sve dalje vladike održavale sa Rusijom, bilo izaslanstvima, bilo svojim odlascima tamo, a to su činili svi počevši od osnivača tih veza Danila Petrovića, koristile su im i u borbi s guvernadurima, i u ojačanju porodičnog ugleda. Na taj način vladikama kao da se obezbedila potpuna svetovna vlast u Crnoj Gori. Oni će, istina, u jednoj prilici biti suzbiveni vladom Šćepana Malog (1767–1774), ali to ne samo da neće ometi započeti proces nego će mu dati nove snage. Investitura ruskoga cara data preko kneza Dolgorukova Šćepanu Malom i rezultati Šćepanove organizatorske sposobnosti: ustanova opšteg suda, policija, čvrsta ruka, bili su primer, oprobani u životu, na koji se vladikama valjalo ugledati. Oni nisu propustili da to učine.

U prvoj polovini 19. veka teokratija se potpuno utvđuje i dolazi do najvišega svoga stupnja. To doba najjasnije pokazuje tok stvaranja

¹ Guvernadurstvo bilo je sve do 1750. g. u porodici Vukotića s Čeva, a zatim ku-povinom prelazi na porodicu Radonjića s Njeguša.

jednoga poretka. Ono ujedno služi i kao osnovica za režim koji će nastati.

Vladika Petar I, Sveti Petar, (1782–1830) voljan je da se hirotoniše u Rusiji. Na savete ruskog poslanika u Beču on to čini u Karlovcima. On izdaje pisani ustav 1803. godine (tzv. zakonska stega-„zakonik obšči crnogorski i brdski,“). Proglašuje se jedinstvo i nedeljivost teritorije. Uređuje se administracija: ustanovljava se „praviteljstvo“, organi njegovi će biti „sudci“ i „kulukdžije“. Sudci su neka vrsta putujućih sudija, kulukdžije poreski činovnici. Guvernadur koji se, pojačavši svojom silom ugled vladike, i sam osilio pomagaće „praviteljstvu“ ili će mu odmagati. Biće slučajeva kad će, zbog toga, biti dve vlade, „praviteljstvo“ vladičino koje u stvari on sam vrši, i guvernadur. Dalje se polaže osnov finansija: prihodi su porez („porez za obšču miriju“) po 60 para na kuću, i 1000 cekina, koje će godišnje, počevši od 1. januara 1799 g. davati Rusija, po rešenju cara Pavla I; rashodi su — za prah i olovo. Još ne sasvim sigurno u svoju moć vladičanstvo će svojoj vladi davati oblik iz vladavine „zborova“. Ustav sam nosi formu dogovora, konvencije među glavarima od 1796 i 1798. Ono će se još služiti anatemom, čak i na bojnom polju, kao sredstvom za održavanje discipline.² Ali ništa to ne remeti tok stvari. One su se nepovratno uputile ka apsolutnoj vlasti vladičanstva.

Petar II, vladika Rade (1830–1851) nastavlja radnju svoga strica. On se posvećuje u Rusiji. Novi ustav („Zakoni otečestva“) regulisava odnose vlasti. On se ne izdaje više autoritetom „zborova“ nego pod zakriljem ruskoga cara.³ Vladici će pomagati u upravi „praviteljstvujući senat“. Senat je sastavljen od 16 članova uglednih ljudi pojedinih plemena sa predsednikom na čelu koji se označuje kao poslanik i čovek cara ruskoga: u stvari je on poverenik vladike Petra I u Rusiji. Nije potrebno da sav senat bude stalno na službi, dovoljan je jedan njegov odbor od pet lica. Guvernadurstvo koje je za stogodišnje svoje službe sad uspelo da postane opasan takmac vladičanstvu uništeno je jednim mahom.⁴ Materijalnu silu vrhovne vlasti predstavljao je u buduću, mesto njega, upravni organi, mesne starešine — kapetani, i izvršni organi — „gvardija“ od 164 druga. Odnos, svih ovih organa prema vrhovnoj vlasti izražen je u faktu da oni primaju platu:

² Naredba od 5. juna 1806. god. Vladike Petra, komandanta crnogorsko-bokeških trupa, saveznika ruskih u opsadi Dubrovnika: „...ja molim svakoga Crnogorca i Primorca u tri puta zaklinjem Bogom svedržiteljnim da ne bi u... sela nikakva zuluma oli pakosti činio: koji me ne osluša da ga Bog gospod žestoko i nemilosrdno porazi“.

