

ЧЛАНЦИ*Тематски број часописа: ЦРНА ГОРА И 1918. ГОДИНА*

Радослав РАСПОПОВИЋ*

**ПРЕКИД МЕЂУНАРОДНОПРАВНОГ КОНТИНУИТЕТА
ЦРНОГОРСКЕ ДРЖАВЕ 1918. ГОДИНЕ**

ABSTRACT: *The paper is dedicated to the issue of termination or cessation of the international legal continuity of Montenegro after the end of the First World War. The date determining the end of the international legal continuity of the Montenegrin state remains relevant among numerous significant dates not only in regard to the historical duration of Montenegro as an international subject, but also in the broader context of international relations.*

KEY WORDS: *Kingdom of Montenegro, international continuity and identity of states, international agreements, succession, successor state, Kingdom of Serbia, Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes:*

Завршетак Првог свјетског рата и његов исход, осим великог броја људских жртава, непознатих у дотадашњој историји цивилизације и огромних материјалних разарања, довео је и до преобликовања политичке карте свијета¹. Промјене геополитичког карактера највидљивије су биле изражене у нестанку ранијих и стварању нових држава.

* Аутор је научни савјетник у Историјском институту Универзитета Црне Горе.

¹ О дубини промјена које су се тада десиле у Европи најчешће се, илустративно, говори из угла нестанка три царства (аустроугарског, османског и руског), мада су последице њиховог нестајања, у смислу политичког а посебно територијалног преобликовања државних простора, некадашњих царевина, у сваком од наведених случајева биле не само далекосежне већ, посматране понаособ, и веома различите. О узроцима и последицама Првог свјетског рата: Кристифор Кларк, *Месечари, како је Европа кренула у рат 1914*; Смедерево 2014; Аника Момбауер, *Узроци Првог светског рата, спорења и сагласности*, Београд 2013, Мира Радојевић, Љубодраг Димић, *Србија у Великом рату 1914-1918*, Београд 2014; *Срби и Први свјетски рат 1914-1918*, Београд 2015; Дејвид Фромкин, *Последње лето Европе. Ко је започео Велики рат 1914?*, Београд 2006; Ален Ц. П. Тејлор, *Хабзбуршка монархија*, Београд 2001; Жан-Пол Блед, *Франц Фердинанд*, Београд 2014;

За разумијевање ширих историјских и државноправних оквира у којима се поставило питање престанка међународноправног континуитета Црне Горе, као самосталне државе, посебну важност има нестанак Аустроугарске монархије. Нестанак Двојне монархије десио се као „непредвиђени ратни резултат“ који је отворио реалан политички простор за стварање неколико самосталних, независних држава: Аустрије, Мађарске, Пољске, Чехословачке и Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Резултати ових сложених историјских процеса имали су карактер крупних европских питања. У оквиру њих, као ширег оквира, наша тема се појављује као саставница стварања југословенске државе.

Оба ова догађаја у једнакој мјери могу се посматрати с историографског становишта, а могућ је и правни приступ. И мада се оријентацији на међународноправни приступ може упутити приговор формалистичког, правно-нормативног погледа на збивања у прошлости, он свакако има своје научно оправдање, посебно из угла опредјељења за правно-историјско посматрање основне теме.

Сви процеси које смо поменули у већој или мањој мјери имали су своју легислативну форму, показану кроз одлуке унутрашњих органа, неких с претензијом да буду нова тијела законодавне власти. Ипак, у значајно већој мјери ти процеси имају правно утемељење и стичу виши ниво правне заснованости у одлукама великих сила, на мировној конференцији у Паризу и другим конференцијама версајског система² на којима су закључени уговори о миру с пораженим земљама и ријешена друга питања важна за новостворене државе. У токове политичких збивања у међународној заједници задирали су и процеси који нису били обухваћени одлукама мировних конференција, али јесу неким унутрашњим политичко-правним актима, који су, у неким случајевима, значајно определијели даљу судбину појединих држава, као у примјеру Црне Горе.

Међу правним питањима која се појављују са нестанком држава, у првом реду је питање времена окончања њиховог међународ-

² Први свјетски рат је окончан уговорима које су земље Антанте закључиле са сваком побјеђеном земљом понаособ на Париској мировној конференцији (од 18. јануара 1919. до 28. јуна 1919. у Паризу) и другим конференцијама. Они чине тзв. Версајски мировни систем. Са пораженим силама мировни уговори су закључени овим редом: Версајски споразум - потписан 28. јуна 1919. године у Версају са Њемачком; Споразум у Сен Жермену - потписан 10. септембра 1919. године у палати Сен Жермен-ен-Лаје (код Париза) са Аустријом; Нејски мировни уговор - потписан 27. новембра 1919. године у предграђу Париза Неј сур Сен са Бугарском; Тријанонски споразум - потписан 4. јуна 1920. године у палати Тријанон у Версају, са Мађарском; Мировни уговор из Севра - потписан 10. августа 1920. године у Севру са Османским царством (Турском). Henri Kisindžer, *Novo lice diplomarije: Vilson i Versajski ugovor*, u: *Diplomatija 1*, Beograd 1999 183-207.

ноправног континуитета. Уско с њим повезано је и питање сукцесије држава тј. поступак замјене носилаца суверенитета, над територијом и становништвом државе која је престала да постоји, или је доживјела знатне територијалне промјене. У нашем случају, разумијевање суштинског једног и другог од поменутих правних стања: престанка међународноправног континуитета Црне Горе или питање сукцесије у односу на њена ранија права и обавезе, као претходно, подразумева утврђивање датума када се престанак постојања црногорске државе заиста десио.

У историографији и историјскоправној литератури ово питање је недовољно обрађено. Одговори који су у вези са њим до сада дати, често су врло поједностављени и крећу се у распону од констатација да је уједињење двије земље извршено насилним путем, од стране Србије³, до тврдњи да је начин изјашњавања о уједињењу Црне Горе са Србијом, вид самоопредјељења народа⁴, које је афирмисано као једно од начела послеријатног уређења односа у свијету.

Питање од када се може сматрати да је престала функционисати суверена власт неке државе, у цјелини или на једном дијелу њене територије, је веома важно, посебно ако је та држава била у немогућности фактичког вршења власти, односно ако је својство субјекта међународног права одржавала само посредством шефа државе и владе у егзилу. Од одговора на то питање зависе и одговори на неколико других питања, међународноправног карактера, посебно ако је дошло до касније обнове њене државности. Међу најважнијим питањима, у том случају, свакако је сагласност о времену престанка постојања међународноправног континуитета неке државе. Уско с њим је повезано питање идентитета државе, ако је дошло до њене обнове, који треба утврдити у односу на стање прије и после промјена које су се десиле. На крају, у случају негативног одговора на два претходна питања, потребно је определијелити се за начин правног превазилажења последица тако насталих промјена, узрокованих престанком функционисања суверене власти неке државе, путем примјене правила о сукцесији држава.

I

Нестанак било које државе (у нашем примјеру Црне Горе), никада се не дешава у идеалном, облику потпуног ишчезнућа свих њених кон-

³ Академик Мијат Шуковић, *Подгоричка скупштина 1918, друго допуњено о прерађено издање*, Подгорица 2004; Видјети: Други дио: „Противуставно и нелегитимно уставовљење Подгоричке скупштине” (34-45), Трећи дио: „Од 1844. године званична Србија ради да се „брише црногорска посебност“ (48-53);

⁴ Гавро Перазић, *Нестанак Црногорске државе у Првом свјетском рату*, Београд 1988;

ститутивних елемената (територије, становништва, суверене власти). Управо зато је нестанак државе у значајној мјери релативан, у смислу што неки од елемената, који су творили њену међународноправну личност, у другачијим условима и организационим формама настављају своје државотворно дјеловање, у оквирима конститутивних елемената државности неког другог међународног субјекта. У том смислу је могуће актуелизовати питање судбине „правно-политичке заоставштине“ раније државе, у оквирима новостворене или у статусу дијела неке већ постојеће, након наступања разлога који су на дневни ред поставили питање потпуног престанка или територијалног умањења простора функционисања њеног правног поретка.

Да бисмо на примјеру Краљевине Црне Горе 1918. размотрили питање престанка њеног међународног континуитета, које се са окончањем Првог свјетског рата поставило, неопходно је на нивоу основних теоријских поставки објаснити правни смисао неколико међународних установа: континуитета, идентитета и сукцесије држава.

У теорији међународног права, материја о међународноправном континуитету често се излаже паралелно са материјом о идентитету држава, а такође и о њиховој сукцесији. Такав методолошки приступ сматра се условом бољег правно-теоријског разумијевања сваког од ових института понаособ. У пракси међународних односа веза између назначених установа се исказује на другачији начин. Питање сукцесије се актуелизује тек као посљедица негативно утврђеног одговора у погледу постојања континуитета функционисања, а такође и идентитета, истог међународноправног субјекта, у условима када су промјенама захваћени главни, конститутивни, елементи неке међународноправне личности. Распрострањено је схватање, када је међународноправни континуитет државе прекинут, да тада се и њен идентитет губи, да он више не постоји, те да се може поставити питање сукцесије.

Међународноправни континуитет државе најчешће се дефинише као: „правна веза у правима и обавезама исте државе према другим субјектима међународног права прије и после промјена као што су уставне промјене, револуције и други друштвени потреси, ратови, окупације, територијалне и сличне друштвене промјене због којих се може поставити питање континуитета дате државе“⁵. Да би питање постојања континуитета имало смисла, неопходно је да се ради о „истовјетној држави“, односно да постоји државни идентитет субјекта о коме је ријеч. У том случају: „континуитет се изражава у даљем важењу свих правних

⁵ Stevan V. Đorđević, *O razgraničenju pojmova kontinuiteta i sukcesije država*. Jugoslovenska revija za međunarodno pravo (JRM) Beograd 1963, 368.

односа на међународном плану⁶, насталих прије догађаја који се могу сматрати преломним⁷.

⁶ Синтагмом међународноправни континуитет означава се, дакле, непрекинуто трајање државе у међународној заједници, у ситуацијама када због бројних околности унутрашњег или спољњег карактера то није сасвим извјесно већ се тај континуитет мора доказати. Већина савремених писаца заступа тезу да унутрашње промјене, па макар се радило и о револуцијама, не утичу на даље постојање државе и њен међународноправни континуитет. Тако Fauchille истиче да: „На основу унутрашњег суверенитета који јој припада држава има право да промијени свој политички режим ... Држава коју оне (промјене) погађају остаје идентична са самом собом, она остаје увијек иста међународна сила“. Истовјетно гледиште заступају Anzilotti, Lauterpacht а код нас М. Бартош, Смиља Аврамов, Juraj Andrassy и Стеван Ђорђевић. Преломни догађаји, револуционарног карактера, могу укинути дотадашњи унутрашњи правни поредак, а систем односа регулисати на принципијелно другачијим основама. Но, тиме се мијења карактер саме државе а не никако њен укупни међународноправни субјективитет, односно идентитет. Она остаје исти субјект међународног права, мада су догађаји, који су се десили, донекле измијенили облик њеног државног организовања или чак утицали на величину њене територије. Видјети: Dr Stevan V. Đorđević, *O kontinuitetu država s posebnim osvrtom na međunarodnopravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRJ*, Beograd 1967, 21.

⁷ Догађаји који доводе у сумњу међународноправни континуитет државе веома су различити. Уколико су унутрашњеправног карактера, онда је битно да представљају акте супротне постојећем уставнополитичком концепту државе. Уставне промјене не могу утицати на даље постојање државе јер су у складу са њеним прописаним начином реформисања система. Проблем се актуелизује након догађаја неуставног карактера, као што су пучеви, државни удари, реформе у политичком систему које су изведене мимо прописане форме, насилним путем и слично. У таквој ситуацији, због карактера извршених промјена, може се поставити питање да ли се још увијек ради о истој држави, односно да ли је с обзиром на интензитет одиграних догађаја, дошло до уништења елемената државности истог субјекта међународног права, а као посљедица тог нестале држава (Видјети: Smilja Avramov, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 1980. 50) Негативан став по питању постојања државе, у случају корјених промјена у њој, нарочито је заступан у теорији у Совјетском Савезу, послје Октобарске револуције. Тако су Дурдановски и Крилов истицали тезу по којој држава нестаје: „Уколико долази до смјене једног историјског типа другим, односно кад долази до смјене државе у смислу смјене друштвеноисторијских формација“. Са друге стране, Коровин је заступао тврђу да: „нова совјетска држава није исти међународноправни субјект као што је то Царска Русија. Промијењена природа друштвеног, класног система даје тој новој државној организацији другачији положај у међународним односима (...) Револуционарне промјене, којима се мијења друштвени, класни поредак у једној држави, квалитативно се разликују од битних промјена у оквиру државе истог класног система“. (Видјети: Milan Bartoš - *Međunarodno javno pravo*, Beograd 1954.) Совјетска теорија је овим путем жељела доказати да је совјетска држава у односу на Царску Русију нов субјект међународног права. Потврду својих схватања теоретичари су налазили у класном карактеру револуције, а и у самој револуционарној пракси. Проблем је имао важну практичну вриједност будући да је одлука о неплаћању дугова, који су се као велика оптерећења постављали пред нову совјетску владу, морала наћи адекватно теоријско образложење са становишта правне науке. Како је питање отежавало успостављање нормалних односа са земљама повјериоцима, совјетска пракса а ни теорија нису до краја остале досљедне оваквом ставу. Сама чињеница

Питање постојања континуитета може, дакле, бити постављено када су се одиграле промјене унутрашњег или међународног карактера које доводе у питање међународноправно постојање, а тиме и идентитет неке државе, али које, по својим манифестационим облицима, ипак нијесу таквог интензитета да га очигледно укидају. У супротном, ако се придржавамо норми класичне теорије међународног права, било би неспорно да, када је карактер насталих промјена таквог интензитета да доводи до ништења основних елемената државности дотадашње чланице међународне заједнице, онда се ни на који начин не би могло поставити питање постојања међународноправног континуитета и идентитета такве државе. Тада би могло бити ријечи само о престанку њиховог даљег постојања.

Уско везано са питањем континуитета је, дакле, питање идентитета држава. Зато се у међународноправној теорији неријетко поставља питање да ли се може: „између појмова идентитета и континуитета држава ставити знак једнакости“⁸. Појам идентитета држава⁹ служи да утврдимо да ли је једна држава истовјетна или није, а питање постојања државног континуитета се појављује као последица већ позитивно утврђеног претходног стања. У објашњењу појма идентитета и ситуација у којима он постоји, мишљења писаца су различита¹⁰.

Веома комплексну дефиницију појма идентитета, која сажима значења претходних његових одређења, даје пољска теоретичарка К. Марек. Њено разумијевање идентитета држава у основи је базирано на непрекидности државног трајања, које посебно треба да буде изражено у сфери поштовања преузетих обавеза према другим субјектима. Полазећи од идентитета права и обавезе конкретне државе, она закључује да:

да је прихватила обавезу у погледу плаћања извјесних дугова Царске Русије говори да је признат континуитет, мада не свих права и обавеза између Царске Русије и СССР-а. То је значило да нова совјетска држава представља продужетак историјског постојања раније државе.

⁸ Изнијета схватања нашла су потврду у бројним међународним документима, почев од нацрта *Декларације права народа* - опата Грегора од 1792. по којој су - уговори између народа су свети и неповредиви, па до Пакта Друштва народа, Повеље ОУН и Бечке конвенције о уговорном праву. Видјети: S. Avramov, *Međunarodno javno pravo*, 50.

⁹ Ријеч *идентитет* потиче од латинске ријечи *identitas* што значи истовјетност.

¹⁰ Тако, по Salvou: „да би се држава измијенила или промијенио њен спољни идентитет, неопходно је да се у основи промијене сами услови једне државе.“ Те да није довољно „да се промијене само услови друштва“. Наводи се и мишљене Pradier-Fodéréа, по коме је идентитет за једну државу: „непрекидност спољњег карактера независног политичког тела“. На сличан начин појам идентитета дефинише и Fauchille. Fauchille константује да непрекидност људског друштва – државе, „чини идентитет државе“. Док Verdross констатује да: „држава остаје међународно иста све док задржава карактер независног политичког тијела“. Dr Stevan V. Đorđević, *O kontinuitetu država s posebnim osvrtom na međunarodnopravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRJ*, 13.

„Идентитет државе је идентитет њених међународних права и обавеза пре и после догађаја који је довео тај идентитет у питање, и то искључиво на основу обичајне норме „*pacta sunt servanda*“¹¹.

На основу ове дефиниције долазимо и до тачке која највише повезује установу идентитета са установом међународноправног континуитета држава. На основу ње се може закључити да идентитет држава постоји тек ако можемо говорити о континуитету њених међународних права и обавеза. У неким случајевима у ставовима доктрине присутна су схватања по којима се питање идентитета државе мијеша са ставовима о њеној егзистенцији. Оспоравање таквог приступа успјешно је учињено професором Rousseau уочавајући „да савремена доктрина сматра да се проблем идентитета меша са проблемом егзистенције саме државе“.¹² У том смислу он наглашава да се код државног идентитета у правном смислу те ријечи „не ради о физичком и материјалном идентитету, већ о правном идентитету који је једнак збиру права и обавеза држава, како она произилазе из уговора и обичајног права“¹³.

Уз наведени услов можемо да посматрамо питање идентитета државе у ситуацијама у којима је дошло до обнављања њеног међународног статуса, након што она, у дужем периоду, од неколико деценија, није постојала. Тада је у питању постојање историјског а не и међународног идентитета обновљених држава. Историјског идентитета држава обновљених послје вишедеценијског непостојања подразумева сасвим другачију врсту истовјетности у материјалном а и у геополитичком погледу, али не и у правном. За ову категорију идентитета посебан значај има исти унутрашњи друштвени и духовни, као и материјални, једном ријечју историјски супстрат обновљених држава¹⁴. Некада се дешава да када је, ранији правни поредак државе ишчезао, када је нестао ранији систем организације власти у њој, фикција идентитета у случају њене касније обнове одржава се „на основу идентитета народа“ и фикције континуитета да би се, евентуално и „даље поштовале међународне обавезе“¹⁵. У овом примјеру видљиво је прављење разлика између

¹¹ Исто.

¹² Исто.

¹³ Исто.

¹⁴ За објашњење тих „прелазних случајева“ значајни су ставови италијанског писца Cansacchia који појму идентитета и континуитета држава приступа другачије, видјећи у њима: „два разна проблема“. Између три елемента који се у међународном праву сматрају неопходним за постојање сваке државе, он посебно мјесто даје власти, односно правном поретку, који свакој држави даје „посебну физиономију“ и формира њен посебан политички и друштвени индивидуалитет. Cansacchi закључује да са нестанком правног поретка нестаје и држава, али да се неријетко уводи фикција постојања континуитета. Исто.

¹⁵ Исто.

„стварног“ и „фиктивног“ идентитета и континуитета држава, односно „примјени фикције у међународном праву“¹⁶.

Уважавајући могућност теоријског разликовања „стварног“ и „фиктивног“ историјског идентитета, односно стварања „фиктивних стања у међународном праву“, ми ћемо настојати да скренемо пажњу на примјер када сви елементи државног субјективитета нијесу у потпуности ишчезли и када он у колективној перцепцији друштвене заједнице није угашен. Тада не може бити ријечи о фикцији. До функционалне обнове колективне историјске свијести о некадашњој држави и њеним везама са савременом долази на бази у основи истих елемената на којима је државни идентитет почивао и раније. Није у питању правна фикција, већ је ријеч о реалним друштвеним стањима која су у основи егзистенције свијести о „обновљеној држави“.

И у случају савремене Црне Горе, успостављање идентитетских веза између обновљеног државног субјекта, са Краљевином Црном Гором и историјским временом које је јој претходило, дешава се на бази „историјског континуитета“, али не и правног. Њен савремени идентитет испуњен је многим елементима садржаја које је та држава раније посједовала, прије свега у смислу очуваног историјског памћења и колективне свијести народа¹⁷.

Позиција савремене Црне Горе, за коју колоквијално кажемо да је њена државност обновљена 2006. године и питање да ли је она *de iure* стара или нова држава, не може се тумачити по аналогiji са случајем Русије после 1917. или 1992. или Османске царевине и Турске, јер у случају Црне Горе није било запитаности у погледу континуитета важења, ни једног дијела њених ранијих међународних права и обавеза, нити се оно постављало. Потпуно супротно је било у случају Русије и Османске царевине. У том контексту веома је занимљив став Alvarez, да за „обновљену државу није потребно признање истих права и обавеза јер су оне већ раније постојале“¹⁸. То би могло да значи да обновљеним државама није потребно ни међународно признање. У случају об-

¹⁶ Исто.

