

АНЕКСИЈА КАО ОСУЂЕНА МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ИНСТИТУЦИЈА СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА АНЕКСИЈУ ЦРНОГОРСКИХ ТЕРИТОРИЈА У ДРУГОМ СВЈЕТСКОМ РАТУ

Политичка историја свијета обилује покушајима да се односи у међународној заједници правно регулишу тако да се спорови међу државама рјешавају на миран начин. Доношењем бројних међународних конвенција постигнут је извјестан напредак у том циљу. Међутим, још није елиминисана сила као начин рјешавања супротности међу државама. Рат као средство међународног општења и даље је присутан у међународној заједници. Ратне ситуације су управо они тренуци када се правна правила међународног обичајног права и његови кодификовани системи најмање поштују.

У току другог свјетског рата Југославија је била изложена низу незаконитих поступака окупатора. Наиме, поред управног и административног прекрајања Југославије, окупатори су на дјеловима југословенске територије стварали посебне државе, марионетске владе, анектирали поједина подручја, што је све у супротности са тада важећим правилима међународног права.

За предмет овог рада узели смо питање статуса анектираних дјелова црногорске територије у периоду 1941—1943.

Термин црногорска територија употријебљен је условно, у смислу у коме он данас означава територију Социјалистичке Републике Црне Горе. У вријеме о коме је овдје ријеч ово подручје је, према административној подјели важећој у Краљевини Југославији, чинило саставни дио Зетске бановине.

Ради се заправо о територији Боке Которске инкорпорираној у састав италијанске империје, као и о анексији једног дјела црногорске територије од стране квази-државе Велике Албаније. (Од Црне Горе били су одузети: Улцињ, Плав, Гусиње, Рожаје, Тузи са околним селима).¹

¹ *Les systemes d'occupation en Yougoslavie 1941—1943*, Београд 1963, стр. 350.

Почетак другог свјетског рата и капитулација Италије представљају временске одреденице у оквиру којих ће се кретати ово излагање. Ескалација освајачке политике и фашизма уопште дали су печат том времену.

Било је више разлога који су опредијелили рад на овој теми. Оно што је посебно утицало јесте тежња да га ограничимо на међународноправни аспект ових питања, без занемаривања одређених друштвено-историјских околности у оквиру којих се морају посматрати институције анексије и окупације.

Врло значајно је и питање правног карактера анексије и окупације, као и питање у којој мјери правни односи и правне творевине тада установљене представљају потврду, односно негацију извјесних правила међународног права, прије свега Хашких конвенција 1899. и 1907. године.

Овај рад представља само покушај да се да одговор на нека од тих питања, у мјери у којој то доста ооскудна литература и радови из ове области буду дозволили.

Овим питањем су се до сада унеколико бавили др Ешреф Вражалић, др Душан Живковић, др Радоје Пајовић, др Владо Стругар и други, али оно још није довољно научно обрађено и заслужује да се на њему и даље ради.

Разлози методолошког карактера намећу потребу да се ради успјешнијег рада на овој теми најприје дефинишу установе анексије и окупације, на начин на који то чине доктрина и кодификовани правилници међународног права. То је неопходно и ради бољег разумијевања саме анексије дјелова црногорске територије, што је предмет овог рада.

У другом дијелу рада дате су опште карактеристике италијанског окупационог система у Црној Гори, са посебним освртом на установе и систем власти на подручјима анектираним у корист Италије и италијанске квислиншке творевине тзв. Велике Албаније.

Став доктрине и међународних судова према окупаторској подјели Југославије и анексији појединих њених дјелова чине завршни дио излагања.

О ПОЈМУ АНЕКСИЈЕ И ОКУПАЦИЈЕ

Анексија се дефинише као начин проширења државне територије присаједињењем, односно припајањем дијела територије једне државе, или читаве државе, другој држави. У прошлости је била један од најчешће коришћених начина ширења државних граница. Правно дозвољена, анексија је слиједила насилно остварену окупацију, односно фактичко запосиједање оружаном силом одређеног дијела територије друге државе.

Стање настало окупацијом класично међународно право проглашавало је законитим, а мировним уговором признавана је анексија окупираног подручја. Мировни уговор је, дакле, правни основ анексије. Стварни основ је оружана интервенција којом се путем силе запосиједају територије других држава и припајају властитим.