³ Ivan Vukotić, rodnom iz Podgorca, živeo je u Rusiji. Kad se 1831 god. vratio u Crnu Goru sa pomoću ruskog cara za Crnogorce, bude primljen kao carski izaslanik. On odmah izdaje „Zakone otečestva“.

⁴ Guvernadur Vuk Radonjić jedva je nagnan da pristane na izbor vladike Rada u 1830. g. Kako je kao nezadovoljnik održavao veze s Austrijancima uhvate ga na jednom tajnom sastanku sa austrijskim generalom u Kotoru. Senat ga osudi na smrt i konfiskaciju imanja. Vladika ga pomiluje i oduzme mu samo imanje. Kad mu je 1832 god. uhvaćena i prepiska sa Austrijancima bude uhapšen a zatim od senata osuđen na progonstvo imanje mu se konfiskuje.

senatori po 100, kapetani po 30, gvardijani po 40 talira godišnje; svi su oni na putu da postanu činovnici. Za održavanje činovničkog kadra potrebna su sredstva. Otuda se finansije preuređuju. „Veliki car... kaže se u ustavu obećaje unaprijed davati malu pomoć za uredbu i... zapovijedio da i Crnogorci sami učine svoju kasu”. I učinjena je. Poreza je imala tri klase, po forintu, dve ili tri od kuće, i u 1835 godini iznosila je 14.227.40 forinata. Pomoć ruska bila je drugi finansijski izvor. Štaviše, data je pored redovne od 1000 cekina i izvanredna od 80.000 rubalja godišnje od 1837 do 1856 godine. Zavodi se budžet i računovodstvo. Budžet rashoda, npr., za 1835. g. pokazuje 6.286 for. Ustanovljeno je naročito zvanje „kaznačaja” kao glavnog finansijskog činovnika. Jedan četvoromesečni budžet iz tog doba izgleda ovako: plata gvardiji 4.000 for., senatorima 996, kapetanima 1013, kaznačaja 166, na unutrašnje rashode i manastire 1333, na izdržavanje škola 1333, na građevine 2.113, izvanredni troškovi 666 — svega 11.590. Iz testamenta Petra II od 1851 g. vidi se gazdovanje napredno. On ostavlja svome nasledniku prihod od: izvesne sume u jednoj petrogradskoj banci, 100.000 for. u barona Sine i Tirke u Beču, 50.000 for. u Petra, svoga brata, 40.000 for. u gvozdenoj kasi na Cetinju.

U 1842 g. ima i jedna škola.

Utvrđivanje ove vladavine nije bilo bez otpora. Vladičanstvo je imalo otvorenih buna protiv sebe: 1834 Belopavliće, 1836 Crmnicu i Rijeku. Mir koji je u ovom pogledu zavladao posle i trajao oko tri-deset godina pripremio je što je trebalo za metamorfozu.

Kad se dovoljno utvrdila nadmoćnost jednog bratstva, kad je ono pomoću organa koji su u neku ruku činovnici postala stvarna sila, nikakav duhovnički autoritet nije mu više potreban. Vladavina kneza Danila (1841–1860) otvara tako novu periodu. Vršiti se sekularizacija uprave i centralizacija njena. Novi ustav od 1855. g. („Opšti zemaljski zakonik”) uređuje sva javno-pravna i privatno-pravna pitanja. Predstavnik najviše vlasti nije duhovnik. Crna Gora dobija svetovnu upravu. Izdvajaju se jasno dva činioca: onaj koji drži vlast i onaj nad kime će se vršiti ta vlast — monarh i podanik. Knez je neprikosnoven, neodgovoran, on ima suverenu vlast. To je na jednoj strani. Plaćeni senat ostaće i dalje; senat je izgubio i nekadašnji svoj uticaj na narod dugim bavljenjem njegovih članova izvan naroda, on sad ima karakter glavnog izvršnog organa monarhova, na svim poljima administracije: on je najviši sud, finansijska vlast, upravna vlast. Vlast knjaževska počiva na vojnoj organizaciji: zemlja izdvojena „na stotine”, one na „desetke”; stotinaši i desečari potpadaju pod mesne predstavnike knjaževine — kapetane. Preuređuju se finansije prema novim potrebama. Nove poreze ustanovljene 1853 god. uzimaju širi i veći oblik: na ralo zemlje 6 groša, na kosu livade 3, goveče ili konja 3, deset brava ovaca 6, jedno svinjče 1½, košnicu 1½, barelo vina 4 groša, i iznosi 26.000 talira ili 124.806 perpera.