¹⁷ У међународноправној теорији се прави разлика између појма обновљене и нове државе. Која се држава треба сматрати као нова у смислу међународног правног поретка, постоје разлике у ставовима. Она је јасно истакнута у ставовима Алвареза по коме се: „обнављање једне државе врши (се) онда када, мијењајући се брже или спорије психолошки, она мијења и своје традиционалну политичку и друштвену организацију“. Наведено одређење обновљене државе, битно се разликује од ситуације када су државе „већ постојале или су (биле) потчињене знатним промјенама (Турска и Русије после Првог свјетског рата)“. Насупрот њима, нове државе су настале сходно условима прописаним међународним правом: „отцепљење, покрет за независност...“ Исто. 21-22.

¹⁸ Исто. 19.

нове независности Црне Горе из 2006. *de iure* спроведен је поступак и њеног међународног признање, као нове државе. А држећи се ставова да је међународно признање услов за стицање пуноправног статуса новог члана међународне заједнице, то значи да је Црна Гора у међународноправном смислу третирана не као обновљена већ као нова држава.

Примјер, најприје нестанак Црне Горе као сувереног субјекта 1918, а затим обнова њене државности 2006, упућује на закључак да обнова црногорске суверености није подразумијевала наставак континуитета правног поретка, или важности или продужење испуњавања међународних обавеза, које је као Краљевина Црна Гора преузела до 1918. Тих обавеза 2006. објективно није ни било. У пракси се већ била десила или њихова суспензија или је обавезност њиховог извршења била преузета или већ обављена од стране државе сукцесора, Краљевине СХС. Њихова важност, у сваком случају је престала, превасходно сходно клаузули: *rebus sic santibus*.

Из наведеног произилази да у случају Црне Горе, са каснијом обновом независности те државе није обновио њен међународни континуитет већ само историјски идентитет. Обновљена је њена историјска свијест, осјећај државне припадности, историјско памћење о друштвеним вриједностима и историјским коријенима, времену постојања, идентитеским особеностима из ранијег периода, који су као садржаји народног памћења пренесени у вријеме новог периода њеног постојања на приближно истом географском простору (не дакле они позитивноправне природе, већ етничке, етичке, моралне, културолошке, односно други садржаји друштвене свијести и материјалне културе народа...).

Код обновљених држава, заснованост на истим идентитеским вриједностима не може се посматрати као однос међународноправног континуитета и идентитета старе државе у односу на „обновљену“. То би било супротно гледиштима која преовлађују у међународном праву, да међународноправни континуитет државе може постојати једино уколико је могуће утврдити и њен правни идентитет, односно истовјетност међународноправних обавеза, прије и послје догађаја на основу којих се то негира¹⁹. Из такве правне перцепције је и проистекло начело да

¹⁹ С обзиром на предмет нашег рада нећемо се упуштати у анализу установе идентитета. Без намјере да отварамо питање повезаности, односно узајамне блискости, те установе са установом континуитета даћемо нека њена ближа одређења. Тако *Salvo* одређујући идентитет истиче да државе као велики индивидуалитети постоје дотле док имају власт да задрже карактер независног политичког тијела. Да би се промијенио њен идентитет, неопходно је да се промијене услови једне државе. Није довољно да се промијене услови самог друштва. По *Pradijer Fodereu* идентитет је непрекидност спољњег карактера, независног политичког тијела. На сталности елемента власти почива схватање идентитета које заступа *Verdross*. За *K. Parla* идентитет др-

се: „континуитет (се) јавља као функција идентитета“²⁰. Сходно томе, у свим случајевима у којима нема истовјетности те врсте код неког међународног субјекта, као код обновљене Црне Горе, нема ни међународноправног континуитета.

Обновом нестале државе, на приближно истовјетним ранијим историјским вриједностима, може се актуелизовати питање њеног идентитета, али не више као исте државе, већ из угла степена идентичности између наслеђа старе и са њених темеља преузетих вриједности нове државе. Обновљени државни идентитет не подразумејева, дакле, пуну идентичност са ранијом државом и функционисањем њеног правног поретка, посебно не у смислу ранијих правних обавеза. Али, као што смо рекли, на основу несумњиве историјске и етничке везе и географско-просторне подударности, те континуитета историјског памћења истог етноса, није могуће оспорити (нити постоји основ за то) свијест о идентитетској повезаности обновљеног државног субјекта са ранијом државом. Историјски континуитет, у апсолутном значењу не само да се не губи са нестанком државе за коју је исходишно везан, већ се некада на специфичан начин дограђује и у ситуацијама „прелазног периода“, од нестанка до поновне обнове државности, али се у доминантном броју случајева никада не потиरे.

II

Објашњење престанка међународног континуитета Краљевине Црне Горе, из угла међународног права, подразумејева подсјећање и на разлоге гашења њених међународних обавеза, који су проузроковали престанак и међународноправног континуитета и идентитета Краљевине Црне Горе. Веома повезано са питањем престанка међународног континуитета Краљевине Црне Горе и наступања сукцесије у погледу њених међународних права и обавеза је датум гашења њене државности²¹.

жаве је идентичност њених међународних права и обавеза прије и после догађаја који је довео тај идентитет у питање и то искључиво на основу обичајне норме *res sunt servada*. Kelsen као посебно важан елемент за утврђивање идентитета неке државе истиче територију. Слично је гледиште и Guggenhejma. У нашој литератури идентитет се одређује на овај начин: „Ако утврдимо у два различита временска периода да постоји сталност спољних обележја државе, кажемо да постоји идентитет. При томе се не иде толико далеко да се тражи потпуна истоветност, јер је она немогућа“. S. Đorđević, *O kontinuitetu država sa posebnim osvrtom na međunarodno pravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije*, 22.

²⁰ Stevan Đorđević, *O razgraničenju pojmova kontinuiteta i sukcesije država*. 368.

²¹ „Питања континуитета и сукцесије настају као резултат територијалних промена до којих може доћи присаједињењем дела територије једне државе другој, већ постојећој држави, отцепљењем једног дела територије и стварањем нове/нових држава; или

Свакако да је тај датум један од кључних момената за све касније међународноправне анализе. Такође је чињеница да се у међународноправном смислу може констатовати више таквих могућих датума, што некад налаже потребу одређивања за један од њих. При томе треба имати у виду да је везивање постојања или непостојања свих елемената државности било које суверене државе, у нашем случају Црне Горе, за одређени временски интервал: „фактичко а не правно питање, то јест ствар (је) оцјене конкретног чињеничног стања да ли у међународној заједници постоји једна таква организација људи коју карактерише вршење суверене власти над одређеном територијом и становништвом“²². Важи и обрнуто, тј. да друштвени ентитет који посједује државотворне атрибуте престаје да постоји увијек онда када се деси губитак неког од конститутивних елемената његове државности.

Правна нејасноћа у погледу датума од кога се има рачунати престанак међународноправног континуитета Црне Горе у великој мјери је посљедица начина изласка Црне Горе из рата у јануару 1916. године, али и догађаја који су слиједили након тога. Почетни корак ка изласку земље из рата представљао је покушај вођења сепаратних преговора о миру, који су послје неостварених очекивања завршени прихватањем акта под називом: „Одредба о полагању оружја црногорске војске“²³.

Дан када је *Одредба о полагању оружја црногорске војске* потписана: 12/25. јануар 1916, у теоријском смислу може се посматрати као први од могућих датума када се на директан начин отворило питање даљег постојања Црне Горе. Одредба о полагању оружја црногорске војске од 25. јануара 1916. године обично се тумаче као акт капитулације црногорске војске којим се окончава отпор аустроугарским оружаним снагама. Но, иако овај акт садржи наредбу о обустављању отпора, предаји оружја и потчињавању црногорске војске непријатељској оружаном сили, дакле, заиста елементе потпуне војне капитулације, утврђене у писаном споразуму двије ратујуће стране, у погледу његове правне

пак распадом једне државе и стварањем нове/нових држава“, Vojin Dimitrijević, Obrad Račić, Vladimir Đerić, Tatjana Papić, Vesna Petrović, Saša Obradović, *Osnovi međunarodnog javnog prava*, Beograd 2005, 88

²² А. Magarašević, *Osnovi međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, sv. 1, Novi Sad 1974. 332.

²³ По уставу Књажевине Црне Горе право на потписивање уговора о „рату и миру“ припадало је књазу. У нашем случају нису потписани уговори те врсте већ акт о војној предаји. *Одредбу*... су потписали: артиљеријски ком. Петар Ломпар и бригадир Јово Бећир, са црногорске стране, а аустроугарски представници били су мајор Јохан Шупић и Виктор Вебер. Библиотека Историјског института, архивска збирка, *Протокол рада краљевске владе од 29. 12. 1915. до 19. 2 1916. год 13*; проф др Гавро Перазић, мр Радослав Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918; зборник докумената са коментаром*, Титоград 1992, 734-736,

ваљаности у литератури се истиче примједба ненадлежности лица која су извршила његово потписивање²⁴. Са становишта уставног поретка Црне Горе, с обзиром на недостатак пуномоћја издатих од краља Николе, могло би се рећи да два црногорска представника нису имала правну легитимацију за потпис једног таквог акта, да се радило о сепаратном уговору о миру, те да зато тај акт није био правно ваљан.

Са становишта међународног права такав приговор се не би могао истаћи, будући да се у суштини радило о акту којим се обустављају војне операције, а не о мировном уговору²⁵. Познато је да се капитулације закључује по скраћеном поступку и ступају на снагу одмах. Оне су правоваљане и у случају да их врховни орган власти у земљи накнадно одбије²⁶. Додатно питање гласи: у којој мјери је *Одредба...*, као акт о капитулацији, заиста произвела дејство које се под тим подразумева. Ово питање се вјероватно не би постављало да Наредбом бр. 128 начелник Штаба Врховне команде, дивизијар Јанко Вукотић, од 21. јануара 1916, није распустио црногорску војску. Истом наредбом²⁷ је и дивизијар Вукотић разријешен дужности, па је тако и Штаб Врховне команде расформиран. Спровођењем те одлуке црногорска војска, као организована оружана сила, је престала да постоји. То даље значи да више није било ни црногорског организованог војног отпора непријатељској оружаног сили. Остао је само народ.²⁸

Наредно, а за наш рад најзначајније питање, гласи: да ли се, посматрано из угла међународног права, потписивање *Одредбе о по-*

²⁴ Др Новица Ракочевих, *Црна Гора у Првом свјетском рату 1941-1918*, Цетиње 1964. 20

²⁵ Акт о обустављању оружаног отпора односно капитулацију оружане силе, у међународном праву овлашћен је да потпише било који командант када се нађе у безизлазној ситуацији и иначе по његовој сопственој процјени. Др Гавро Перацић, *Капитулација црногорске војске 1916. године*. Исторички записи бр. 3. 1980. 66-83.

²⁶ Није чак важно да ли је по уставу земље дозвољено или забрањено да војска капитулира. Према томе, са становишта међународног права одредбе о полагању оружја су правно ваљан акт. Др Смиља Аврамов, цитирано дјело, 425.

²⁷ Штаб Врховне команде, после повлачења српских официра био је сведен само на начелника штаба, дивизијара Јанка Вукотића.

²⁸ Четири дана након што је одлука о распуштању црногорске војске донијета, *Одредбом о полагању оружја црногорске војске* утврђени су услови о предаји црногорских војних снага непријатељским оружаним снагама, иако у том тренутку Краљевина Црна Гора практично није имала своју војску, као организовану војну силу. Обустава отпора непријатељу већ се била десила прије потписивања *Одредбе о полагању оружја...* Овим актом (*Одредбом о полагању оружја...*) су утврђене димензије потчињавања, односно војничке супериорности и војне надмоћности аустроугарске војске у односу на Црну Гору. Она је садржале и услове које је неопходно испоштовати да би се потпун престанак непријатељства, које се већ предходно десило, одржао. Др Radoslav Raspopović, *Istorija diplomatije Crne Gore 1711-1918*, Podgorica, 548-550.

лагању оружја црногорске војске тј. са губитком своје војне оружане силе, десио престанак међународноправног континуитета црногорске државе. Посебно ако се има у виду оно што је потом слиједило, последице аустроугарске војне офанзиве из више праваца: запосједања територије Црне Горе и увођења окупационог система власти - војне управе²⁹.

Ипак, ма колико да је Одредба о полагању оружја садржала елементе војне предаје и стављање црногорске територије под управу друге државе, према начелима међународног права, овим актом није укинута суверенитет Црне Горе. Неспорна је чињеница да је он окупацијом територије Црне Горе био у привременој суспензији, али не и укинута. Акти непријатеља који су слиједили, као и све окупационе мјере, са становишта међународног права, имале су привремен карактер. Окупација није могла утицати на црногорску државност, нити њен статус савезничке земље, јер се сходно Хашким конвенцијама једино на крају рата може мијењати правна судбина окупираних територија, потписивањем уговора о миру. Све до тада суверенитет окупираних држава сматра се непрекинутим, а њени држављани задржавају своје раније држављанство и одговорност својој влади. Окупатор је са своје стране дужан да поштује установљени поредак, начин функционисања раније установљене организације власти, без права да врши било какве територијалне промјене или измјену статуса територија.

Од одласка краља и владе из земље, капитулације војске и окупације територије Црне Горе, од три елемента државности она није имала слободну територију, нити суверену власт која би се на њој остваривала. Њена државност, међутим, у том периоду због привременог карактера окупације, којом се не може мијењати установљени поредак, сматра се непрекинутом, а њен суверенитет привремено суспендованим.

Према томе, и поред окупације територије њене државе, Црна Гора је и даље задржала својство субјекта међународног права. У међународним односима њен државни субјективитет био је персонификован у личности краља Николе и емигрантске владе. Њихова правна легитимација да представљају једну суверену, привремено окупирану државу, акт о капитулацији војске није доводио у питање. Капитулацијом Краљевине Црне Горе и окупацијом њене територије није прекинут међународноправни континуитет државе. Правна веза у правима и обавезама прије и последице тих догађаја то потврђује. Међутим, већина уговорених права и обавеза стипулисаних у уговорима, билатералним и мултилатералним, из предратног периода била је дерогирана ратним ус-

²⁹ Душан Д. Вуксан, *Педесет дана из историје Црне Горе (од 29. децембра 1915. до 18. фебруара 1916)*, у: *Црна Гора у европском рату, Документи 1914-1916*, Приредио: Маријан Машо Миљевић, Подгорица 2017, 271-280.

ловима, тако да су, у погледу обавезе извршења, оне привремено биле ван снаге³⁰. Није промијењен ни њен статус у погледу успостављених дипломатских односа с другим земљама³¹.

У пракси се ипак показало да је Црна Гора, без обзира на потпун међународноправни субјективитет и неизмијењен статус државности, капитулацијом своје војске „практично изгубила могућност да своју, све више формално-правну егзистенцију, претвори у државно-правну реалност“³². Распуштањем војске и изласком земље из рата, црногорски владајући кругови су изгубили политички кредибилитет за било какву озбиљнију међународну подршку за обнављање државе. На то су утицале и битно промијењене међународне околности.

Између осталог, коначна одлука савезничких сила према судбини Аустроугарске монархије показала се веома важном, управо због отварања простора за стварања југословенске државе. На тај начин, у условима нараслог расположења за југословенско уједињење, даље постојање Краљевине Црне Горе на много комплекснији начин је довођење у питање, него што је то чињено раније. У литератури се истиче да су „пролазећи кроз аспекте различитих фаза, од благонаклоног до веома колебљивог става у погледу југословенског уједињења, савезници (су) коначно у јесен 1918. одлучно пристали на формирање Југославије и зато да би уједињена Југославија била постулат мира, реда и сигурности у Европи“³³. Тиме је индиректно саопштен и став да у пројектова-

³⁰ Црна Гора и даље остаје странка уговорница у уговорним односима у којима је обавеза њиховог извршења била у привременој суспензији. Сасвим је другачија ситуација у погледу међународних аката чијим закључивањем су се настојале регулисати специфичне ситуације изазване ратним условима. Пуноправно предузимајући активности у односу према другим државама запажа се значајан напор црногорских представника у егзилу, за добијање ратних кредита односно финансијске помоћи.

³¹ Одлуку о прекиду дипломатских односа са Црном Гором прва је донијела Србија, 15/28. децембра 1918(али, тада је већ била створена нова држава: Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца). Француска је прекид дипломатских односа обавила након избора за Конституанту, 20. децембра 1920. Влада САД је одлуку о прекиду дипломатских односа донијела 21. јануара 1921. Влада Велике Британије 17. марта 1921. Видјети: Д. Милан Булајић, *Округли сто поводом књиге Гавра Перезића: Нестанак Црногорске државе у Првом свјетском рату*, Историјски записи, 1989/1-2192-193. О америчкој политици према Црној Гори, до прекида дипломатских односа: Драган Живојиновић, *Црна Гора у борби за опстанак*, Гласни цетињских музеја, бр.5, Цетиње 1972, 120-128. Др Драган Живојиновић, *Планови нејске владе за привредну рехабилитацију Црне Горе 1917-1922*, ских музеја, бр.1, Цетиње 1982, 120-128.

³² Др Радослав Распоповић, *Историја дипломатије Црне Горе 1711-1918*, 550

³³ Осим тога, стварање заједничке југословенске државе било је хитно потребно Енглеској и Француској и ради њиховог регулисања односа према Италији, у вези са Лондонским уговором из 1915. године. Dragoslav Janković, *Uloga naprednih društvenih snaga u stvaranju jugoslovenske države*, ИС - br. 4. 1963 12

ном моделу југословенске државе, која је имала подршку главних савезничких земаља, није било мјеста за посебну црногорску државу³⁴. Њен улазак у ширу југословенску заједницу без било каквих посебних, аутономних права, био је све извјеснији. Реагујући на то, код представника званичне Црне Горе „радикализован“ је главни „политички програм“ чија је суштина била: обнова црногорске државности.

III

Тако долазимо до другог могућег датума престанка постојања Краљевине Црне Горе, а тиме и њеног међународноправног континуитета. Правно гледано, то би могао да буде датум одржавања односно датум доношења одлука о уједињењу Црне Горе са Србијом, на Подгоричкој скупштини.

Одлука главних савезничких сила о стварању Краљевине СХС крајем 1918. отворила је нови простор за рад на политичкој дискредитацији и детронизацији краља Николе и црногорске владе. Дуготрајна одбијања да промијене своје опредјељење у погледу одржавања Двојне монархије, искључивало је могућност за стварање нових држава укључујући и југословенске. Већ смо рекли да је у јесен 1918. став према даљој судбини Аустро-Угарске дефинитивно промијењен³⁵. Послије такве одлуке престала је и до тада спорадично поштована обавеза, у погледу уважавања захтјева званичне Црне Горе да буде упозната и консултована о мјерама које се у раду на уједињењу предузимају. Штавише, у пракси се радило супротно од тога³⁶. Циљ је био да се краљ Никола и црногорски државници компромитују у земљи, код савезника, у црногорским круговима у емиграцији и код „осталих Југословена“³⁷. На тај начин је требало створити услове да се детронизација династије Петровића безболно обави³⁷.

³⁴ То је значило и да у новој држави, створеној прије свега захваљујући ратним и политичким напорима Србије, није било мјеста ни за друге династичке куће осим за династију Карађорђевића. Пројектована централистичка организација власти, утврђена још при доношењу Крфске декларације, искључивала је модел њене евентуалне подјеле или пак аутономан статус појединих територија. Једном ријечју, планирано стварање будуће југословенске државе елиминисало је разлоге за даље постојање Црне Горе.

³⁵ Др Драгослав Јанковић - *Улога напредних друштвених снага у стварању југословенске државе ЛИЧ* - бр. 4. 1963 стр. 12.

³⁶ Познато је да је: „Основни план Владе односно Пашића био (је) на сваки начин представити краља Николу и владајуће кругове као издајнике савезничке ствари. Представити их као дволичњаке и симпатизере непријатеља. Др Димо Вујовић - *Уједињење Црне Горе и Србије*, Титоград 1962, 206.