Мада не морају нужно бити последица примјене силе, односно војне побједе, ипак су случајеви анексије, односно окупације, настали као последица добровољног пристанка држава да уступе дио своје територије или допусте мирну окупацију врло ријетки. Чак ни тада ове установе нијесу ослобођене елемената принуде, будући да значе власт једне државе над територијом друге ради остваривања својих интереса. Држава која изврши анексију стиче суверенитет над анектираним подручјима, што јој даје за право да мијења постојећи систем власти и односа, као и право да суверено влада над становништвом и територијом коју је анектирала. У којој ће мјери при том бити испољена принуда зависи од спремности народа да без противљења прихвати анексију.

У литератури се као примјер „мирне анексије“ наводи уступање Нице и Савоје од стране Италије Француској 1880. године. Основ њеног настанка је међународни уговор, као што су и одлуке Берлинског конгреса основ аустроугарске окупације Босне и Херцеговине.

У међународном праву важи правило да се државне границе не могу мијењати у рату, већ да се извршене промјене и припајања могу правно верификовати једино мировним уговором. Мировним уговорима се настоје правно регулисати ситуације створене ратом, нарочито у погледу државних граница и статуса територија које су у току рата биле окупиране или анектиране. У неким, пак, случајевима одлуке мировних конференција иницирале су ширење држава, дајући им извјесна права.

На основу одлука Берлинског конгреса из 1878. Аустро-Угарска је добила право да окупира Босну и Херцеговину, која је *de jure* и даље била под суверенитетом турске државе, да би је једностраним актом из 1908. анектирала.

Савремено међународно право одбацило је „доктрину окупације“ према којој се територија стиче чином потпуне ратне окупације. За стицање територије није од значаја ни дужина трајања фактичке власти окупатора, као ни једностранни акти и изјаве влада о припајању подручја. Територија се може стећи само на основу мировног уговора којим се дио територије или читава територија уступају другој држави.

Покушаји да се забрани анексија као начин стицања територије путем силе нарочито су бројни послије првог и другог свјетског рата.

У Женеви је 1919. основано Друштво народа, као организација која је требало да значи побједу разума, да обезбиди мирно рјешавање спорова и спријечи употребу силе. Чланом 10. Пакта Друштва народа чланови су се обавезали „... да ће поштовати и одржати против сваког извањског напада, цјеловитост подручја и садашњу политичку независност свих чланова Лиге“.²

Тиме се у међународном праву почело да уобличава начело забране анексије путем силе и поновно кодификовано обичајно правно правило међународног права о поштовању територијалног интегритета држава које су већ раније кодификовале Хашке конвенције из 1907. године.

Низ других међународних споразума донијетих између два рата, као на примјер Париски пакт из 1928 (Бријан Колегов пакт) и други, садрже правила о непризнавању територијалних промјена извршених путем силе.

У САД је уобличена Стимсонова доктрина према којој САД неће признати важност уговора који буду донесени на начин супротан Париском пакту.³

Чланом 2. Пакта Saavedra Lamas (1933) државе-уговорнице су се обавезале „да неће признати ни једно територијално уређење које није постигнуто мирним начином, ни правоваљаност окупације или стјецања подручја, које је извршено силом“.⁴

Пакт су потписале и Југославија и Италија, али то Италију није спријечило да у току другог свјетског рата окупира и анектира велики дио југословенске територије.

У оквиру ОУН настављен је рад на кодификацији међународног права. Повезом ОУН забрањени су свако освајање и анексија путем силе. Загарантовани су територијални интегритет и политичка независност свих држава — чланица и нечланица. Промјена статуса неке територије условљена је слободно израженом вољом народа. Данас се, штавише, анексија сматра као вид агресије ако је посљедица силе.

Оваквим правним регулисањем већ други низ година је у међународном праву утемељен принцип забране насилног припајања територија других држава. То што се он ни данас не поштује (окупација арапских територија од стране Израела) посљедица је неријешених идеолошких и других супротности које конфронтирају савремени свијет као и несавршености међународног права усљед недовољне израђености ефикасног система казених мјера којима би се санкционисале повреде настале кршењем прописаних норми.

² Juraj Andrassy, *Međunarodno javno pravo*, Школска књига, Загреб 1971, 201, напомена 18.

³ Исто, напомена 19.

⁴ Исто.