Od eparhijana vladika gospodara postali su knjaževski podanici. To na drugoj strani. Njima se garantuju lična i imovna prava (čest, život, imuće, sloboda). U kapetanima i njihovim organima desečarima,

koji imaju vojnu i finansijsku vlast, i koji su glavna potpora vrhovne vlasti, usredsređena je i sudska i izvršna vlast. Oni se stavljaju na raspoloženje i podanicima za obezbedu njihovih podaničkih prava. Međutim kapetani nisu još potpuni činovnici po formi, još je kao centralna vlast u izboru tih ljudi ograničena obzirima plemena kome postavlja starešinu.

I dok su senatori, nekadašnje starešine i vođe plemena, postali činovnici, njihovu funkciju u narodu formalno su uzeli kapetani. Patrijarhalna crta vladavine izražena u plemenskom sistemu, u samome vrhu pomakla se dalje, upravo odmakla se na predstavnike koji imaju suverenost u teritorijalno najmanjim delovima. Kao god što je teokratija, zbog nedovoljne i nesavršene organizacije materijalne sile svoje, morala formalno da se naslanja na nekakav autoritet unutra, na „zborove glavara”, podrazumevajući pod tim i „praviteljstvujući senat” iz istih razloga i novo stvorena neograničena monarhija morala je da potraži pomoć istog autoriteta. Plemenski sistem, ovaako usavršen i sankcionisan, je odjek toga.

Dalja perioda, nastala od promene na prestolu 1860 g. obeležiće se usavršavanjem i modernisanjem ovoga principa odeljivanjem pojma države od ličnosti vladareve razgranjavanjem administracije i preobražajem podanika u građanina.

1868. g. odvojena je državna kasa od vladaočeve. Državi su ostale zgrade namenjene javnoj potrebi, sav zemaljski danak, prihod od soli i carina, novac narodni koji je u banci ruskoj i od kojega su hartije u ruskog ministra spoljnih poslova (sume koje je testamentom napred pomenutim ostavio vladika Rade), godišnja pomoć Rusije narodu crnogorskom koja je iznosila 36.000 for. (pored sume od 1000 cekina koja i dalje ostaje u manastiru cetinjskom), gotovina u kasi. Država je dužna plaćati činovništvo i vladaoca kome je određeno 6000 # godišnje.

Senat kao glavni i jedini predstavnik administracije ostaje netaknut do 1868 godine. Sad se obrazuje u krilu njegovu jedna komisija od tri senatora za rukovanje finansijama: jedan predsednik, drugi blagajnik a treći preglednik. 1874 god. senatu se oduzima izvršna vlast u izvesnim resorima i smanjuje mu se broj članova. Ustanovljene su naročite uprave za unutrašnja dela, za finansije, za vojne poslove, za inostrana dela. Senatu još ostaje sudska vlast. Njemu pretila smrt i fizička i politička, i 1879 godine nestaje ga. Veliki sud, državni savet, ministarstva prihvataju njegovu nadležnost. 1901 god. osnovana je i državna kontrola.

Sudbina kapetana pratila je donekle senatsku. 1871. god. oduzeta je kapetanima vojna vlast i smanjena im je nadležnost u sudskoj vlasti. Njihova stara široka sudska funkcija predata je novim upravnim organima, i 1902. god. preneti su na naročite, sudske organe. Godine 1903, oduzeta im je svaka sudska i druga vlast po gradovima gde se ustanovljavaju naročite, opštinske vlasti. Što se tiče kapetanske policijske vlasti, ona je ustanovom većih administrativnih jedinica — oblasti — 1871. g. samo u toliko modifikovana što je stavljen

posrednik između centralne vlasti i kapetana — oblasni upravitelj; u stvari je kapetan nosilac njen. Kapetani su, pri svem tom, vrlo moćni organi centralne vlasti. Oni imaju finansijsku, izvršnu, istražnu i deo sudske vlasti.

Ustavom od 1905. godine ustanovljena je jedna narodna skupštini: plemenska, fakultativna i savetodavna.

B. Jugović