³⁷ Пошто такве послове није могла да ради званична Србија, јер би то било непримјере-

Постављени политички задатак - југословенско уједињење, као непосреднији политички циљ имао је уједињење Црне Горе са Србијом. А да се послови око уједињења не би свели само на дисквалификавање представника Краљевине Црне Горе, рађено је и на афирмацији позитивних циљева уједињења. Требало је ка југословенском програму усмјерити расположење за уједињење које је, несумњиво, постојало и у Краљевини Црној Гори. Развијена је активност међу интернираним црногорским официрима и војницима у заробљеничким логорима у Аустроугарској³⁸. Ради остваривања ових политичких пројекција, крајем 1916, у оквиру Министарства спољних послова Краљевине Србије формиран је посебан орган - Одсек за црногорско питање. На тај начин је у оквиру званичног ресора српске владе установљена и посебна служба у чијем је дјелокругу рада било питање даљег постојања Краљевине Срне Горе. Усвајањем Пашићевог реферата 15. 12. 1916.³⁹ српска влада је утврдила и званичан програм политичког дјеловања према Краљевини Црној Гори - рад на уједињењу двије земље.

У остваривању ових циљева важну улогу имао је Црногорски одбор за народно уједињење. Одбор је на иницијативу српске владе и уз њену пуну финансијску подршку основан 19. фебруара (4. марта 1917)⁴⁰

но односима двије савезничке државе, а могло је и да штети угледу српске владе, политичком дискредитацијом званичне Црне Горе бавили су се незванични кругови у Србији, прије свега неслужбена српска штампа.

³⁸ Велики број официра и војника црногорске војске налазио се у заробљеничким логорима у Карлштајну, Болдогасону, Неђеђељу и Нежидеју. Др Драгољуб Живојиновић, *Питање Црне Горе и мировна конференција 1919*, 7

³⁹ У Пашићевом реферату, између осталог, стоји: „Кад се питање уједињења не може одложити, јер би се тиме погоршало стање и решење би пошло рђавим путем, онда смо силом околности принуђени да према том питању заузмемо одређено држање“. У једанаест тачака разрађује се план активности Србије на уједињењу. Архив Србије (АС), Црногорски одсек 1916, ф. 1, Д. II, док. 47.

⁴⁰ Црногорски одбор за народно уједињење као политичко тијело, залагао се за уједињење Краљевине Црне Горе са Краљевином Србијом и другим јужнословенским областима под аустроугарском влашћу. Црногорски одбор за народно уједињење, са претензијама новог политичког репрезента црногорског народа, на супрот легитимној влади и краљу Николи, радио је на политичкој дискредитацији црногорских политичких субјеката као репрезентата црногорске државности. Циљ његовог рада је био да, у пројектованом уједињењу са Србијом, елиминише политички значај званичне Црне Горе, као евентуалног политичког центра у процесу југословенског уједињења. Залагао се за безусловно уједињење Краљевине Црне Горе са Краљевином Србијом. Тек након тога могло се приступити реализацији уједињења и са другим југословенским народима. На челу одбора био је Андрија Радовић, бивши предсједник црногорске владе. Одбор је оснивао пододборе у разним мјестима и земљама, у којима је било Црногораца, а покренуо је и недјељни лист Уједињење, који је заступао идеју о народном и државном уједињењу, осуђујући у исто вријеме тадашњу политику краља Николе и његове емигрантске владе. Лист Уједињење излазио је у прво вријеме у Же-

у Паризу. Црногорски одбор је формиран по моделу Југословенског одбора⁴¹, који је требало да буде репрезент југословенских народа у Аустроугарској. Одбори сличног карактера постојали су и у другим земљама ствараним у процесу распада Двојне монархије.

У том смислу свакако да су на политичке пројекције политичких покрета или група и њихових вођа из југословенских крајева, о начину рјешавања југословенског питања које би било отворено ван оквира Аустроугарске монархије, позитиван утицај имале везе, посебно југословенских и чехословачких политичара. У литератури су наведени илустративни примјери сарадње која се може пратити посебно током 1918. Зато се може рећи да је, на каснији правац у рјешавању југословенског питања у Аустро-Угарској, поред онога који је био зацртан у програмским активностима Југословенског одбора, значај имало и оснивање у Прагу јуна 1918. чехословачког централног политичког руководства за ослобођење од аустроугарске власти под називом „Narodni Vyzbor“, који је могао представљати занимљив политички узор⁴². Мада, такође, створено у другачијем историјском контексту, слично се може рећи и за ново тијело „политичке демократије“ пољског народа, основано у Паризу у јуну 1917. у процесу борбе за националну независност. Звало се: „Пољски национални комитет“⁴³. У јесен 1917: „, француска, британска и италијанска влада су признале су тај комитет као представника пољских интереса“⁴⁴.

За југословенске земље у Аустроугарској био је важан управо такав смјер политичке акције, којим су се, с једне стране њихови политич-

неви, затим у Паризу. Након Подгоричке скупштине, челници Црногорског одбора за народно уједињење су се укључили у спровођење њених одлука, а лист Уједињење је крајем 1918. године престао да излази. Видјети: Радослав Распоповић, *Став Црногорског одбора за народно уједињење према југословенском уједињењу*, зборник радова: *Србија 1918*, Београд 1989

⁴¹ Ни Југословенски ни Црногорски одбор нису имали статус званичних институција. Ни један ни други нису били легални политички репрезенти југословенског односно црногорског народа. Они су, у ствари, представљали органе који су ради стварања југословенске државе основани у току Првог свјетског рата, прије свега уз помоћ српске владе. Југословенски одбор је формиран 30. априла 1915. у Паризу. Уз избор Анта Трумбића за председника Одбора, Тада је ријешено је да о циљевима Одбора обавесте владе Антанте. Главни задатак им је био рад на остваривању пројектованог концепта југословенског уједињења у једну јединствену државу. Окупљајући политичке емигранте, и кроз друге облике рада с циљем афирмације југословенске идеје, један и други су настојали да путем политичко-пропагандне дјелатности, сваки на свој начин, допринесу реализацији програма уједињења.

⁴² Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata I*, 52

⁴³ На челу *Пољског националног комитета*, налазио се Roman Domowski. Претходно, истог мјесца 1917, у Француској је основана „аутономна пољска војска“, састављена од добровољаца. Видјети: Michal Tumowski, *Kratka povjest Poljske*, Zagreb 1999, 112.

⁴⁴ Исто.

ки напори удаљавали од рјешења Мајске декларације⁴⁵, а са друге стране рјешавање југословенског питања везивало за стварање једног, јединственог, политичког тијела, које би ка заједничком дјеловању усмјерило југословенске народе у монархији.

Жељено јединство у политичком раду руководства свих политичких група и странака југословенских земаља у Аустроугарској било је остварено кроз оснивање Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба. На састанку у Загребу, одржаном 8. октобра 1918, усвојен је закључак према коме је Вијеће дефинисано као „јединствено политичко тијело“ за све југословенске крајеве у Аустроугарској и усвојен правилник о његовом раду⁴⁶. У чл. 2 правилника су дефинисани програмски задаци Вијећа, тиме што је речено: „темељни заједнички програм Народног вијећа јесте: уједињење свих Словенаца, Хрвата и Срба у народну слободну и неовисну државу Словенаца, Хрвата и Срба, уједињену на демократским начелима.“⁴⁷ Према правилнику, требало је да „свака од југословенских области у Хабзбуршкој монархији делегира у Народно вијеће по једног изасланика на сваких 100.000 становника“.⁴⁸ Правилником је такође било одређено колики број делегата ће области из чл. 1 тога акта, појединачно или заједно моћи да одреде у заједничко политичко представништво. Пошто је могло бити делегирано укупно 84 делегата из свих југословенских области у Аустроугарској, произилази да се може рачунати да је тада у њима живјело 8.400.000 становника.

Свакако да су догађаји на југословенским просторима и осталим дјеловима некадашње Аустроугарске монархије морали имати утицај и на ток политичких прилика у Црној Гори, након њеног ослобођења. При самом крају рата, изведена је важна војна операција - пробој Солунског фронта.⁴⁹ Фронт је пробијен 28. септембра 1918. српска војска

⁴⁵ Мајска декларација, као „програмска изјава“, на другачији начин је предвиђела рјешавање југословенског питања у Аустроугарској. Иза ње су стајали *народни заступници Југословенског клуба у Аустроугарској*. Предсједник Југословенског клуба Антон Корошец прочитао ју је 30. маја 1917. у бечком Царском већу. Програмска начела која је она садржала предвиђала су уједињење свих Јужних Словена у оквиру Аустроугарске, под династијом Хабзбурга.

⁴⁶ Према чл. 1 правилника, Народно вијеће је било „...политичко представништво свих Словенаца, Хрвата и Срба, који живе у Хрватској-Славонији с Ријеком, у Далмацији, Босни и Херцеговини, Истри, Трсту, Крањској, Горичкој, Штајерској, Корушкој, Бачки, Банату, Барањи, Међумурју и по крајевима југозападне Угарске“. Ferdo Šišić, *Dokumenti I*, 174

⁴⁷ Исто.

⁴⁸ Исто.

⁴⁹ Настојања Савезника да војно помогну Краљевини Србији довело је до отварања Солунског фронта. Након неуспјелих покушаја у 1915, фронт је створен 1916. године, а простирао од албанске обале до ријеке Струме. Међународне савезничке снаге бориле су се са војним снага Централних сила. Успјеле су да у великој савезничкој офанзиви 15. септембра 1918. послје капитулације Бугарске ослободе Србију.

је ослободила Скопље. Према ставу француске владе и усвојеном плану операција, након пробоја Солунског фронта није био предвиђен улазак српских трупа у Црну Гору.⁵⁰ То је било урађено накнадно на захтјев команданта савезничких снага на Солунском фронту, француског генерала Депереа.⁵¹ У наставку операције „српске трупе стављене су на лијево крило савезничких снага да би извођењем операција у Црној Гори и Албанији спријечиле планове Италијана и краља Николе“.⁵² Након што су ослободиле Скадар, њихова главнина је кренула ка ослобађању осталих дјелова Црне Горе. Са остварењем првих постављених циљева, Скадарске трупе су преименоване у Јадранске трупе, под командом пуковника Драгутина Милутиновића. Биле су састављене „од једног пука, једне батерије, једног ескадрона“.⁵³

У акцијама за ослобођење Краљевине Црне Горе веома значајну улогу одиграли су црногорски комити. Они су, као посебна врста герилских одреда, за све вријеме окупације пружали оружани отпор аустроугарској окупационој управи.⁵⁴ Тако је пред наиласком савезничких трупа Црна Гора „углавном била ослобођена захваљујући у првом реду напорима самих Црногораца“.⁵⁵ Са операцијама црногорских комита са-

⁵⁰ Др Новица Ракочевић, *Политички односи Црне Горе и Србије 1903-1918*, 281.

⁵¹ „Генерал Венел био је командант савезничких трупа које су имале мандате од међусавезничке комисије у Версају да окупирају Црну Гору. Сједиште команде је било у Котору, а под њом су формално биле све савезничке јединице, укључујући и српске. Ова команда је била потчињена Команди Источне војске, са сједиштем у Цариграду. Савезничке трупе су окупирале Боку Которску, Бар, Улцињ, Вирпазар и неке положаје у правцу Цетиња, док су у осталим дјеловима биле српске трупе, којих је било и у приморским градовима. Тако су се Италијани налазили у Бару, Вирпазару, Крстацу, Котору и Улцињу, Французи (Цетиње – Дубовик, Бар, Вирпазар, правац Никшића, Котор, Зеленика), Енглези (Вирпазар), Американци (Цетиње, Подгорица, Котор, Зеленика). Наведено стање се мијењало све до средине 1920. када су последње савезничке трупе напустиле Црну Гору“. Др Шербо Раходер, *Скривана страна историје, Црногорска buna и одметнички покрет 1918-1929 Документи, Том први, новембар 1918- август 1919, Цетиње-Подгорица 2005*.130

⁵² Др Новица Ракочевић, *Политички односи Црне Горе и Србије 1903-1918*, 281.

⁵³ Mile Vjelajac, *Vojska Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1918-1921*, Београд, 33-36.

⁵⁴ За операције ослобођења Црне Горе у Врховној команди савезничких армија формирани су – Скадарске трупе. Одред под овим називом био је састављен углавном од јединица српске војске али су „осим српских биле прикључене овим трупама и неке француске јединице“. Поред војничких трупе су имале и политички задатак. Он се огледао у томе: „да пријатељским начином помоћу чланова Црногорског одбора и самих Црногораца, ради на сједињавању Србије и Црне Горе, иницијативом и добром вољом самих становника Црне Горе без икакве пресије од стране наших трупа“. Сходно упутствима Врховне команде Србије од 8. октобра, заједно за Скадарским одредом у Црну Гору су упућени и чланови Црногорског одбора, као и званични представник српске владе Светозар Томић - шеф црногорског одсека у Министарству спољних послова Србије. Др Димо Вујовић, *Уједињење Црне Горе и Србије*, 206.

⁵⁵ Одреди који су се у покрету за ослобођење били формирали у виду наоружаних ба-

дејствовале су јединице Јадранских трупа, али су црногорски устанички батаљони већ били сами ослободили Андријевицу, Беране, Колашин, Никшић и још нека мјеста. Након што су Србија и Црна Гора биле ослобођене, главнина снага српске војске је прешла Дунав⁵⁶.

Сходно ратном плану, са српским и савезничким трупима ушли су и у Црну Гору чланови Црногорског одбора, заједно са представницима српске владе, који су се налазили у оквиру Скадарских односно Југословенских трупа које су остале у Црној Гори. Они су формирали Централни извршни одбор за уједињење Србије и Црне Горе, ради организовања послова на уједињењу, одржавањем народне скупштине⁵⁷. Због веће бројности присталица уједињења, за мјесто одржавања скупштине која је то питање требало да ријеша изабрана је Подгорица, а не Цетиње.

Централни извршни одбор за уједињење Србије и Црне Горе додио је *Правила о избору посланика за Скупштину у Подгорици*⁵⁸. Избор посланика није, дакле, вршен према изборном закону Књажевине Црне Горе из 1907⁵⁹. По *Правилима*...⁶⁰ Централног извршног одбора изабрано је, на посредан начин, преко повјереника, 165 посланика.

таљона у Црној Гори убрзо су „због тешкоћа у исхрани и првенствено због политичких разлога расформирани“. Исто.

⁵⁶ Тако је „настављајући операције против Мађара“ српска војска ослободила Војводину (укључујући читав Банат). Излазећи у сусрет жељама: „Народног вијећа из Загреба, да српска војска пређе границе и помогне покрету, српска врховна команда је издала адекватна наређења I и II армији“. Исто,

⁵⁷ Расположење за уједињење које се у виду својеврсног плебисцита народа испољавало тих дана, огледало се у одржавању бројних зборована на којима се крајем октобра 1918. у Андријевици, Беранама, Подгорици, а исто се десило и на Цетињу, јавно изражавала жеља за уједињењем. Рад политичких представника Извршног одбора одвијао се у атмосфери народног весеља са којим су дочекали ослобођење, као и улазак српских трупа у Црну Гору. Др Димитрије Димо Вујовић, *Уједињење Црне Горе и Србије*, 304

⁵⁸ Званичан назив Подгоричке скупштине био је: Велика народна скупштина српског народа у Црној Гори, Јован Р. Бојовић, *Подгоричка скупштина 1918, Документа*, Горњи Милановац 1989, 185

⁵⁹ *Закон о изборима народнијех посланика*, Ријека 5/18. јануар 1907.

⁶⁰ Било је предвиђено да се на јавним зборовима изаберу повјереници (капетаније су бирале 10 повјереника, срезови по 15, а варошке општине по пет односно по десет повјереника) који су требало да се састану шестог новембра (19) и изаберу народне посланике за Народну скупштину која је одржана почев од 11 (24) новембра. С обзиром на начин избора повјереника, краткоћу времена предвиђеног за изборе, оваквим начином рада изабране су углавном само присталице безусловног уједињења (бјелашци), док се присталице уједињења уз задржавање црногорске посебности, дакле присталице краља Николе (зеленаши), у општој клими нису могли изборити за своје ставове, а тиме ни за своје представнике. Видјети: *Правила за бирање народних посланика за Велику народну скупштину*, Јован Р. Бојовић, *Подгоричка скупштина 1918, 6-7*.

Скупштина је одржана почев од 11/24. новембра, а засиједање је трајало до 16/29. новембра 1918. На скупштини је 13/26. новембра усвојена резолуција скупштинског одбора која је садржала њене најважније одлуке⁶¹. Скупштина у Подгорици, сходно донијетим одлукама, прокламовала је безусловно уједињење Црне Горе са Србијом, а династија Петровића свргнута је са престола. На засиједању од 15/20. новембра изабрани су чланови Извршног народног одбора који је требало да управља Црном Гором до уједињења, а изабрана је и делегација од 18 особа, која је одређена да отпутује у Београд и престолонаследнику Србије преда резолуцију скупштине одржене у Подгорици.

Да бисмо одговорили на наше питање о могућем датуму престанка постојања државе Краљевине Црне Горе, најприје треба да одговоримо на питање шта у правном смислу значе одлуке Подгоричке скупштине, одосно у каквом статусу се Црна Гора након њиховог доношења наша.

У вези са тим, потребно је да кажемо да Подгоричка скупштина, као тијело са претензијама да буде политички репрезент воље црногорског народа, на начин на који је сазвана није била предвиђена унутрашњим правним поретком Краљевине Црне Горе. Сходно томе, са становишта уставног поретка Краљевине Црне Горе, по коме је Црногорска народна скупштина била једино представничко тијело у земљи, она не би била легална институција. *Stricto iure* то би требало да значи да ни одлуке које су на њој донијете не представљају акте засноване на Уставу Црне Горе из 1905, и да због тога нијесу могле да произведу правне последице. То даље значи да из угла унутрашњег правног поретка Црне Горе и њене даље судбине оне нису могле утицати на постојање црногорске државе, односно да је и даље, као посебан државни субјект, постојала Краљевина Црна Гора.

Са становишта међународног права, ситуација је другачија. Претходно смо казали да је за класично међународно право једино било важно питање фактичког постојања државе. Да ли она де факто постоји или не. Али, не и сам начин њеног настанка или нестанка, тј. легитимитет аката којима се она ствара или ништи. Из тога произилази да се признавало постојање државе, или њен нестанак, независно од тога на

⁶¹ Одлуке Скупштине су биле: 1. да се краљ Никола Први Петровић Његош и његова династија збаци са црногорског пријестола; 2. да се Црна Гора са братском Србијом уједини у једну државу под династијом Карађорђевића, те тако уједињене ступе у заједничку отаџбину нашег троименог народа Срба, Хрвата и Словенаца. 3. да се изабере Извршни народни одбор од 5 лица који ће руководити пословима да се уједињење Србије и Црне Горе приведе крају, и 4. да се о овој скупштинској одлуци извјести бивши краљ Црне Горе Никола Петровић, Влада Краљевине Србије, пријатељске Споразумне силе и све наутралне државе.“ Исто, 183.

који начин се то десило, тј. да ли је извршено насилним путем, или незаконитим одлукама супротним унутрашњем правном поретку земље⁶². У случајевима у којима се престанак међународноправног континуитета десио, није се сматрало правно значајним каквог карактера су били догађи који су суспендовали ранији државни суверенитет, а тиме ни легалитет одлука којима је то учињено. Категорије законитог или незаконитог престанка међународноправног континуитета, односно настанка или нестанка држава или законите или незаконите сукцесије, нијесу постојале.

У вријеме у коме су се одиграли догађаји који су предмет нашег рада, своју пуну афирмацију, посебно послје Октобарске револуције у Русији и Вилсонових 14 тачака, доживио је принцип народности тј. права народа на самоопредјељење и стварање сопствене државе. Уз уважавање овог принципа, полазећи од тога да су Срби, Хрвати и Словенци један народ, Савезници су се сагласили са формирањем заједничке државе Краљевине СХС. Исти принцип је био и основ стварања и других националних држава у Европи након распада Аустроугарске монархије. Карактер нашег рада не подразумијева расправу о питању да ли одлуке Подгоричке скупштине можемо сматрати видом израженог самоопредјељења народа у Црној Гори и да ли се сама скупштина може схватити као представничко тијело, односно као нека врста национално-политичког парламента створеног у току Првог свјетског рата, или су њено одржавање и рад негација тог принципа.⁶³ Из угла међународног права

⁶² Подсјетићемо да је утврђивање временског интервала за који се може везивати постојање или непостојање потребних елемената државности неког субјекта: „фактичко а не правно питање, то јест ствар (је) оцјене конкретног чињеничног стања да ли у међународној заједници постоји једна таква организација људи коју карактерише вршење суверене власти над одређеном територијом и становништвом“. Важи обрнуто, тј. да друштвени ентитет са атрибутом државности престаје да постоји увијек када да се деси губитак неког од конститутивних елемената државности. Као што смо казали, то се сматрало фактичким а не правним питањем, и став је заузиман сходно процјени чињеничног стања. А. Магарашевић, *Основи међународног права и међународних односа*, св. 1, 332.

⁶³ Такве правне анализе нијесу ни могуће зато што право народа на самоопредјељење, као ни начела о настанку и нестанку држава, нијесу међународно правно кодификована. Оно што је у међународним односима било присутно у вријеме Првог свјетског рата и представљало основ политичке праксе су декларације политичке природе. У њима су биле садржане одредбе о праву народа на самоопредјељење као на примјер у *Декрету о миру*, донијетом послје Октобарске револуције 1917. или *Вилсонових 14 тачака*, од 8. фебруара 1918. Касније је и у *Атлантској повељи* донијетој на састанку у Њуфаундленду на коме су учествовали премијер Уједињеног Краљевства Винстон Черчил и предсједник Сједињених Америчких Држава Френклин Д. Рузвелт прокламовано право народа на самоопредјељење. Политичка декларација, под претходним називом, издата је 14. августа, 1941. године. Сви поменути документи представљали

важна је фактичка утемељеност створеног стања, постојања нове или нестанка раније државе, али не и карактера радњи, правних, историјских, етничких, законитих или незаконитих, сходно којима се то десило.

Додуше, овакав међународноправни приступ у радовима неких истраживача се негира. Истиче се да су одлуке Подгоричке скупштине не само нелегалне него и нелегитимне, ако под легитимитетом подразумијевамо право народа да, без обзира на уставна или друга рјешења унутрашњег правног поретка, слободно одлучи о својој даљој судбини. Неслагање да Подгоричка скупштина представља облик самоопредјељења народа и поред неспорно снажно присутног расположења за уједињењем⁶⁴, заснива се и на аргументима о великој улози званичне Србије, преко чланова Црногорског одбора, односно Централног извршног одбора за уједињење Србије и Црне Горе, у поступку припремања и одржавања скупштине. Сем тога, сама скупштина у Подгорици и одлуке које су на њој донијете биле су у интересу, а на извјестан начин и инструмент, владе Краљевине Србије за спровођење њеног концепта уједињења. Но, како ми имамо у виду међународноправни приступ овом питању, задржаћемо се само на утврђивању чињеница фактичког постојање државе и када оно у нашем примјеру престаје.

су неку врсту програмских политичких начела, ратних планова и ставова о политици која ће у одређеним околностима бити вођена и не могу се сматрати међународноправним актима, као правним изворима.

⁶⁴ Питање степена расположења за уједињење које је постојало у Црној Гори 1918. било је предмет пажње у југословенској послеријатној историографији, али такође и у радовима бројних страних аутора. Оно је актуелно и у савременој научној публицистици. Ради илустрације и једног и другог става, навешћемо како је о том питању током прошле деценије писао британски историчар Norman Davies у својој књизи „Истиснута краљевства. Историја напола заборављене Европе“ (*Vanished Kingdoms. The History of Half-Forgotten Europe*). У дијелу књиге о Црној Гори он наводи да је црногорско јавно мњење било наклоњено југословенској идеји, под којом се подразумијевало да се сви Јужни Словени: Срби, Црногорци, Хрвати, Словенци и Македонци удруже у заједничку државу. Друга ујединитељска опција била је посвећена „великосрпској идеји“ која се темелила на концепту уједињавања свих етничких Срба, укључујући и оне који живе у Босни и Херцеговини, Црној Гори и Македонији. Мада осавременењен у односу ка концепт из 1918. о троименом народу, овакав приступ још јасније потврђује да уједињење путем два разуђена концепта, који међусобно нису били супротстављени или политички неспојиви, тј. и оних народа које није експлицитно обухватао концепт једног народа са три имена, можда још снажније уз набрајање осталих југословенских етноса потврђује њихову приврженост потреби стварања заједничке југословенске државе. Проф. Дејвис притом није заборавио ни присталице Краљевине Црне Горе којих је свакако било мање, али чија се снага није смјела занемарити, што је постало јасно посебно током Божићне побуне 7. јануара 1919. Видјети: Norman Davies, *Vanished Kingdoms. The History of Half-Forgotten Europe*, *The English Historical Review*, Volume 128, Issue 128. 1. April 2013, 401-403.

Оваквим приступом требало би да утврдимо датум престанка међународноправног континуитета, односно датум, нестанка црногорске државе. С тим у вези изгледа нам врло неутемељеном тврдња да постоји фактичка, а онда и правна повезаност између датума доношења најзначајнијих одлука на Подгоричкој скупштини, укључујући и оне о уједињењу Црне Горе са Србијом и детронизацији династије Петровић и датума фактичког нестанка Краљевине Црне Горе. Такав став сматрамо правно тешко доказивим, чак и да предзнака уставне нелегалности Подгоричке скупштине није било. И у случају да је исте такве одлуке донијела и Црногорска народна скупштина, изабрана по изборном законодавству Краљевине Црне Горе, поставља се питање да ли би се оне с обзиром на садржај одлука и њихов карактер тј. правнотехнички једностран исказ воље, могле сматрати правно релевантним да доведу до настанка новог државноправног стања које је њима прокламовано. При томе посебно наглашавамо недостатак јасно саопштене сагласности другог субјекта о прихватању одлука да се процес уједињења оствари.

С обзиром на то како је процедура „имплементације“ одлука Подгоричке скупштине текла, очигледно је да ни са њиховим доношењем, а ни након тога, није био остварен први дио диспозитива садржан у чл. 2. тачке 2: „Да се Црна Гора с братском Србијом уједини у једну државу под династијом Карађорђевића“, а самим тим ни други: „...те тако уједињене ступе у заједничку Отаџбину нашег троименог народа Срба, Хрвата и Словенаца“⁶⁵. Као што ћемо видјети, са одлукама скупштине у Подгорици *de facto* се није десила детронизација династије Петровић. На основу одлука Подгоричке скупштине само је декларативно прокламовано уједињење Краљевине Црне Горе и Краљевине Србије под династијом Карађорђевића, али оно није реализовано у пракси, тако да фактички никад није створена нова држава настала уједињењем двије наведене.

Сем тога, одлуке о уједињењу држава подразумевају неку врсту обострано изражене сагласности воља, два државна субјекта којих се то уједињење тиче. Сагласност воља те врсте мора фактички постојати и бити изражена радњама и актима који ту сагласност чине увјерљивим изразом расположења једног и другог субјекта⁶⁶.

Одлуке скупштне у Подгорици, (без обзира на то да лу су оне, евентуално, биле донијете на скупштини уставног карактера или на оној другој изабраној преко повјереника) саме по себи нијесу ствара-

⁶⁵ Архив Србије, фонд Црногорски одсек, фасцикла IV, досије VII, док. Бр. 710.

⁶⁶ Из такве фактичким двостраним радњама постигнуте сагласности произилази обавезујући уговорни однос са правном снагом за државе које уједињење остварују. Тим путем се успоставља нека врста међудржавног уговора, који се на основу обострано дате сагласности, као неопходног фактичког момената, може сматрати правним основом настанка новог ентитета.

ле ново стање, уједињење Краљевине Црне Горе са Краљевином Србијом у нову заједничку државу. Одлуке су биле само једнострани правнотехнички акт, све до момента њиховог прихватања од стране Краљевине Србије, као услова *sine qua non*. Тада бисмо могли говорити о постигнутој сагласности воља, те да је уједињење двије државе остварено. Тада би било познато и када је прекинут међународноправни континуитет Црне Горе, остварен уједињењем са Србијом. Након тога би дошла на ред реализација другог дијела диспозитива одлуке Подгоричке скупштине, улазак нове уједињене државе у југословенску заједницу.

То значи да због непостојања пратеће, правно адекватне сагласности Краљевине Србије на одлуке скупштине у Подгорици (као исказане воље само једне стране), доношење тих одлука, само по себи, не бисмо могли сматрати и датумом престанка међународноправног континуитета Црне Горе, односно датумом стварања нове државе коју би чиниле: Краљевина Црна Гора и Краљевина Србија. Утврђивање момента када је одређени вид сагласности на одлуке Подгоричке скупштине ипак исказан, од друге стране, доводи нас у сасвим нову правну ситуацију. Графикон датума важних догађаја који су се десили касније, сходно којима су текли процеси стварања југословенске државе, у други план потиснули су међународноправни значај прокламованог уједињења Црне Горе и Србије. Не само зато што таква уједињена држава у пракси није створена, већ и што се завршетак тог процеса „уједињења“ Краљевине Црне Горе и Краљевине Србије десио када је југословенска држава званично већ била створена. Све оно што се десило прије тога, одмах послје одржавања Подгоричке скупштине, обавјештење председника Подгоричке скупштине Сава Церовића краљу Србије Петру Карађорђевићу и влади Србије на челу са Николом Пашићем није имало никакав међународноправни значај. Утолико прије што реакција са адреса на која је обавјештење о доношењу одлука о уједињењу послато, није било.

IV

Несумњиво је да је да се у ред важнијих одлука Погоричке скупштине може убројити и она садржана у члану 2 тачка 4, а наиме: „Да се о овој скупштинској одлуци извијести бивши краљ Црне Горе Никола Петровић, влада Краљевине Србије (од 18. новембра/ 1. децембра 1918), пријатељске Споразумне силе и све неутралне државе“.⁶⁷ Како је

⁶⁷ Текст обавјештења послат влади Краљевине Србије, датиран са 18/31. децембром 1918 гласи:

Влади Краљевине Србије,

Председништву је част доставити Влади Краљевине Србије одлуку Велике Српске

процес „извјештавања“ текао покушаћемо да барем дијелом објаснимо у наставку рада. Обавјештавање о одлукама државних званичника Србије и њихов однос према према том чину, значајни су не само са становишта процедуралне стране поступка добијања сагласности на одлуке Подгоричке скупштине, већ и из угла правног значаја тога чина.

Наиме, делегација Подгоричке скупштине, највјероватније почетком децембра, отпутовала је за Београд. Према пуномоћју потписаном од предсједника Подгоричке скупштине С. Церовића 16. новембра „Велика Народна Скупштина“ је овластила „из своје средине народне посланике г.г. митрополита др Гаврила Дожића, др Станка Радовића, Новака Ковачевића, Љуба Павића, Митра Вукчевића, Вида Милошевића, Марка Ракочевића, Благоту Селића, Петра Хајдуковића, Михаила Јовановића, Михаила Димитријевића, Хазим-бега Махмудбеговића, Милосава Раичевића, Милана Поповића, Јанка Спасојевића, Владимира Јојића, Прокопија Шиљака и Омер-бега Селимановића, да у име Велике Народне Скупштине у Црној Гори, поздраве Владу Краљевине Србије, поднесу јој одлуку Велике Народне Скупштине од 13. новембра 1918. г., којом је Црна Гора уједињена са Краљевином Србијом под династијом Карађорђевића, изложи јој потребу народну и све учине што нађу за добро и потребно“⁶⁸. Делегација је дакле имала пуномоћје да обавијести Владу Краљевине Србије о одлукама скупштине и изложи јој „потребу народну и све учине што нађу за добро и потребно“⁶⁹. Како наводи Д. Вујовић: „уз одлуке Скупштине делегација је однијела у Београд и опширан извјештај Светозара Томића предсједнику владе о учињеноме и стању у Црној Гори и једно опширно писмо Извршног народног одбора“⁷⁰. Исти аутор наводи да су „оба документа писана децембра 1916“. То потврђује да су одлуке Подгоричке скупштине од-

Народне Скупштине у Црној Гори, донешену на сједници од 13. новембра 1918. године у Подгорици, којом су Краљ Никола I Петровић-Његош и његова династија збачени са црногорског пријестола, и којом је проглашено да се Црна Гора с братском Србијом уједини у једну једину државу под династијом Карађорђевића.

Предсједништво је тумач опште народне жеље и цијелокупне Велике Народне Скупштине кад моли Владу Краљевине Србије, да предузме нужне и хитне мјере, да се ова одлука у дјело приведе. Непријатељ, који гледа да омете ово велико народно дјело, не сједи скрштених руку и наши напори морају бити велики, брзи и заједнички да би се очувало.

Секретар,
Љубомир М. Вуксановић, с.р.

Предсједник
Велике народне скупштине,
Саво Церовић, с.р.

Јован Бојовић, *Подгоричка скупштина 1918. Документа*, 197-198.

⁶⁸ Исто, 192.

⁶⁹ Исто.

⁷⁰ Dimitrije Dimo Vujović, *Podgorička skupština*, Zagreb 1989, 161

нијете у Београд и предате у децембру 1918, након што је југословенска држава већ била створена. У тренутку стварања прве југословенске државе 1. децембра 1918, одлуке Подгоричке скупштине са поменута „два пратећа документа“ још су биле у Подгорици.

Да бисмо објаснили зашто претходни податак сматрамо важним, поновићемо да су од четири државотворна субјекта конституента Краљевства СХС, која су крајем 1918. ушла у састав нове државе, властиту државност имале само двије земље, управо оне чије уједињење је прокламовала Подгоричка скупштина. Ради разумијевања процеса уласка ових земаља у заједничку државу и правне тежине њихових одлука о уједињењу, а то значи и „правну тежину“ одлука Подгоричке скупштине, морамо узети у обзир више фактора. Веома је важно, на примјер, када је и да ли је, сагласност званичних органа Краљевине Србије, на одлуке скупштине у Подгорици, као и на одлуке о уједињењу скупштина друге двије земље (које су биле у процесу државног конституисања), дата. Једино од тренутака званичног прихватања од стране надлежних органа Краљевине Србије одлука које су донијеле скупштине три друге земље, могло би бити ријечи о постојању потребног нивоа сагласности воља са сваком од њих. Све оне појединачно, а тиме и одлуке Подгоричке скупштине, тако би могле добити потребну правну снагу, и „удаљити се“ од једностраног изражавања воља само појединих чланица процеса југословенског уједињења. Свако друго рјешење, *stricto iure*, било би правно неадекватно за настанак међудржавних уговора о уједињењу два или више државних субјеката.

Не мање значајно је и питање поступка тј. правне процедуре у прихватању одлука подгоричке и других скупштина и степена подударности тих процеса. Са становишта потребних услова, изражавања сагласности воља два односно више државотворних субјеката о њиховом будућем државноправном статусу, питање процедуре се може сматрати посебно важним. То нарочито може бити значајно када се ради о „сложеним ситуацијама“ појединачног, одвојеног, изгласавања одлука о уједињењу од стране више чланица будуће заједничке државе. У тим приликама је значајно да ли су сагласности воља субјекта које желе уједињење и субјекта са којим се уједињење жели да оствари, дате на правно релевантан, реципрочан начин, како са становишта пуне подударности садржаја аката о сагласности једне и друге стране тако и карактера (уставне надлежности) органа који су те сагласности дале. Сам поступак прихватања одлука о уједињењу, односно реципрочног исказивања властитог позитивног става оних који желе да се уједине и „државе ујединитељице“, битан је услов из угла произвођења обавезујућег правног дејства, на билатералном и на мултилатералном плану.

У чему је значај ове врсте „једнакости“ илустративно се може показати на примјеру разлика у начина прихватања одлука Народног вијећа Државе Словенаца, Хрвата и Срба и одлука Подгоричке скупштине или скупштине у Новом Саду, које су у основи, по свом коначно циљу и задатку биле у истој равни. Но, процедура али и правни карактер тога поступка су се у наведеним примјерима међусобно, значајно, разликовали. Због тога, не само колоквијално, говоримо једино о Прводецембарском акту о уједињењу, Србије са Државом СХС. Термин сличне правне снаге у случају постигнуте сагласности воља два друга субјекта, Црне Горе и Војводине, о уједињењу са Србијом у пракси се тешко може употребити па се тако он није ни усталио. Зато ћемо се најприје задржати на примјеру дате сагласности на одлуке Народног вијећа Државе Словенаца Хрвата и Срба⁷¹.

С обзиром на то да Држава Словенаца, Хрвата и Срба пред Први свјетски рат није имала свој субјективитет, објашњење, какав је био историјат настанка и правно и политички капацитет Народног вијећа, које је, имало карактер скупштинског тијела, може бити корисно за неке правне аналогije са процесима одлучивања о државном статусу у Црној Гори, али и са процесима у другим земљама на широј територији некадашње

⁷¹ Међу хрватским научницима не постоји јединствен став око тога у ком моменту је нова држава: Краљевина Словенца, Хрвата и Срба, дефинитивно конституисана. Академик Љубо Бобан у радовима је истицао да је: „датум конституирања... најадекватније назначити 19/29. листопад(а) 1918“. Први датум се истиче због чињенице да је Средишњи одбор Народног Вијеће СХС „посебном Декларацијом“ одбацио манифест цара Карла „о федерализацији аустроугарског дијела Монархије“ уз истовремени захтјев за „уједињење(м) цјелокупног нашег народа Словенаца, Хрвата и Срба на читавом његовом етнографском територију, без обзира на ма које покрајинске или државне границе у којима данас живе – у јединствену, потпуно суверену државу, на начелима политичке и економске демократије“. Други датум, 29. октобар 1918, везује се за одлуку Сабора Краљевине Хрватске, Славоније и Далмације, којом: „на темељу потпуног права народног самоодређења, прекида све дотадашње државноправне односе и везе које су Тројединицу везивале с Краљевином Угарском и Царевином Аустријом, па се сходно томе „Хрватска, Словенија, Далмација и Ријека проглашавају посве независном државом која приступа у заједничку народну суверену државу Словенаца, Хрвата и Срба, на цјелом етнографском подручју тога народа, без обзира на ма које територијалне и државне границе у којима народ Словенаца, Хрвата и Срба данас живи“. У том смислу чини се прихватљивим мишљење професора Сиротковића, да су се тада стекла три битна елемента државности Краљевине СХС: „териториј, народ и суверена организација власти“. У цитираном раду Х. Сиротковић наводи и проглас Председништва војсци од 29. октобра 1918. у коме је је изричито речено да се са: „данашњим даном оснива (се) Држава СХС“. У новоформираној држави установљено је: „Народно веће у Загребу као законита влада Срба, Хрвата и Словенаца који живе на територији Аустроугарске монархије“. Народно вијеће у Загребу, било је „централно политичко тијело“, формирани су и његови одбори у појединим југословенским земљама: „као и у појединим мјестима ових крајева“. Hodimir Sirotković, *O nastanku, organizaciji, државноправним питањима и sukcesiji Države SHS nastale u jesen 1918*, 61.

Аустроугарске монархије⁷². Акцент је, дакле, на одлукама поменути два субјекта уједињења и начину на којима је та сагласност постигнута.

Прводецембарско уједињење извршено је из угла Народног вијећа⁷³ путем два „државноправна“ документа. Са једне Напутка⁷⁴

⁷² У литератури се наводи да је на дјелатност „југословенских политичара у Хабзбуршкој монархији“, још у току рата снажан утицај имала ситуација у Чешкој и Словачкој, у којима се такође водила борба за рјешавање националног статуса, путем изласка из оквира Аустро-Угарске. Као примјер њихове међусобне сарадње у „противаустријској борби“, наводи се претходно спомињано присуство хрватских политичара 13. априла 1918. године на „Свечаности полагања присега“, у Прагу. Том приликом су се и политичари из Хрватске изјаснили: „за народно јединство Хрвата, Словенаца и Срба на основи потпуне једнакоправности“. У каснијим мјесецима та сарадња и утицај идеја чехословачког политичког покрета, а такође и покрета у Пољској, на дјелатност југословенских политичара у Аустро-Угарској бивао је све видљивији. Прекид са: „опортунистичким компромисним ставом“ према Двојној монархији, био је садржан и у ранијој „Мајској декларацији“. Ипак, ни до пред крај 1918. на југословенским просторима монархије, још није било формирано централно политичко руководство, које би обликовало и ка политичком јединству усмјерило акције југословенских народа у Аустроугарској.

⁷³ Контраофанзива снага Антанте над Централним силама праћена је пробојом Солунског фронта. Војни порази Централних сила утицали су на одустанак аустроугарских политичара од покушаја да утичу на друштвене процесе и расположење народа у југословенским земљама, ради рјешавања југословенског питања у оквирима Аустроугарске монархије. Даљи развој прилика на ратишту убрзао је дезинтеграционе процесе у виду јачања националноослободилачких покрета у Двојној монархији. Потреба за снажнијим политичким јединством међу политичким снагама у југословенским земљама довела је до оснивања Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба. На састанцима у Загребу од 5. до 8. новембра 1918 усаглашен је и документ под називом Правилник Народног вијећа Словенаца, Хрвата и Срба. Правилником је био одређен и начин избора чланова Народног вијећа. Чланом 1. Правилника регулисано је да је „Народно вијеће за народ Словенаца, Хрвата и Срба у Загребу, политичко представништво свих Словенаца, Хрвата и Срба, који живе у Хрватској-Славонији с Ријеком, у Далмацији, Босни и Херцеговини, Истри, Трсту, Крањској, Горичкој, Штајерској, Корушкој, Бачкој, Барањи, Међумурју и по осталим крајевима југозападне Угарске“. У члану два Правилника темељни програм Народног вијеће, утврђен је на: „уједињење свих Словенаца, Хрвата и Срба у народну слободну и независну Државу Словенаца, Хрвата и Срба, уређену на демократским начелима. Свака југословенска област у Хабзбуршкој монархији требало је да „делегира у Народно вијеће“ по једног свог изасланика „на сваких 100 000 становника“. Темљећи се на територијалном рјешењу, организација Народног вијећа СХС уређена је тако да је оно „у пленуму“ бројало укупно 80 делегата. Унутрашња организација вијећа такође је била регулисана Правилником.“ Ferdo Šišić, *Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata, i Slovenaca*, Zagreb 1920, 180. Органи Вијећа били су Пленум и Средишњи одбор. У наставку, истом актом, још прје 19. октобра 1918. прецизније је одређено колико ће која од југословенских области упутити делегата у Народно вијеће: „Крањска, словенски дјелови Штајерске, Горичке и Корушке, надаље Трст, укупно 14. делегата, Истра 3, Далмација 7, Хрватска и Славонија са Ријеком 28, Босна и Херцеговина 18, Југословени у Угарској (Војводина) 10 представника

⁷⁴ Краљевина Словенаца, Хрвата и Срба представљала је државноправни провизоријум,

и Адресе⁷⁵ Државе СХС, а са друге изјаве, која се назива и прокламацијом⁷⁶, регента Александра Карађорђевића о уједињењу. Адреса је садржала жељу југословенског народа у Аустроугарској, исказану кроз одлуку Народног вијећа Државе Словенаца, Хрвата и Срба да се уједине с Краљевином Србијом и Црном Гором, да се затим формира Привремено народно представништво и јединствена парламентарна влада, а да уједињеном државом влада регент Александар Карађорђевић⁷⁷. Прихватајући, у своје и у име владе Србије „жеље и погледе“ Делегације Краљевине Словенаца, Хрвата и Срба, регент Александар је, посебним актом, Прокламацијом прогласио „уједињење Србије са земљама независне Државе СХС у јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца“⁷⁸.

На тај начин је изражена обострана сагласност воља два државна субјекта који су се ујединили у Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца. Како је сагласност Србије дата у форми изјаве насљедника престола, у расправи вођеној послје 1918. око тога да ли је Краљевина Срба,

која је склапањем посебног државног уговора требало да се уједини с Краљевином Србијом. Да би тај уговор био склопљен, било је потребно да најприје Народно вијеће Државе СХС донесе одлуку о уједињењу са Краљевином Србијом. Расправа о том питању почела је 23. и 24. новембра 1918. У расправи су дошли до изражаја супротстављени ставови о уређењу будуће југословенске државе: уз ослонац на централистичко–унитаристички принцип, или пак нова држава треба да садржи аутономистичко–федералистичке облике владавине. Коначна одлука Средишњег одбора била је: „да се изабере одбор од 28 лица с пуном влашћу да у споразуму с владаром Краљевине Србије и представницима странака у Србији и Црној Гори безодвлачно проведе организацију јединствене државе“. Мандат делегација био је дефинисан и Напутком у коме је било речено да: „коначну организацију нове државе може одредити Уставотворна скупштина[...] са већином од двије трећине гласова“. Било је предвиђено да до сазива уставотворне скупштине власт у земљи врши Државно вијеће, састављено од чланова: „Народног вијећа СХС у Загребу и размјерног броја представника Србије и Црне Горе које ће изабрати њихове народне скупштине“. И поред усвојених ограничења нивоа надлежности централних органа власти будуће државе утврђених Напутком, делегација Народног вијећа државе СХС одустала је и од осталих федералних елемената на којима је, сходно Напутку, требало да инсистира. На крају је делегација пристала на безусловно уједињење Државе СХС са Краљевином Србијом у „јединствено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца“. Као разлог за такво поступање представника Вијећа наводе се: тежина војне и политичке ситуације у Краљевини Словенаца, Хрвата и Срба, а посебно лоши односи са Италијом. Hodimir Sirotković, *O nastanku, organizaciji, državnoправним pitanjima i sukcesiji Države SHS nastale u jesen 1918*, 69

⁷⁵ Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam ideje i stvarnost*, Tematska zbirka dokumenata, Prvi tom, Beograd 1987, 73-74

⁷⁶ Исто, 75-76.

⁷⁷ Исто.

⁷⁸ Hodimir Sirotković, *O nastanku, organizaciji, državnoправним pitanjima i sukcesiji Države SHS nastale u jesen 1918*, 69

Хрвата и Словенаца стара или нова држава, заступана су различита гледишта. С једне стране се тврдило да је Прокламација акт посебне врсте: „интерна политичка декларација“ и да је „Краљевство СХС фактично проширена Србија“⁷⁹. С друге стране, посебну групу чинила су гледишта којима је то негирано и истицано да је Прводецембарским актом извршено: „уједињење двију држава“, у нову државу „с новим називом и са статусом новог субјекта међународних односа“⁸⁰.

И у радовима с краја XX вијека угледни југословенски историчари заступала су становишта слична онима из поменуто друге групе аутора, тј. да држава настала послје Првог свјетског рата није проширена Србија. Тако Бранко Петрановић и Момчило Зечевић децидно саопштавају да: „прводецембарске изјаве као ‚конституциони акт‘, без обзира на њихову општост, свечарске и недовољно јасне формулације, представљале су основ државноправног провизоријума у новоствореној заједничкој држави-Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца“⁸¹. При том су навели да је „за историју њеног настанка неспорна (је) чињеница да је образована сагласношћу легитимних заступника двију држава...“⁸²

Свакако је неспорно да је сагласност воља, која је на речени начин исказана, битан правни услов да би акти о уједињењу добили карактер државноправних докумената „конституционог карактера“. Тј. да би се могли сматрати неком врстом државног уговора, који није подлијегао ратификацији. Међутим, код главног од два субјекта уједињења, које поменути аутори наводе као посебну државу, споран је њен фактички и правни субјективитет. Ријеч је о „Краљевини Србији, уједињеној са Црном Гором и Војводином“. Фактички, такав државни субјекат никад није постојао. Сем тога, осим у једностраним прокламацијама из Подгорице и Новог Сада, није познато на који начин је „двострана“ сагласност Србије на те одлуке о формирању заједничке државе дата.

Аналогна ситуација, као у случају прихватања Адресе Народног вијећа, не постоји. Такође, правно остаје отворено и питање датума стварања „државе ујединитељице“ у таквом виду у коме је она код претходних аутора наведена. Још конкретније речено, веома је тешко на било који начин тврдити да је у процесу уједињења 1. децембра 1918, фактички и правно као посебан државни субјект заиста постојала „Краљевина Србија, уједињена са Црном Гором и Војводином“⁸³.

⁷⁹ Исто.

⁸⁰ Исто.

⁸¹ Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam ideje i stvarnost*, Tematska zbirka dokumenata, Prvi tom, 77

⁸² Исто.

⁸³ Присуство у Црној Гори, од момента ослобођења земље, Светозара Томића ништа у том смислу не говори. И у Краљевини Словенаца, Хрвата и Срба у раду Народног

На важност елемента сагласности воља држава у стварању државног договора о међусобном уједињењу, указују разлози различите правне природе. На овај о коме ми говоримо посебну пажњу скрећу и Б. Петрановић и М. Зечевић, позивајући се додатно на ставове Драгослава Јанковића о питању одређивања облика државног уређења прве југословенске државе. Поменути аутори као хипотезу наводе став Д. Јанковићев изнијет у раду „Око унитарног или федеративног уређења прве заједничке југословенске државе“. У поменутом раду Д. Јанковић је између осталог написао: „Међутим, да би се једна државна заједница уредила на федеративном принципу, није била довољна само жеља једне стране, ма колико њене потребе биле умјесне и оправдане; потребно је било, осим пристанка и прихватања и са друге стране односно других страна које улазе у заједницу, још и да се стекну одређене околности и претпоставке“⁸⁴ Према томе, ако је за доношење одлуке у овом или оном облику државног уређења, тј. за концепт унитарне или федералне државе, неопходна сагласност воља свих страна, шта рећи о потреби такве сагласности и при стварању неке нове државе, уједињењем двије или више постојећих?

Свакако да је сагласност о облику државног уређења на много нижем правном нивоу од значаја таквог исказа за постизање договора о стварању било које нове државе (државе ујединитељице - од више конституената: Краљевине Србије, Краљевине Црне Горе и Војводине, или заједничке југословенске државе). Ако је за одређивање облика државног уређења потребна сагласност свих страна субјеката конститутивног процеса, онда је логично да је иста врста сагласности свих субјеката, и оних међународно признатих и оних државотворних, потребна и приликом доношења одлуке о стварања било које нове државе. Да би нова држава уопште била створена, путем уједињења два или више постојећих државотворних субјеката, потребна је претходна јасна изражена сагласност о прихватању међусобног уједињења, па тек онда договор о федералном или унитарном облику државног уређења.

У случају уједињења Краљевине Србије и Краљевине Словенаца, Хрвата и Срба, та обострана сагласност је постигнута 1. децембра 1918. За наш рад је важан одговор на питање када је, и да ли је, таква, или обострана или сагласност неке друге врсте, постигнута у случају уједињења Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе? Од одговора на то питање зависи утврђивање датума престанка међународноправног конти-

вијећа био је присутан делегат Врховне команде Краљевине Србије, потпуковник Душан Симовић. Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata I*, 86.

⁸⁴ Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam ideje i stvarnost*, Tematska zbirka dokumenata, 84.

нуитета Црне Горе, односно датум сукцесије у њене међународноправне односе, као и одређивање ко се има сматрати државом сукцесором.

Ради одговора на наведено питање поново се морамо вратити на почетак овог поглавља, у коме је било ријечи о одласку, сходно одлукама Подгоричке скупштине, делегације те скупштине у Београд. По некој врсти аналогије, не улазећи у питање легалитета и легитимитета Подгоричке скупштине, долазак скупштинске делегације из Црне Горе у Београд требало би да има исти правни ниво као и долазак делегације Краљевине СХС из Загреба, која је донијела одлуке Народног вијећа Краљевине СХС о уједињењу. Он би требало да буде исти без обзира да ли се на тај начин жељела да створи „држава ујединитељица“ или уједињена југословенска држава. Ово посебно јер је за разлику од Краљевине Словенаца, Хрвата и Срба (коју је признала само Краљевина Србија), Краљевина Црна Гора много раније стекла своју независност и имала међународно признат статус суверене државе.⁸⁵

Но, и поред појавне сличности у правном поступању, представника једне и друге делегације које су одлуке својих скупштинских тијела донијеле у Београд, крупних разлика, ипак, има. Делегација Народног вијећа Краљевине СХС своју Адресу је предала регенту Краљевине Србије Александру Карађорђевићу. Након што је примио Адресу, он је у истом поступку Прокламацијом од 1. децембра прогласио стварање Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца и на тај начин прихватио и закључке Народног вијећа о уједињењу „државе Хрвата, Словенаца и Срба са Србијом и Црном Гором у једну јединствену државу...“⁸⁶ Прокламацијом од 1. децембра такође је прихваћен закључак: „Народног вијећа, да владарску власт на читавом територију сада јединствене државе Срба, Хрвата и Словенаца врши Његово Величанство Краљ Петар односно у његовој замени Регент“, Александар Карађорђевић.

Делегацију Подгоричке скупштине је 17. децембра 1918. у Београду, примљена у аудијенцију од регента Александра Карађорђевића. Она је требало да преда одлуке Подгоричке скупштине о уједињењу Краљевине Црне Горе са Краљевином Србијом. Међутим, тада, тј. после 1. децембра 1918. Краљевина Србија је већ била уједињена у Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, а регент Александар de facto више није био престолонаследник Србије већ престолонаследник нове државе створене уједињењем од 1. децембра 1918, тј. Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца.

⁸⁵ Црна Гора је своју независност, као и Србија, стекла сходно одлукама Берлинског конгреса 1878.

⁸⁶ Branko Petranović, Momčilo Zečević, *Jugoslovenski federalizam ideje i stvarnost*, Tematska zbirka dokumenata, Prvi tom, 73

У литератури се наводи да је регент Александар Карађорђевић, одлуке скупштине у Подгорици, „са задовољством и захвалношћу примио на знање“⁸⁷. Ако узмемо као не нарочито важну чињеницу да се регент Александар Карађорђевић црногорској делегацији, с митрополитом Гаврилом Дожићем на челу, није обратио посебном изјавом/прокламацијом као у случају делегације Народног вијећа, али да се њеним пријемом у свечану аудијенцију свакако сагласио са одлукама Подгоричке скупштине, сада се поново враћамо на питање у чије име је он ту своју, не сасвим експлицитно исказану, сагласност дао.

Из претходно казаног намеће се логичан закључак да се та сагласност, с обзиром на нови владарски статус онога ко је даје, може сматрати као изјава о сагласности на уједињење Црне Горе у Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца. То би значило да први, а ни други диспозитив одлука Подгоричке скупштине из тачке 2. чл. 2. од 13/26. новембра није остварен на прокламовани начин, већ да се Црна Гора директно укључила у југословенску државу, без познавања јасне правне форме на основу које је „државни уговор“ створен уједињењем 1. децембра 1918, проширен и на Црну Гору.

Такву тезу могуће је изрећи и поред чињенице да се трансформација двије државе, Краљевине Словенаца, Хрвата и Срба и Краљевине Србије у нову заједничку државу Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, није могла бити обављена брзо, нити је у погледу дјеловања властитог правног поретка новостворена држава могла профункционисати преко ноћи. Послије „прводецембарских аката“, Народно вијеће Словенаца, Хрвата и Срба, 3. децембра објављује народу: „конституирање нове државе и престанак функција Народног вијећа СХС“ као врховне суверене власти Државе СХС на територији бивше Аустроугарске. Правне радње исте врсте није предузела Краљевина Србија са њеним правним институцијама. Да се то десило, до формирања свих органа нове државе Краљевине СХС наступио би правни вакум. Зато је и било логично да је, по рјешењу „Александра Насљедника Престола“ од 7/20. децембра 1918. Народна скупштина Србије сазвана 1916. на Крфу, продужила своје сједнице у Београду, почев од 10. децембра 1918.⁸⁸ С тим што су се сада њене надлежности, осим редовног рада, некад дотицале и цјелине територије Краљевине СХС, тј. државе сворене прводе-

⁸⁷ Bogdan Krizman, *Pitanje međunarodnog priznanja jugoslovenske države*, Istorija XX veka III, Beograd 1962, 348.

⁸⁸ Ова одлука је обнародована указом регента Александра објављивањем, касније, у првом броју Службених новина Краљевине СХС, након што су оне поново почеле да излазе. Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд 12. јануар 1919, Година I, 1919, бр.1.

цембарским актима о уједињењу. Изабрана је и привремена влада нове државе, са Стојаном Протићем на челу⁸⁹.

За нашу тему су занимљиве неке од одлука које је Народна скупштина Србије донијела послје 1. децембра 1918. Са статусом парламентарног тијела Краљевине Србије, али и парламентарног тијела Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Оне су објављиване у Српским новинама, службеним новинама Краљевине Србије, које су тако дијелом постајале и службени лист Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца⁹⁰. Из њих се може извести даљи закључак о нашем претходно постављеном питању о истом или различитом поступању српске стране у погледу одлука о уједињењу које су од појединих државних ентитета доношене.

Тако је, на примјер, у Протоколу са 98. редовног састанка Народне скупштине Србије, одржаног 16/29. децембра 1918. у Београду, садржана изјава коју је прочитао нови предсједник Министарског савјета Стојан Протић⁹¹. Поводом „прводецембарских аката“ у њој је речено: „За то Вам, господо посланици, ми с пуним поверењем и уверењем подносимо ова два велика и важна историјска акта, која ћу имати част сада одмах вам прочитати да их примите на повољно знање, с овим додатком да је одмах иза тога образована једна Краљевска влада за целу Краљевину СХС⁹², и да ћемо одмах потом у споразуму с вама приступити образовању привременог парламента, а колико се Србије тиче, за целу нову државу, парламента пред којим ће Краљевска влада стојати као одговорни чинилац, и која ће вршити све функције парламента до Уставотворне скупштине, која ће донијети нови државни Устав за Краљевину СХС“⁹³.

И док су „прводецембарски акти“ Адреса и Прокламација поднијети Народној скупштини Србије, а њихово доношење од Народног вијећа у Загребу и прихватање од регента Александра путем посебног акта названо историјским (а оба акта су у скупштини и прочитна), уз наведени предлог предсједника прве југословенске владе, да донијете одлуке посланици скупштине Србије „приме на повољно знања“, на истом скупштиском засиједању, предсједник Министарског савјета Стојан Протић о двијема другим одлукама о уједињењу само је рекао: „да су скоро једновремено исту жељу биле изразиле у нарочитим одлукама својим и братска Црна Гора и наша дична Војводина“⁹⁴. О два дру-

⁸⁹ Период рада прве владе Краљевства СХС, на челу са стојаном Протићем трајао је од 20. децембра 1918. до 16. августа 1919. године.

⁹⁰ Протокол о 96. засиједању објављен је у Српским новинама, тростубачно, на три језика: словеначком, српском и хрватском.

⁹¹ Српске новине, Београд 1919, бр. 16

⁹² Исто.

⁹³ Исто

⁹⁴ Исто

га ентитета говори се само у смислу изражавања жеље, посебним одлукама, два конститутивна субјекта, али се не каже да ли су те посебне одлуке са „израженим жељама“ званично прихваћене од државе којој су упућене.

Као ни одлуке скупштине у Новом Саду, ни одлуке Скупштине у Подгорици на поменутом скупштинском засиједању нису прочитане народним посланицима у Скупштини Србије. С друге стране, мислећи превасходно на „прводецембарске акте“, у скупштинском обраћању председник владе је рекао да је „овај велики историјски чин, господо народни посланици, извршен (је) без вашег формалног учешћа, поступак диктован политичком ситуацијом и брзим развојем догађаја“⁹⁵. Ријеч је, дакле, о неучествовању парламента Краљевине Србије у усвајању Адресе и Прокламације. Иста пракса подразумејевала се и у погледу неучествовања скупштине Србије у доношења одлука или „изражених жеља“ скупштина у Новом Саду и Подгорици, што премијер Протић у свом обраћању није споменуо. И процедура уручења тих скупштинских одлука, односно њиховог „примања од стране регента Александра“, како је то иницијално обављено, извршена је уз значајно поједностављење и сведена на нижи степен официјелности (у смислу изостанка прокламације наследника престола), у односу на начин на који је било обављено уручења одлука Народног вијећа.

Сем тога, упоредна анализа показује да је на поменутом засиједању Скупштине Србије начин постизања сагласности воља једним дијелом, процедурално, подигнут на виши ниво, тиме што је Скупштина усвојила: „Изјаву Владе о проглашавању уједињења Срба, Хрвата и Словенаца у заједничку државу“⁹⁶. То се односило само на „прводецембарске акте“, док кроз скупштинску процедуру парламента Краљевине Србије, ни тада ни накнадно, нису прошле одлуке скупштина из Новог Сада и Подгорице, у смислу изјаве или било ког другог учествовања владе Краљевине Србије.

Још један случај парламентарног помињања субјеката уједињења и чињенице стварања заједничке државе Краљевства СХС, десио се у парламенту, али не Србије већ на састанку Привременог народног представништва СХС, одржаном 16. марта 1919. На њему је у име Његовог величанства Петра Првог, краља Срба, Хрвата и Словенаца, Његово краљевско височанство наследник престола Александар одржао Бесједу којом је отворио сједнице Привременог народног представништва Краљевине СХС. У питању је било прво засиједање новооснованог парламента прве југословенске државе. Говорећи о значају извршеног ује-

⁹⁵ Исто

⁹⁶ Исто

дињена, као израза народне воље, престолонаследник Александар је рекао: „Са задовољством и захвалношћу помињем тумаче те воље и извршиоца тог чин: Одасланство народног вијећа и одлуку Војвођанске народне скупштине, за наш народ пређашње Аустроугарске монархије, Народне скупштине Краљевине Србије и Велике народне скупштине Црне Горе. Њихове одлуке и мој владалачки одзив прихватили су са неизмјерном радошћу: Сарајево и Београд, Загреб и Нови Сад, Љубљана и Цетиње, Сплет и Скопље“.⁹⁷ На крају бесједе престолонаследник је прогласио отвореним сједнице Народног представништва Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

Но, пошто се ни по смислу текста из престолонаследникове Бесједе поводом почетка рада Народног предсједништва уједињене државе не може рећи да се радило о давању сагласности на одлуке скупштине, односно предлогу о њеном парламентарном усвајању, остаје правно необразложено од ког датума се престанак, или прекид међународног континуитета Црне Горе десио. Пошто смо рекли да су одлуке Подгоричке скупштине, ма како их тумачили, једностран политички акт који без сагласности субјекта кога се тичу не представљају правно ваљан документ са елементима међудржаног уговора, или конститутивни, заједничком вољом усаглашен, међудржавни уговор, можемо рећи да су оне фактички биле без правног утицаја на процес конституисања југословенске државе. Остаје да закључимо да се до датума о престанку међународног континуитета Црне Горе може доћи не на основу одлука Подгоричке скупштине, већ посредним путем, везивањем за други датум, у коме нема јасно дефинисане правне намјере, нити садржаја одлуке у којој се спомиње престанак постојања Краљевине Црне Горе, али која је била од одлучујућег значаја у процесу стварања Краљевине СХС са „подразумијеваним статусом“ Краљевине Црне Горе као њеног саставног дијела.

Тако поново долазимо до 1. децембра 1918. У поступку тада саопштених одлука и прокламација нису учествовали црногорски представници, нити су се „прводецембарски акти“, са својим садржајем, на било који начин непосредно дотицали питања будућег статуса Црне Горе. Спомињање у Адреси Народног вијећа одлуке коју је оно донијело о уједињењу Државе СХС са Србијом и Црном Гором, осим реторичког става, реално није имало никакав правни ни политички значај за Црну Гору. Да се он није ни подразумеваво, нити да су му придавана било каква политичка очекивања видљиво је из чињенице да сагласност званичне Црне Горе на одлуке Народног вијећа Државе СХС, о ује-

⁹⁷ *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 16. марта 1919, Година I, 1919, бр.19.

дињењу са Србијом и Црном Гором, никада није тражена од црногорске владе у Паризу, као ни од било кога другог тијела које је имало претензије да буде репрезент црногорске државности. Таква сагласност очигледно никоме није била ни важна. Од ње није ни зависило остварење уједињења садржано у одлуци Народног вијећа Државе СХС.

Но, овај датум је важан због других разлога. Чињенице да је тога дана, доношењем одлуке о стварању југословенске државе, установљена нека врста „генералне клаузуле“ важеће за све субјекте конституенте нове државе. То се прије свега односи на чињеницу да је датум стварања Краљевства СХС, за све државне ентитете који су ушли у његов састав то истовремено био и датум сукцесије у погледу свих њихових права и обавезе које су од тога дана прешле на Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца као државу сукцесора. Правно посматрамо, на основу претходно назначених: датума и субјекта сукцесије, констатованих и у бројним међународним актима донесеним послје окончања Првог свјетског рата, произилази да је 1. децембар датум од кога почиње сукцесија међународне обавезе Црне Горе, од стране државе сукцесора, Краљевства СХС. Идући обрнутим редом, то даље значи да је датум почетка сукцесије у међународна права и обавезе Краљевине Црне Горе истовремено и датум престанка њеног међународноправног континуитета.

Да се 1. децембар 1918. може сматрати двоструко важним за Црну Гору, можемо закључити на основу примјера преузимања међународних обавеза Црне Горе, које је Краљевина СХС вршила од 1. децембра 1918, како је њено стварање одређено у Адреси и Прокламацији, а од тада као опште мјесто прихваћено у правном поретку југословенске државе и међународним односима. То је датум са којим је правно престао, већ фактички суспендован, међународни континуитет Црне Горе, а држава сукцесор у њене међународне обавезе постала Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца (а не Краљевина Србија).

Историјске околности су у овом случају утицале да се престанак међународног континуитета утврђује на основу датума отпочињања процеса сукцесије, а не обрнуто, као што је у пракси међународних односа уобичајено⁹⁸.

⁹⁸ Престанак међународноправног континуитета подразумијева да је нестала држава на коју се он односи, односно да она више не посједује три битна елемента државности. У случају црногорске државе, од одласка краља и Владе из земље, капитулације црногорске војске у јануару 1916. и окупације њене територије, до окончања рата, од неопходна три елемента Црна Гора није имала слободну територију, нити суверену власт која би се на њеној територији остваривала. Њена државност, међутим, у том периоду због привременог карактера окупације, којом се не може мијењати установљени поредак сматрала се непрекинутом, а њен суверенитет привремено суспендованим.

Овакав закључак да је сукцесија у међународне обавезе Црне Горе започела 1. децембра 1918. и да је то уједно датум престанка њеног међународноправног континуитета, на први поглед компликује чињеница да је у то вријеме, и неколико година након тога, мада више уз прећутан него уз недвосмислен званичан став или одлуку главних великих сила, ратних побједница, у међународним односима и даље као субјект међународног права фигурирала Црна Гора. Њено дотадашње постојање базирано на избјегличком статусу краља Николе и црногорске владе, није оспоравано. То сигурно није чињено због званичног присуства акредитованих представника тих сила при црногорском двору у егзилу. Прије би се могло говорити о политичкој неспремности великих сила савезница да на дневни ред отворено поставе питање даљег постојања Црне Горе.

Без политичке жеље да се црногорско питање званично отвори и ријеша, јер се радило о међународно признатој савезничкој држави, престанак међународног субјективитета Црне Горе је препуштан времену, с очигледном намјером да други догађаји понуде одговор о начину њеног нестанка. Са становишта коначног рјешења, за већину главних савезничких сила, и поред декларативног непризнавања одлука Подгоричке скупштине, престанак њеног међународноправног континуитета више није био упитан. У супротном, свакако би предузеле мјере ради обнове државности Црне Горе.

Умјесто тога, одлуком Врховног савјета конференције мира у Паризу званично је одобрено учешће представника Црне Горе у њеном раду, али изасланик Црне Горе на самој конференцији није могао да буде присутан⁹⁹. Примјер те одлуке, која није спроведена, као и чињеница да црногорско питање на Мировној конференцији није разматрано, можда најбоље илуструју карактер политике главних сила одлучилаца, који је одликовала неподударност између званичних, јавно саопштаваних ставова, те политичког дјеловања ван очију јавности. Иако су биле упознате о свему што се од 1916. као и 1918. дешавало у Црној Гори, укључујући оспорени и неприхваћени модел провјере „већинске воље“ народа, уз

Са ослобођењем земље односно рушењем окупационог система власти, за постојање црногорске државе било је потребно и постојање властитих органа суверене власти на ослобођеној територији, способних да заштите сопствени, државни поредак. Ако није остварен елемент суверене власти, на територији која више није под непријатељском управом, не може се сматрати да постоји држава. Црногорски краљ и влада који су се налазили у иностранство као званични представници те власти, више нису могли испуњавати претходни услов с обзиром на немогућност успостављања ефективног правног поретка након окончања ратног стања

⁹⁹ Видјети: Dr Dragoljub Živojinović, *Pitanje Crne Gore i Mirovna konferencija 1919. godine*, Istorija XX veka XIV-XV, Beograd 1982, 5-79

игнорисање предлога о организовању плебисцита у Црној Гори, као и о повратку краља Николе у земљу, све се ипак свело само на званично, декларативно, неприхватање одлука донијетих на скупштини одржаној у Подгорици, које су у обраћањима црногорских званичника тумачене као облик насилног присаједињења Црне Горе Србији. Но, и то њихово неприхватање имало је само реторичку форму, јер није подразумевало предузимање других конкретних мјера да се стање промијени.

Очигледно да је опредјељење за стварање југословенске државе, након распада Аустроугарске монархије из угла савезничке политике, обесмишљавало потребу за постојањем самосталне Црне Горе. Утисак је да су и у реализацији таквих циљева своје политике велике силе правиле пропусте. Међу најважнијим је онај да све што су савезничке велике силе фактички одобриле да се у пракси деси, нису на Конференцији мира кроз адекватне одлуке верификовале и усмјеравале. На јасан политички став су имале не само право већ и обавезу, посебно у погледу територија и држава које су у току рата биле савезничке окупирани земље, а њихови највиши преставници били у егзилу. Пропустивши да то ураде на правно-политички и историјски јасан начин, какав год он био, оставили су простор не само за спорове и недоумице које трају више од једног вијека, већ и за рзличите врсте других контроверзи.

V

Посматрано са правног аспекта, произилази да је са стварањем Краљевства СХС престао међународноправни континуитет Краљевине Црне Горе. С те тачке гледишта, у нашем случају то значи да се: „без обзира када су је велике силе признале, јер формално признање, иако није неважно, само потврђује чињеницу стварања државе“¹⁰⁰, а новостворена држава (сходно међународном праву), може сматрати само Краљевство СХС и да сходно томе једино оно може бити сукцесором у међународноправне односе држава, односно територија, које су у њен састав ушле.

Црна Гора је без посебне одлуке конференције мира у Паризу, од већине савезничких држава „прећутно“ третирана као саставни дио нове државе, Краљевине СХС, од тренутка њеног стварања. У свим мултилатералним актима и правном поретку самог Краљевства СХС, као датум његовог стварања прихваћен је 1. децембар 1918.¹⁰¹ Од тога дана

¹⁰⁰ С. Ђорђевић – *О континуитету држава с посебним освртом на међународно правни континуитет краљевине Југославије и ФНРЈ*, 161.

¹⁰¹ Тако је и у савременом правном систему Републике Хрватске, сходно Закону о предузимању савезних закона из области мировинског и инвалидског осигурања од СФР

као сукцесор у међународне обавезе држава чланица које су ушле у састав Краљевства СХС, укључујући и Црну Гору, појављује се новостворена југословенска држава, иако је Краљевина Црна Гора, у то вријеме, још увијек, званично сматрана посебним државним субјектом.¹⁰²

Након што је створено Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, без обзира на каснији датум „окончања правне процедуре“ уласка Краљевине Црне Горе у Краљевство СХС (17. децембар 1918), ипак се једино 1. децембар може да рачуна као датум почетка сукцесије у међународне обавезе свих субјеката, конституената, укључујући и Црну Гору, од стране новостворене државе.

Значи да се као сукцесор права и обавеза Црне Горе не појављује Србија „уједињена са Црном Гором и Војводином“, већ Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца. Она је била једини новоконституисани субјект, захваљујући чему је и добила међународно признање на мировној конференцији у Паризу. При томе треба напоменути да је нова држава, Краљевство СХС вршила: „независно суверена права на новој територији, не на основу права ранијег суверена, већ по свом сопственом праву, које произилази из вршења функције суверенитета на својој сопственој територији“.¹⁰³ Није уопште спорно право држава сукцесора

Југославије, који се од 1991. оримјењује у Хрватској, тј. према Основном закону о мировинском осигурању: „једини критериј за преузимање права из мировинског осигурања негдашње Аустро-Угарске Монархије (је) држављанство особе (осигураника) након 1. просинца 1918...“.¹⁰² Mihovil Rismondo, *Pojam i predmet sukcesije država u mirovinskom osiguranju*, u: *Mirovinsko osiguranje u Hrvatskoj i sukcesija država*. Split veljača 2002.A. Metelko-Zgombić, *Sukcesija država od 1918. Do danas na području republike Hrvatske i njihov uticaj na državljanstvo fizičkih lica*, Zbornik pravnog fakulteta Rijeka, 1991.

¹⁰² Црногорско питање поново је актуелизовано, Божићном побуном јануар-фебруар 1919, а одређену међународну тежину је добило и политичким ставом Италије која га је користила као средство политичког притиска, настојећи да путем заговарања обнове црногорске државности оствари своје претензије на југословенске територије у источном дијелу Јадрана. Савезници су и поред тога што су званично признавали нову југословенску државу одржавали односе са црногорском емигрантском владом. Потписивањем споразума у Рапалу између Италије и Краљевине СХС, а посебно послје одржавања избора за Конституанту крајем 1920. које је схваћено као једнодушно изјашњавање црногорског народа за уједињење, постојање црногорске владе постало је беспредметно, па су с њом прекинути дипломатски односи. Француска је то урадила 20. децембра 1920, САД 21. јануара 1921, а Енглеска 12. марта исте године. Италија је после Рапала, из породичних разлога, одржавала дипломатске односе са Црном Гором, прекинувши их 1. марта 1921. године, након смрти краља Николе. С обзиром на значај признања, као декларативног чиниоца у процесу међународног конституисања државе, ови датуми о престанку дипломатских односа не могу утицати на изнијет став о времену престанка постојања црногорске државе.

¹⁰³ Dr Stevan Đorđević, *O razgraničenju pojmova kontinuiteta i sukcesije država i međunarodnom pravu*, 369

да саме на основу своје суверене власти ријеше питања у погледу супституције у права и обавезе везане за територије које су предмет сукцесије. Ако се подсетимо и дефиниције сукцесије М. Хубера да је то: „ситуација када је једна државна сила ишчезла, док је на њеној територији друге већ постојеће наслеђују или се нове рађају“,¹⁰⁴ можемо закључити да је ријеч о сложеној трансформацији односа између ранијих субјеката међународног права и нове државе, или само између ње и дјелова територије других држава, при којој се на државу сукцесора не преносе „сва права и обавезе, већ само нека од њих“.¹⁰⁵

Пошто није ријеч о наслеђивању права и обавеза, као у унутрашњем праву, „нова држава врши независно суверена права на новој територији, не на основу права ранијег суверена, већ по свом сопственом праву, које произилази из вршења функције суверенитета на својој сопственој територији“.¹⁰⁶ Из претходно реченог произилази да „ширина сукцесије“ не мора у свим ситуацијама бити иста. Последице промјена последице којих се она поставља у односу на: међународне уговоре, на разне финансијске обавезе и дугове, јавна добра, законодавство, држављанство, разне концесије...“, у различитим ситуацијама могу бити разнородно рјешаване. Држава сукцесор, у погледу преузимања права и обавеза које су везане за територију која је предмет сукцесије, одлуку по правилу доноси по свом сопственом праву. Наглашавамо: по правилу, јер у погледу генералног става о примату властитог правног поретка државе сукцесора на цјелини своје територије (старе и новодобијене) постоје и ограничења.

Ријеч је о ситуацијама у којима права у погледу пуне слободе дјеловања држава сукцесора могу бити ограничена или уређена одредбама мировних уговора. То се обично дешава у ситуацијама када се питање сукцесије поставља у погледу преузимања права и обавеза везаних за територије које су биле саставни дио једне или више држава, које су биле у ратним сукобима, а последице којих је дошло до територијалних промјена, некада веома крупних. Познате су ситуације да се у таквим случајевима мировним уговорима који се доносе на мировним конференцијама, последице окончања ратних сукоба, осим питања држављанства, статуса мањина, регулишу и питања судбине права и обавеза везаних за територије над којима се мијења дотадашњи носилац суверене власти. Према важећем правном начелу о примату међународног права над унутрашњим, у таквим ситуацијама одредбе из уговора о миру имају примат у односу на суверена права држава сукцесора.

¹⁰⁴ Исто.

¹⁰⁵ Исто.

¹⁰⁶ Исто.

Начело о примату међународног права над унутрашњим веома је видљиво и у случају наше теме. Штавише, можемо рећи да су многа питања везана за сукцесију Краљевства СХС у међународне обавезе држава које су у њен састав ушле била регулисана версајским мировним уговорима. Ако обратимо пажњу на судбину међународних уговора везаних за територију државних субјеката који су ушли у састав Краљевине СХС, укључујући и потенцијал уговорног капацитета Краљевине Србије, видјећемо да је за уговорни статус нове државе обавезујући значај имао начин регулисања тог питања у Уговору између савезничких и удружених сила и Државе Срба, Хрвата и Словенаца (о мањинама) (са прилозима).

Уговор о коме је ријеч закључен је у Сен-Жермену, 10. септембра 1919.¹⁰⁷ године и то је само један од уговора из „версајског система“ мировних уговора значајних за питање сукцесије Краљевства СХС у права и обавезе држава, које су постале њени конституенти. Потписнице овог уговора биле су, на једној страни: „Главне савезничке и удружене силе“: Сједињене Америчке Државе, Британско царство и Јапан, а на другој: Држава Срба Хрвата и Словенаца.¹⁰⁸

За ову прилику скренућемо пажњу на неколико његових чланова које указују на дејство овог уговора и начин њиме оствареног примата међународног права над унутрашњим. То је јасно речено у чл. 1 у коме је записано да одредбе чланова од 2 до 8, Главе I Уговора треба да „буду признати као основни закони“, са којима „никакав закон, никаква уредба и никакав званичан акт не могу да буду у противречности или препрека са тим одредбама“.¹⁰⁹ Експлицитно је речено и да се садржају тога дијела уговора „не може противставити ни један закон, ни једна уредба и ни једна званична радња“.¹¹⁰ На тај начин су наведени чланови поменутог међународног уговора пренијети у правни поредак Краљевине СХС, као дио њеног унутрашњег правног поретка. То је учињено примјеном норми којима су у поменутом уговору регулисана питања у вези са статусом мањина, грађанским правима и слободама, начину стицања држављанства, српско-хрватско-словеначког, од стране свих поданика Краљевства СХС.¹¹¹

Ван ових чланова из Главе I, Уговору између савезничких и удружених сила и Државе Срба, Хрвата и Словенаца, који се односи на

¹⁰⁷ *Balkanski ugovorni odnosi 1876-1996. Dvostrani i višestрани међународни уговори и други дипломатски акти о државним границама, политичкој и војној сарадњи, верским и етничким мањинама, II том (1919-1945), priredio Momir Stojković, Beograd 1998, 34*

¹⁰⁸ Исто.

¹⁰⁹ Исто.

¹¹⁰ Исто, 35.

¹¹¹ А. Metelko-Zgombić, *Sukcesija država od 1918. do danas na području republike Hrvatske i njihov uticaj na državljanstvo fizičkih lica*, Zbornik правног факултета Рижка, 1991.

права мањина у Краљевству СХС, за нас је посебно занимљив чл. 12 из Главе II. Он гласи: “До закључења нових уговора и конвенција Државу Срба, Хрвата и Словенаца обавезиваће пуноправно сваки уговор, конвенција или споразум у којима су Србија с једне стране и једна било која од Главних савезничких и удружених Сила с друге, биле стране уговорнице на дан 1. августа 1914. или после тог датума као и све обавезе које је Србија примила према Главним савезничким и удруженим Силама пре и после тог датума”.¹¹²

Истим међународним актом продужена је важност међународних уговора којима су била регулисана права и обавезе Краљевине Србије и према другим међународним субјектима, односно успостављен њихов међународноправни континуитет са Краљевством СХС. Сличним правним поступком и другим мировним уговорима послје окончања Првог свјетског рата којима су (чланом 289 Версајског, чланом 241 Сенжерменског, чланом 168 Нејског и чланом 224 Тријанонског мировног уговора) нормом међународног карактера, регулисана питања даљег важења међународних уговора Краљевине Србије. Наведени међународни споразуми, тј. њихове норме које су се односиле на Краљевство СХС, уведени су у правни систем југословенске државе.

У регулисању уговорног статуса Краљевине СХС усвојен је исти принцип, тј. направљена је категоризација међународних уговора Краљевине Србије и зависно од тако утврђене уговорне структуре одређено и који ће уговори бити пренијети у правни систем Државе СХС, односно обавезивати је. Тим поступком сви уговори Краљевине Србије разврстани су у три групе: 1. уговоре са такозваним главним силама савезничким и удруженим, 2. уговоре са непријатељским државама и 3. уговоре са силама савезничким и удруженим (ту спадају сви савезници осим главних), као и са неутралним државама”.¹¹³ Поменути међународним актима дејство свих уговора из прве групе је продужено, тј. остали су на снази сви уговори које је закључила Краљевина Србија, с тим што је њихова важност проширена на цијелу територију Краљевства СХС. Из уговора друге групе, као потписница поменутих међународних аката, Краљевина СХС је имала право да у року „од 6 мјесеци, нотификује оне двостране уговоре, закључене пре првог светског рата, за које жели по својој вољи да остану на снази”.¹¹⁴ Пошто су ријетки случајеви да је Краљевство СХС користило ово право, уговори са непријатељским државама су у принципу угашени.¹¹⁵

¹¹² Исто, 38.

¹¹³ Dr Stevan V. Đorđević, O kontinuitetu država s posebnim osvrtom na međunarodno pravni kontinuitet kraljevine Jugoslavije i FNRJ, 161.

¹¹⁴ Исто.

¹¹⁵ Уговорно стање могло је бити одржано са непријатељским државама и на основу

Од побијеђених држава, уговорне односе, по окончању рата, Краљевина СХС није регулисала са Турском, јер прва југословенска држава није приступила Лозанском уговору из 1923. Питање сукцесије у уговорене односе везане за територију која је прије уласка у састав Краљевине СХС припадала Турској регулисано је билатералним Уговором о миру и пријатељству од 23. октобра 1935. Питање важности међусобно закључених међународних уговора, по одредбама овог међудржавног споразума остало је отворено и требало је да се рјешава „по општим правилима о дејству рата на уговоре између зараћених страна“.¹¹⁶

Што се тиче групе уговора са савезничким и неутралним државама, по одредбама неведених версајских мировних уговора, укључујући и Уговор о заштити мањина, главне савезничке и удружене силе дале су право да заинтересоване стране споразумно ријеше питање даље важности међународних уговора Краљевине Србије. Опет је, дакле, из уговора, мировних и других, међународног карактера изведено право о споразумном рјешавању питања важности уговора Краљевине Србије, у односима Краљевства СХС и других држава на билатералном плану. У литератури се наводи да је „став југословенске државе ... био да сви уговори Краљевине Србије са савезничким и неутралним државама“ и даље остају на снази, изузев ако нијесу „престали да важе по неком од редовних престанака уговора“.¹¹⁷

Чињеница да је поменути међународним актима: мировним и другим међународним уговорима прописано који билатерални уговори Краљевине Србије могу остати на снази, и проширити своје дејство на цијелу територију Краљевства Срба, Хрваа и Словенаца, а да у тим међународноправним документима нису споменути међународни уговори Црне Горе, значи да главне савезничке и удружене силе међународне уговоре Црне Горе нису сматрале међународноправо релевантним. У овом случају су се, чином неспомињања, међународних уговори Црне Горе у наведеним међународноправним документима они очигледно третирани као акти стављени ван снаге, односно угашени. Будући да су и остале савезничке и неутралне силе у погледу ријешења из мировних уговора поступиле на исти начин као главне, иако су, прије почетка рата, имале успостављене уговорне односе са Црном Гором, значи да су и оне прихватиле важност и правну обавезност уговора Краљевине Србије за цијелу територију државе СХС, у чијем саставу се сма-

изјаве Краљевине СХС „без договора са непријатељским државама“, ако су били у складу са одредбама мировних уговора. Исто.

¹¹⁶ Исто.

¹¹⁷ Исто 162.

трало да је од стварања прве југословенске државе била и Црна Гора. С обзиром на то да је југословенска држава последице 1. децембра 1918. била јединствен субјект међународног права, изгубили су важност и билатерални уговори закључени између Србије и Црне Горе.¹¹⁸

У вези са примјеном Уговора између савезничких и удружених сила и Државе Срба, Хрвата и Словенаца (о мањинама) (са прилозима) и других мировних уговора са непријатељским земљама, иако су њихове норме биле саставни дио унутрашњег права, у пракси се појавила потреба доношења упутстава о примјени неких од њих.

Тако је у прописаном року донијето Упутство за извршење уговора о миру с Њемачком „у погледу економских клаузула за наше поданике који имају интерес у Њемачкој“.¹¹⁹

У Упутству је било прописано да је према уговору о миру „Њемачка (је) дужна вратити нашим грађанима, одмах, све њихово имање – покретно и непокретно, права и интересе сваке врсте“.¹²⁰ Сем тога, наши грађани су имали право тражити: „да им се врати имовина у природи, чак и у случају ако је за вријеме рата извршена продаја“¹²¹. Поред тога, могли су да траже: „накнаду штете која је претрпљена што је њихово имање које је било у Њемачкој секвестрирано или ликвидирано“. У упутству је такође прописано да се: „приватно-правни уговори закључени прије 18. октобра 1916. год. између припадника Краљевине Србије и Црне Горе и њемачких припадника с друге стране“ сматрају ништавним „од горе реченог датума“. Били су поништени, од 5. фебруара 1919. године: „приватноправни уговори закључени пре реченог дана између наших садашњих припадника који су пре били аустријски и угарски грађани, односно босанскохерцеговачки припадници, с једне и њемачких грађана с друге стране“¹²². Од ништења су се могли изузети „они уговори чије извршење буде захтевала Влада...“¹²³

¹¹⁸ Како се у савременој међународној заједници рјешава питање сукцесије држава у материји уговора, видјети: *Duško Dimitrijević, Sukcesija ugovora u savremenoj međunarodnoj praksi*, у: Stevan Đorđević, Duško Dimitrijević, *Pravo međunarodnih ugovora*, Beograd 2011.

¹¹⁹ Службени лист бр. 69, 1920.

¹²⁰ Исто.

¹²¹ Исто.

¹²² Исто.

¹²³ Од наведеног општег правила су се изузимали и остајали у важности:

1. Дугови и остале новчане обавезе које су пољедица извршења једне радње или плаћања предвиђеног самим приватно-правним уговорима који су у питању;
2. Уговори закључени са одобрењем наше или њемачке владе;
3. Приватноправни уговори о закупу кирије и обећања закупа;
4. Приватноправни уговори о хипотеци и залози;
5. Концесије рудника, мајдана и рудних слојева;

По карактеру и смислу сличном претходном акту, иако је имао другу правну форму, био је: “Закон о конвенцијама закљученим са Аустријском републиком ради скидања секвестра и свих изнимних мјера над имовином обостраних поданика као и ради рјешавања других питања у вези са одредбама Сенжерменског уговора о миру”¹²⁴

Закон је садржао „Споразум о дуговима“, по коме су конвенцијом „Краљевине СХС с једне стране и Републике Аустрије с друге стране регулисана плаћања дуговања и потраживања насталих у бившим аустроугарским земљама између припадника високих страна уговорница“. Чланом I Закона било је одређено да се одредбе „конвенције не примјењују на дуговања и потраживања закључена између аустријских припадника с једне стране и припадника бивших краљевина Србије и Црне Горе с друге стране“ јер су били у питању односи са непријатељском државом. У чл. II Закона прописано је ко се има сматрати припадником једне или друге високе уговорнице“.¹²⁵

Осим регулисања односа посебним актима са појединим непријатељским државама, донијета је и Уредба о ликвидацији приватноправних односа између пређашњих држављана краљевина Србије и Црне Горе и држављана оних држава с којима су биле у ратном стању, датирана са 1. мајем 1920. По чл 1. Уредбе сматрали су се поништеним: „сви приватно-правни послови (уговори итд.) ма које врсте били, због рата неизвршени дјелимично или у цјелини, а закључени пре рата између Краљевине Србије или Црне Горе и њихових пређашњих држављана с једне стране и држава са којима су оне у ратном стању и њихових држављана с друге стране“¹²⁶

Сходно уредби сматрале су се поништеним и све концесије: „што их је Краљевина Србија или Црна Гора дала држави, с којом је у ратном стању или њеним држављанима, подразумијевајући ту и разна правна лица, друштва и удружења.“¹²⁷ Од поништења су биле изузете оне концесије за које Држава Срба, Хрвата и Словенаца „нађе да их треба одржати у важности“. Одлука о одржавању у важности концесија требало је да буде донијета у року од шет мјесеци од ступања на снагу угово-

6. Приватноправни уговори закључени између појединаца и државе, области општине или којих других правних административних лица и концесије које је дала наша или њемачка држава, област, општина, или какво друго слично административно правно лице“. Исто.

¹²⁴ *Службене новине Краљевине СХС*, 1924, год. VI, бр. 88

¹²⁵ У смислу чл. I прописано је да ће се као припадници страна уговорница сматрати сва физичка лица која имају свој домицил „тј. која уобичајено бораве или имају своје законско сједиште на одговарајућој територији“.

¹²⁶ *Службене новине Краљевине СХС*, бр.105

¹²⁷ Исто.

ра о миру с одређеном непријатељском државом. По правној важности овакво рјешење било је шире и није се односило само на непријатељске земље. То се види и из Објаве Министарског савјета, од 14. марта 1919. о наплати царина донијете на предлог министра финансија, о уређењу правних трговинских односа Краљевине СХС са иностранством од 11. марта 1919.¹²⁸

Објавом је било предвиђено да се са: „савезним и пријатељским државама“ које су и даље биле у трговинским односима с Краљевином СХС „по сили“ закључених трговинских уговора „одржава и слободно развија трговина“. Сасвим другачије је било у погледу трговинских уговора са непријатељским земљама са којима је био забрањен или искључен „сваки промет трговински или лични“.

Што се, пак, тиче неутралних држава које су биле у уговорном односу са Краљевином СХС, Објавом је у начелу био допуштен промет предвиђен уговорним одредбама, с тим што се није смјело допустити да непријатељске државе остварују право увоза или извоза из Краљевине СХС преко неутралних држава.¹²⁹

Мада је на Краљевство СХС, као државу сукцесор проширен уговорни капацитет Краљевине Србије, нијесу престали да важе сви међународноправни акти Црне Горе. То се односи на неке билатералне међународне уговоре, али и на приватноправне уговоре с елементима иностраности (код ових уговора једна страна уговорница је била црногорска држава, а друга неко правно лице: банка, кредитни завод, служба за поштанско-телеграфски саобраћај, фабрика оружја), путем којих је Црна Гора преузимала финансијске обавезе према иностраним повјериоцима или им давала одређене концесије.¹³⁰

У погледу концесија економске природе датих од црногорске владе, али и јавних установа оних држава које је наслиједила краљевина СХС, посебно је регулисано питање италијанских друштава и грађана. Влада Краљевине СХС дала је начелну изјаву да признаје у корист италијанских друштава и грађана у Далмацији права која они уживају на основу концесија законито стечених до 12. новембра 1920. год. Влада Краљевине СХС се обавезала да одржи све обавезе ранијих влада према италијанским друштвима и грађанима. У питању су били држављани савезничке земље.

¹²⁸ *Службене новине Краљевине СХС*, 1919 бр. 21

¹²⁹ Исто. Посљедњим чл. 7 било је регулисано да се Албанији допусти слободан довоз без икаквих царина или других дажбина, као и без икаквих царинских формалности, свих врста домаћих производа: пољопривреде, сточарства, шумарства.

¹³⁰ Видејети у наставку процедуру имплементације *Уредбе о ликвидацији приватноправних односа између пређашњих држављана краљевина Србије и Црне Горе и држављана оних држава с којима су биле у ратном стању*, датирану са 1. мајем 1920

У пракси је преостало да новостворена држава Краљевина СХС појединачним унутрашњим прописима ријешити питање својих обавеза у поштовању права концесионара стечених од стране Краљевине Црне Горе прије почетка рата. У правном смислу тиме се постављало питање даље важности појединих приватноправних уговора с елементима иностраности. Таква питања су рјешавана најчешће актима Министарског савјета. Примјер такве врсте у случају италијанских друштава и грађана имамо код „Ослобођења од плаћања царине, пореза, приреза и других дажбина на предмете који се увозе по чану 32 и 33 уговора закљученог 14/27. јула 1906. године између тадашње Црногорске владе и Барског друштва“. Ријеч је о :“ Уговору о градњи барског пристаништа и жељезнице пристан- Скадарско језеро“.¹³¹

Министарски савјет је у вези с тим актом на сједници од 30. новембра 1926. донио рјешење које је имало двије тачке.

Из садржаја тачке 1 произилази да је Барском друштву признато: „привремено ослобађање од плаћања царине и свих осталих државних пореза, приреза и других дажбина, до закључно 31. маја 1927. За све предмете које поменуто Друштво увози за градњу и експлоатацију пристаништа, жељезница и пристана на Језеру“. Рјешење Министарског савјета се односило и на ослобођење Друштва од плаћања царина и дажбина које су се тичале „принадлежности, као и лађа и материјала ма које врсте били који буду одређени за пловидбу по језеру, а према чл. 32 и 33 Уговора о градњи и експлоатацији Слободног барског пристаништа и жељезнице од Пристана до Скадарског језера, као и пловидбе механичким средствима по Скадарском језеру од 27. јуна 1906“.¹³²

У тачки 2 рјешења Министарског савјета прописано је да ће министар финансија одредити „које су гаранције за обезбеду царина и осталих државних пореза, приреза и дажбина“¹³³ које треба приложити. Обзнаном о ослобођењу од плаћања царина, пореза, приреза и других дажбина „на предмете који се увозе по чл. 32 и 33 уговора закљученог између бивше црногорске владе и Барског друштва“, Министарски савјет је на сједници од 15. јануара 1929. године продужио рок важења свог ранијег рјешења од (ЦБр. 5195 3 од 30. новембра 1926), до 31. децембра 1929. закључно¹³⁴.

Краљевина СХС преузела је у цјелини финансијске обавезе Краљевине Црне Горе. То је учињено на основу општих правила о су-

¹³¹ Проф. др Гавро Перазић, мр. Радослав Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918*, 521-547.

¹³² *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Год VIII -1926, бр. 289.

¹³³ Исто.

¹³⁴ *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, година XI -1929, бр 14.

кцесији држава. Сем тога, преузете су и финансијске обавезе везане за територију бивше Аустроугарске монархије, односно њене дјелове који су ушли у састав Државе СХС. Финансијске обавезе према овим дјеловима територије Аустроугарске Краљевство СХС је преузело на основу мировних уговора са Аустријом (чл. 32 Сенжерменског) и Мађарском (чл. 47 Тријанонског уговора).¹³⁵

Питање сукцесије у финансијске обавезе Црне Горе може да буде тема посебног рада. У таквом приступу би се показала структура финансијских обавеза којима је окончан међународни субјективитет Црне Горе и како су оне касније гашене. Ради илустрације овом приликом можемо навести да су се исплате ануитета по црногорским зајмовима протезала до педесетих година XX вијека, па је њене финансијске обавезе наслеђивала најприје Краљевина СХС, а онда СФРЈ. То можемо видјети и по начину рјешавања јавних дугова и зајмова и у вези са тим споразумом о зајму између ФНРЈ и међународне банке за обнову и развој од 11. октобра 1951. Међу предратним дуговима и зајмовима који су обавезивали ФНРЈ били су и: *5% Црногорски зајам из 1909*, чији је износ за наплату доспијевао 5. IV 1941. и износио 14.878.720. фр. франака и *6% Црногорски зајам из 1912*. са 142.900 за наплату, на исти дан 5. IV 1941. ФНРЈ је у начели прихватила старе међународне обавезе краљевине СХС, укључујући и оне које су проистицале из ових зајмова.¹³⁶

Други илустративан примјер представља садржај чл 18. Финансијског закона за 1924/25. годину. У њему је речено да: „на терет партије Државне обавезе из ранијих година (партија 55) могу се чинити издаци за Србију и Црну Гору за обавезе створене од 1. јануара 1913. године до 31. марта 1924“, а за остале „од ослобођења и уједињења до 31. марта 1924“. Оваквим рјешењем дато је овлашћење министру финансија (из чл. 29) да закључи споразум са „Banque de Paris et des Pays Bas“ у Паризу и „Société Commerci de d Orient“ у Милану ради регулисања дуга бивше краљевине Црне Горе од 1.800.000 фр. франака по авансу међународног зајма од 1913. године. На име овог дуга уз 6% простог интереса/камате, у току буџетске 1924/25. године требало је да се исплати сума од 1.500.00 фр. франака, а остатак у десетогодишњим отплатама са 6% интереса.

За наш рад је, међутим, битно да нагласимо да је и укупно посматрано правна судбина уговорних обавеза Краљевине Србије, Државе Словенаца Хрвата и Срба и Краљевине Црне Горе, била различита. Сви уговори и обавезе краљевине Србије по основу раније наведених

¹³⁵ Исто.

¹³⁶ Dr Stevan V. Đorđević, *O kontinuitetu država s posebnim osvrtom na međunarodno pravni kontinuitet kraljevine Jugoslavije i FNRJ*, 124-125.

међународних аката Главних савезничких и удружених сила задржали су правно обавезујући карактер и преузети су од Краљевства СХС, а то значи и проширени на цјелину њене територије. Други дио уговора Државе Словенаца, Хрвата и Срба угашен је по основу тих истих међународних аката: уговора Главних савезничких и удружених сила са непријатељским земљама: Аустријом и Угарском, док су финансијке обавезе Црне Горе и Државе Словенаца Хрвата и Срба, преузете по општим правилима о сукцесији држава, а не одлуком главних савезничких и удружених сила.

Уговори који су били везани за територију која је са уједињењем ушла у састав Краљевства СХС су по истом том моделу преузети од стране Краљевства СХС. У свим наведеним случајевима остали су на снази међународни уговори Србије, а међународни уговори Краљевине Црне Горе су угашени. Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је у овој правној области била држава сукцесор. У најкраћем тако је ријешено питање сукцесије у материји међународних уговора.

Као и у случају билатералних, на Краљевство СХС проширена је важност свих мултилатералних конвенција чије је једна од земаља потписница била Краљевина Србија. Све вишестране конвенције чија је потписница била Краљевина Србија, обавезивале су Краљевину СХС¹³⁷ не по основу Уговора између савезничких и удружених сила и Државе Срба, Хрвата и Словенаца (о мањинама) (са прилозима), у чијој примјени се правила разлика у продужењу уговорних односа државе сукцесора са појединим групама држава: савезничким, побијеђеним и неутралним државама, већ по општим начелима о сукцесији држава у материји уговора. Сви вишестрани уговори који су до 1. децембра обавезивали Краљевину Србију продужили су своје правно дејство везујући га за односе са Краљевином СХС. С друге стране, вишестрани уговори Црне Горе су престали да се примјењују, односно они су угашени.

У питању је дакле била генерална сукцесија у раније мултилатералне уговорене односе краљевине Србије. У случају вишестраних међународних конвенција, чија је важност због истека рока продужена, послије 1. децембра 1918. обавезност њихове примјене регулисана је унутрашњим законским актима, који су се могли сматрати и сагласношћу о продужењу важности конвенције која је сада дата од Краљевине СХС на конвенцију чија је потписница била Краљевина Србија. Тако је, на примјер, Законом о међународној конвенцији за сузбијање трговине женскињем и дјецом „која је закључена под окриљем Друштва народа у Женеви 30. септембра 1921“ заправо продужена важност раније

¹³⁷Исто, 160-162.

озакоњених: Међународне конвенције за сузбијање трговине бијелим робљем, која је закључена 4. маја 1910. и Међународног споразума за успјешну заштиту од криминалне трговине познате под именом „трговина белим робљем“, која је закључена у Паризу 18. маја 1908.

Други такав примјер имамо код Закона о међународној конвенцији за сузбијање промета и трговине неморалним публикацијама, који је закључен под окриљем Друштва народа у Женеви 12. септембра 1923. којим је продужена правна важност Споразума о сузбијању промета неморалним публикацијама, који је закључен у Паризу 4. маја 1910.¹³⁸

VI

Претходно смо рекли да је у Уговору савезничких и удружених сила и Државе Срба, Хрвата и Словенаца (о мањинама) (са прилозима) закљученом у Сен-Жермену, 10. септембра 1919. у чл. 1 било прописано да одредбе чланова од 2 до 8, Главе I Уговора треба да: „буду признати као основни закони“, са којима: „никакав закон, никаква уредба и никакав званичан акт не могу да буду у противречности или препрека са тим одредбама“.¹³⁹

Чланови о којима је ријеч односили су се на регулисање унутрашњих односа у држави: „заштиту живота и слободе без обзира на порекло, народност, језик или веру“ и право слободе вјероисповијести у Држави СХС (чл. 2). Признат је статус државне припадности српско-хрватско-словеначких припадника у Држави СХС, као и право опције за друго држављанство (чл. 3). Истим чланом Држава СХС је признала „као српско-хрватске-словеначке припаднике пуноправно и без икаквих формалности аустријске, угарске или бугарске припаднике“ ако су на дан ступања на снагу овог уговора имали „према датом случају свој домицил, било своје завичајно право (*partinenza*, *Heimatsrecht*) на територији која је призната или ће бити призната као саставни део Државе Срба, Хрвата и Словенаца на основу уговора са Аустријом, Угарском или Бугарском, или сваког другог уговора закљученог у циљу регулисања садашњег питања“ (чл. 3)¹⁴⁰. Као „српско-хрватско-словеначки припадници пуноправно и без икакве формалности“ призната су и лица „аустријског, угарског или бугарског држављанства, која су рођена на поменутој територији од родитеља који на тој територији имају било свој домицил било завичајно право...“ (чл. 4)¹⁴¹.

¹³⁸ *Службене новине Краљевине СХС*, 1923, бр 117.

¹³⁹ *Balkanski ugovorni odnosi 1876-1918, II tom (1919-1945)*, 34

¹⁴⁰ *Isto*, 35.

¹⁴¹ *Службене новине краљевине СХС*, Београд 1922, бр. 22.

На сличан начин ово питање је регулисано и Законом о избору народних посланика за уставотворну скупштину Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. У чл. 9 поменутог закона прописано је да се „сматрају држављани Краљевине СХС сви који су били држављани Србије и Црне Горе до 1. децембра 1918...“¹⁴²

Држава СХС се обавезала да „не чини никакве сметње вршења права опције, предвиђеног уговорима закљученим или који се имају закључити између с авезничких и удружених сила, с једне стране и Аустрије, Бугарске или Угарске, с друге, које допуштају заинтересованима да стекну српско-хрватско-словеначко држављанство“ (чл.5). Стицање српско-хрватског-словеначког држављанства било је дозвољено по мјесту рођења чл. 6). Прописана је једнакост српско-хрватских-словеначких припадника пред законом и у погледу уживања“ грађанских и политичких права без обзира на расу, језик или веру“ (чл. 7). Такође, прописано је право српско-хрватских-словеначких припадника, који „образују етничке, верске или језичке мањине“ да уживају исти „поступак и исте гаранције, правно и физички, као и остали српско-хрватски-словеначки припадници“ (чл. 8). По истом закону Црна Гора у старим границама представљала је један изборни округ. Са друге стране, Уредбом о подјели земље на 33 области¹⁴³, у оквиру Зетске области била је и Црна Гора. Она је преко Зетке области изашла из својих старих граница, али не под својим ранијим називом: Црна Гора. Сједиште области било је на Цетињу, а ову област су сачињавали окрузи: барски, цетињски, никшићки, подгорички, андријевачки, колашински, берански, метохијски, са котаром бококорским“¹⁴⁴

Иако је овим законом питање судбине Црне Горе рјешавано на експлицитан начин, са њом није поступљено на исти начин као и са осталим југословенским територијама некадашње Аустроугарске монархије. Тако, на примјер, у једном од најважнијих питања, 15. априла 1922. био је донијет Закон о прелазу цјелокупне имовине бивше Аустроугарске монархије „у својину наше државе“. То је значило да сва покретна и непокретна имовина „која је била својина пређашње аустроугарске државе, има се сматрати као општа државна својина са којом има право располагања и распоређивања влада Краљевине СХС“¹⁴⁵. Такав за-

¹⁴²У наставку истог члана је речено да држављанство Краљевине имају и они који су до 1. децембра 1918. имали држављанство у Хрватској, Словенији, Далмацији, припадништво у Босни и Херцеговини или домовинско право (чланство, завичајност) у којој од општина или дијела општина других југословенских земаља што су прешле у власт Краљевине СХС.

¹⁴³Уредба о подели земље на области, *Службене Новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 28. априла 1922. број 92.

¹⁴⁴*Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1922, бр. 92

¹⁴⁵*Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1921, бр. 133.

кон није био донијет у погледу имовине Краљевине Црне Горе, што не значи да она фактички није била под управом владе Краљевине СХС.

Ни у једном члану 2-8 из Главе I *Уговора савезничких и удружених сила и Државе Срба, Хрвата и Словенаца (о мањинама)* (са приложима), за које је у члану 1 прописано да треба да „буду признати као основни закони“, тј. дио унутрашњег правног поретка Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, није поменуто Црна Гора, начин интегрисања њеног становништва и стицања новог држављанства, њихова мањинска језичка и вјерска права. На основу самог садржаја уговора могло би се погрешно закључити да се он није ни односио на Црну Гору. То потврђује ранији став о политици великих сила која је у погледу судбине Црне Горе и њеног статуса била нејасна и противурјечна. То значи да је ћутање о статусу Црне Горе више стваран основ за неспоразуме него што су чињени било какви јасни кораци у погледу начина његовог рјешавања. Црногорско питање у вријеме закључивања овог уговора у политици великих сила третирано је као још увијек „неријешено“. Но, територија Црне Горе већ од 1. децембра 1918. фактички је била саставни дио територије Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца, што је за савезничке и удружене силе било такође неспорно, а што мировним уговорима које су потписивали није ни признавано ни експлицитно негирано, већ се, мање или више индиректно, на то *de-facto* пристајало.

Чланови 2-8 Уговора о мањинама били су „признати као основни закон“ у Држави СХС и они су са карактером унутрашњих законских норми остали на снази и наредних година. Кад је у питању поменуто материја о држављанству, она је унутрашњим правним актом Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца регулисана тек 1928. Тада је, 21. септембра 1928, усвојен „Закон о држављанству“. Ипак, по карактеру основних рјешења он није одударо од садржаја одредби Уговора о мањинама.... То потврђује чл. 27 Закона о држављанству у коме је било прописано да: „Кад закон у извјесним случајевима тражи да је молилац: српско-хрватске-словеначке народности“ онда је он то могао да докаже: „1. Увјерењем власти да је лице пре 1. децембра 1928. било званичним актима заведено као припадник српске, хрватске, или словеначке народности“.¹⁴⁶ Поменуто увјерење издато од „опште – управне власти“ требало је да садржи податке: „да је лице у елаборату о попису становништва пре уједињења било заведено као припадник српске, хрватске или словеначке народности или да је српски, хрватски или словеначки језик признало као језик којим редовно општи“

Наведеним међународним актима: *Уговором о мањинама... и мировним уговорима са непријатељским државама*, на коју смо кратко

¹⁴⁶ *Службене новине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца бр 1-1*, Год IX – 1929.

скренули пажњу, одређен је оквир и главни смјер будућих законодавних активности Државе СХС у вези сукцесије у међународне обавезе конститутивних чланица Краљевине СХС, међу којима је била и Црна Гора. Основна правна полазишта из наведених аката за Државу СХС била су правни оквир приликом доношења властитих правних прописа којима је требало да заокружи у цјеловит правни систем, односно створи властити правни поредак.

Тај процес није био једноставан јер је територија нове државе обухватала простор на коме су претходно функционисали различити правни системи. У овом случају није дошло до аутоматског уједначавања правног система у цијелој држави, имплементацијом или проширењем законодавства и правног поретка Србије на цијелој територији Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. Напротив, уз корекције у појединим областима, као што ћемо видјети, продужено је функционисање главних органа извршне и судске власти и ранијих правних прописа, који су постојали прије 1. децембра 1918. у Црној Гори, или пак у југословенским областима бивше Аустроугарске монархије.

У првом Уставу Краљевине СХС у чл 133 био је предвиђен „краћи поступак за изједначавање законодавства и управе“ са роком до 29. јуна 1926. Но, како то у том року није урађено, средином 1926. донијет је Закон о продужењу рока за краћи поступак за изједначавање законодавства и управе установљен поменути чланом 133 Устава, а нови рок помјерен „за три године послвије 29. јуна 1926. године“.¹⁴⁷ Ипак, до почетка Првог свјетског рата није дошло до потпуног уједначавања правних система у Краљевини СХС.

Кораци који су предузимани ради усклађивања правних система били су различити. У неким случајевима они су одударали од начелног простог продужења важења ранијих начина управе и закона на просторима који су били у темељима правног поретка конститутивних субјеката који су ушли у састав нове државе. Тако, иако је Црна Гора била установила прописе који су важили на подручјима која су ослобођена у Првом и Другом балканском рату, и била у саставу црногорске државе, новим законским рјешењима то је промијењено. Законом о проширењу важности свих закона Краљевине Србије на ослобођене и присаједињене области у току балканских ратова од 27. фебруара 1921, сав простор који је био у саставу и под управом Црне Горе од 1913. године је интегрисан у правни поредак који је функционисао на простору некадашње Краљевине Србије у оквиру државе СХС.¹⁴⁸

¹⁴⁷ *Службене новине Краљевине Срба Хрвата и Словенаца*, год. VIII – 1926, бр. 286.

¹⁴⁸ У закону је речено: Сви закони раније Краљевине Србије ступају на снагу и важе за округе: кумановски, скопски, битољски, тетовски, призренски, звечански, косовски,

Било је и другачијих примјера, посебно у организацији судске власти. Ту су задржана нека стара рјешења, али и донијета нова.

У уједначавању функционисања система судске власти по важности се намећу два закона. Први је закон који је усвојен на 33. редовној сједници Народне скупштина Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, која је на основу чл. 130 Устава ријешила да се одредбе уводних правила части прве и главе IX и X „Криминалног (Казненог) законика за Краљевину Србију“ прошире на цијело подручје Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. „Глава девета“ регулисала је материју „о злочинствима и преступљенима противу Отачевава, Владатеља и Устава“, док је у „Глави десет“ нормативно регулисала област „о злочинствима и преступљенима против закона, власти и јавног поретка“.

Проширење примјене Казненог закона на цијело подручје Краљевине СХС, подразумијевало је да се у свим параграфима ријеч „Србин“ замијени са „грађанин“ а ријечи: „српски“ и „Србија“, са „Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“ и „Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца“.¹⁴⁹ Но, пошто се проширење примјене Главе IX и X Криминалног законика односила на подручје на којем су у пракси сходно Уставу Краљевине СХС у појединим покрајинама у примјени били правни прописи претходних држава, скупштинским законом о проширењу примјене његових глава било је одређено да у случају када су одредбе Криминалног законика „у сукобу са одредбама других казних законика који су на снази у појединим покрајинама Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, да се онда „има примијенити онај закон који је блажи“.

Правни провизоријум у организацији судске власти и функционисање различитих правних система у земљи видљив је и у одредбама Закона о уређењу редовних судова за краљевину. Иако је прописивао организацију судске власти, „седишта и нова месна надлежност окружних судова у Србији и Црној Гори“ требало је да буде урађена накнадно „након што се спроведе уређење нових српских судова“. До тада су сједишта судова и мјесна надлежност требало да остану иста, с тим што су се са ступањем Закона на снагу срески судови у Србији и Црној Гори требали звати „окружним судовим по мјесту свог сједишта“.

Пошто није основан један касациони суд, његову функцију требали су да врше „садашњи касациони судови у Београду, Одјељење

рашки, пријепољски, пљеваљски, бјелопољски, берански и метохијски и тада престају да важе све специјалне уредбе и прописи издани за ослобођене и присаједињене области послје балканских ратова“, *Службене новине КСХС, година VI, 1921, бр.*

¹⁴⁹Било је и других сличних примјера „прилагођавања“ текста законика. Тако су у параграфу 7 ријечи: „према српској власти и према Србима“ замијењене ријечима: „према власти или према грађанима Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца“, а ријечи: „законима српским“ замијењене су ријечима „законима своје земље“.

Београдског касационог суда у Новом Саду, Сто седморце у Загребу, одјељење Стола седморице у Загребу, Врховни суд у Сарајеву, Велики суд у Подгорици¹⁵⁰. Они су се према Закону сматрали одјељењима касационог суда.

При Касационом суду у Београду установљен је Државни суд за заштиту државе. Суд је био надлежан на подручју цјеле државе: „за извиђање, расправљање и суђење о кривичним дјелима из главе IX Кривичног законика Краљевине Србије и о дјелима 1...9, 13, 14 Закона о заштити јавне безбједности и поретка у држави“¹⁵¹. За овај закон важиле су: „прописи казног поступка за Хрватску и Славонију“. Министар правде био је овлашћен да уредбом пропише измјене тога поступка.

Свакако пада у очи да је било прописано да против рјешења Државног суда за заштиту није било даљег правног лијека.

Што се процесне стране, односно судског поступка у осталим случајевима тиче, до изједначавања закона о грађанском и кривичном поступку“ судови на цјелини територије Краљевине СХС требало је да раде по важећим правилима о судским поступцима, у њиховим покрајинама. То значи да нови законски прописи о судском поступку, кривичном или грађанском, Краљевине СХС нису били донешени, већ да су примјењивани они који су и претходно у појединим областима важили.

* * *

Престанак међународноправног континуитета било које државе припада реду значајних датума не само у погледу историјског трајања међународног субјекта кога се он тиче, већ и са становишта ширих међународних односа. У суштини тај датум подразумијева престанак даљег функционисања државног организма тј. органа власти и дотадашњих правних институција односно правног поретка земље о чијем гашењу међународног континуитета је ријеч. У том смислу, престанак међународноправног континуитета Црне Горе који се десио 1918, или његов прекид, посматрано са становишта обнове државности Црне Горе 2006. не значи да је 22. маја 2006. тај престанак ранијег државног континуитета Црне Горе поништен, односно да су се десили наставак функционисања правног поретка некадашње државе Краљевине Црне Горе, или супституисање у њене међународне односе.

Након што је поново стекла својства субјекта међународног права, Црна Гора је била нова држава која није (нити је то било могуће) преузела међународноправне обавезе раније државе – Краљевине Црне

¹⁵⁰ *Службене новине Краљевине СХС* – 1919, 155,

¹⁵¹ *Службене новине Краљевине СХС*, 1929, бр. 29

Горе. Престанак међународноправног континуитета Црне Горе 1918. зато је значајно и престанак међународног идентитета који је она до тада имала, а обнова црногорске државе никако није значајна и обновљање важности њених ранијих међународних односа, унутрашњег правног поретка, облика владавине и сл. У таквим случајевима може се говорити само о упостављању континуитета нове / обновљене државе, на истој државотворној вертикали са истим историјским и идентитетским, не и међународноправним, вриједносним садржајима њеног друштвеног бића, са историјским идентитетом раније државе .

Нису бројни радови у којима се ово питање посматра са међународноправног аспекта. Важност таквог угла посматрања неријетко се минимизује истицањем у први план несумњиво значајних политичких процеса, улоге политичких одлучилаца и креатора одређених политичких пројекција, посебно из угла распореда политичких снага и политичке моћи великих сила на одређеном политичком простору. Но, управо зато што је за све нове геополитичке промјене важан степен усклађености са међународним правом, с обзиром на његов примат над унутрашњим, веома је значајно да се питања, као на примјер о начину престанка функционисања држава као дотадашњих чланица међународне заједнице, посматрају кроз основне принципе међународно правне регулативе. На тај начин се долази до оцјене о легитимитету и легалитету таквих процеса, ван оквира унутрашњег а превасходно са становишта међународног права.

Такве оцјене подразумијевају вриједносне судове о правној ваљаности аката и радњи које су довеле до престанка функционисања правног поретка државе која је изгубила свој међународни субјективитет. Но, оне су такође важне и из других разлога.

Кругу међународноправних питања припада и тачан одговор у погледу датума престанка постојања органа власти односно правног поретка раније државе, тј. јест вријеме престанка њеног функционисања. Тај датум је веома важан из угла не само историјскоправних и политичких анализа већ и бројних контроверзи које се, као у случају датума нестанка црногорске државе, појављују. Није риједак случај да се у таквим ситуацијама, због субјективности приступа, често занемарује суштина расправе у вези са постављеним питањем.

За наш рад важност утврђивања датума нестанка црногорске државе произилази из степена значаја, односно чињенице да са њим наступају бројне последице које се односе на: међународне уговоре, јавна добра, законодавство, држављанство, за разне концесије везане за територију раније државе - државе сукцесије, које прелазе на нову државу - државу сукцесора.

Пошто питање престанка даљег постојања Црне Горе, легалитета и легитимитета тих процеса, а посебно датума за који се оно може везивати и после је једног вијека, припада реду спорних питања, чиме се у раду нисмо бавили, ми смо у тражењу одговора на питање које нас занима ишли обрнутим редом. Како је датум престанка функционисања неке државе истовремено и датум почетка сукцесије у њене обавезе, а пошто је датум нестанка црногорске државе правно споран, а датум почетка сукцесије није, ми смо преко познатог другог датума дошли до одговора на први. При таквом покушају рјешавања наведене дилеме наметнуо се став да се 1. децембар 1918. истиче као моменат од кога се рачуна почетак сукцесија у међународне обавезе Црне Горе, па самим тим и датум престанка функционисања црногорске државе. Таква теза сама по себи умањује међународноправни значај који се придаје одлукама Подгоричке скупштине. Истовремено, на основу овог и других релевантних чињеница изнијетих у раду, све наше анализе упућују на закључак да се као држава сукцесор Краљевине Црне Горе појављује Краљевство СХС од 1. децембра 1918. године, а не Краљевина Србија од 26. новембра 1918. Посматрано из међународноправног угла такође се намеће закључак да је у нормативно-правном смислу ријеч о уједињењу Црне Горе са Краљевством СХС, а не са Краљевином Србијом.

Оваква теза није нова ни у радовима аутора овог текста, а и неких других познавалаца главних начела међународног права. Ми смо у овом раду покушали да је детаљније образложимо, свесни чињенице да сваки једностран поглед на прошлост пати од непотпуности. Свакако да се нормативно не може одвојити од стварног, а историјска реалност претворити и нормативни систем и у њега увести друштвене односе попут стварања југословенске државе. То свакако не би био научни приступ, а посебно не би одговарао разумијевању историјског времена у коме је југословенска идеја остварена.

У времену о коме је ријеч, са политичком вољом великих сила побједница у Првом свјетском рату, која је свакако имала доминантан значај, уз друге историјске околности, се поклопило расположење за уједињењем југословенских народа на простору наикадашње Аустроугарске монархије, а такође и оно на просторима Србије и, у великој мјери, Црне Горе.

Зато, нормативни приступ у нашем случају има за циљ да употпуни слику о томе и покаже „како је заиста било“, али са становишта међународноправних оквира стварања Краљевине СХС и нестанка Краљевине Црне Горе. Притом свакако не желимо да давањем било каквих, накнадних правних поука или порука о процесима који су се сходно својој историјској логици десили, ствари прикажемо на другачији на-

чин, осим на онај на који су се оне одиграле и које једино у таквом облику можемо посматрати и резумјети.

Radoslav RASPOPOVIC

TERMINATION OF THE INTERNATIONAL LAW CONTINUITY OF THE MONTENEGRIN STATE IN 1918

Summary

The range of international legal issues also includes the question concerning the date of cessation of government authorities or the legal order of the country, that is, the cessation of its existence. This date bears major significance not only in regard to the historical, legal and political analyzes, but also in regard to numerous controversies which might arise in relation to any such event, as it is the case with Montenegro.

The interest in determining the date of the of the cessation of Montenegrin state in 1918 stems from the necessity to understand the consequences, that is, the many issues which arise from that point concerning its legal status, especially the future of international treaties, public goods, legislation, citizenship, concessions related to the territory of the former state, and succession which passes to the new state - the successor.

In spite of a century passing, the question of the cessation of the continued existence of Montenegro - the legality and legitimacy of such processes, specifically the date to which it can be linked, still remains and is considered a moot point among a number of issues (which we are not going to address in this paper). Thus, we decided to seek an answer to this question in reverse order. This means that in spite of the fact that the date of disappearance of the Montenegrin state is legally disputable, the beginning of its succession is not - since the date of cessation of functioning of a state simultaneously marks the beginning of the succession of its obligations, and so we arrive at our answer concerning the date in question by means of analyzing the consequences. In an attempt to resolve the aforementioned dilemma regarding the point at which the succession began, December 1, 1918, poses itself as the demarcation date as it marks the beginning of Montenegro's international obligations, and thus represents the date of the cessation of the functioning of the Montenegrin state. Such a thesis, in itself, mitigates the legal significance that is attached to the decisions of Podgorica Assembly. At the same time, on the basis of this and other relevant facts presented in the paper, all the analyzes point to the conclusion that the successor state of the Kingdom of Montenegro is the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, and not the Kingdom of Serbia. Observed in the context of international law, the conclusion poses itself that in the normative legal sense, this meant the unification of Montenegro with the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes and not with the Kingdom of Serbia.