За разлику од анексије, у ком случају држава која је изврши стиче право да се на том подручју понаша као на свом сапственом, у случају окупације окупатор нема право да „мијења административну подјелу земље, законодавство, сем што дјелимично може модификовати кривични закон у оном дијелу који се односи на оружане снаге; не може да мијења и уводи своју монету, да мијења имена мјеста, тргова, уводи свој језик“.⁵ Окупација је фактичко привремено стање које траје све док трају ратне операције, односно док се уговорним путем не ријеши статус окупираних територија. Простим чином окупације окупатор не стиче право да трајно располаже окупираном територијом, те је стога обавезан да своје понашање врши на начин којим ничим не врјеђа постојећи правни поредак и установљени систем власти. „Територија се сматра окупираном када је стварно потчињена власти непријатељске војске“ (Чл. 42. Хашког Правилника).⁶ Све док оружане снаге легалне владе или народ који се дигао на устанак пружају отпор окупатору, тј. уколико он није у могућности да фактички врши власт, територија се не сматра окупираном. У том случају ради се о инвазији или агресиви — употреби оружане силе од стране једне државе против суверенитета, територијалне цјелине или политичке независности друге државе — али не и о окупацији.

Класично међународно право, Хашки правилници и други акти међународног права признавали су окупатору извјесна права у већој мјери него што то чини данашње, позитивно право. Циљ им је био да пруже заштиту окупатору као побједнику и омогуће му да несметано ужива плодове побједе.

Хашким правилником окупатору је дозвољено да заплјигени јавну покретну имовину окупиране државе, док су у односу на непокретности јавног карактера његова права ограничена на плодуживање.

Чланом 46. Хашког правилника загарантована је неповредивост приватне имовине осим у случајевима реквизиције, контрибуције и разлога војне потребе. Но и тада је окупатор у обавези да да сразмјерну надокнаду за одузету имовину.

Становништво окупиране територије и након окупације дугује вјерност својој влади и зато се не може присилити да служи у непријатељској војсци (чл. 44. Хашког правилника). Такође су забрањени сви видови присилних депортација или расељавање у друге крајеве, уколико то не налажу захтјеви војне природе. Забрањене су и колективне казне, узимање и држање талаца итд.

Међународно право становништву није забрањивало да врши акте отпора окупатору, али је окупационој власти истовремено остављало могућност да такве покушаје спречи. С обзиром на

⁵ Гавро Перaziћ, *Уставнополитички и међународноправни статус одбране и оружане снаге*, Београд 1976, 220.

⁶ Гавро Перaziћ, *Међународно ратно право*, Београд 1966, 200.

то како Хашки правилник одређује круг лица на који се може примијенити ратни закон, односно која лица се имају сматрати законитим ратницима (чл. 1. и чл. 2),⁷ остављена је могућност окупатору да акте отпора становништва на окупираним територијама сматра ратним злочином, а припаднике покрета отпора ратним злочинцима. Припадници покрета отпора тиме су били изложени ризику да у случају заробљавања не добију статус ратних заробљеника, већ да се са њима поступа као са обичним побуњеницима. То је посљедица неријешеног статуса припадника покрета отпора на окупираној територији, чији положај није прецизно регулисан Хашким конвенцијама.

Данас преовлађује гледиште да припадници покрета отпора на окупираној територији имају право да се у случају заробљавања са њима поступа као са ратним заробљеницима.

ОКУПАЦИЈА ЦРНЕ ГОРЕ И АНЕКСИЈА ЊЕНИХ ТЕРИТОРИЈА

Фашизам који се тридесетих година овог вијека појавио у Европи, поред расних и националистичких страсти, донио је собом и жељу за освајањем. Империјалистичка влада Италије покушаће, у атмосфери створеној фашизмом, да оствари своје хегемонистичке претензије на Балкану и у Средоземљу. Дјелови јадранске обале које је добила након првог свјетског рата били су недовољни у односу на њене стварне аспирације. Протекторатом над Албанијом, ратом у Грчкој и окупацијом Југославије она ће покушати да те своје планове оствари. А да су они нереални најбоље говори њена капитулација 8. септембра 1943. године, много раније од капитулације осталих сила Осовине.

Италијанске трупе су 17. априла 1941. ушле у Боку. Истога дана завршена је окупација Цетиња и других већих мјеста на територији Црне Горе. Идеја италијанске владе о обнови црногорске државе која је 1918. уједињењем са Србијом престала бити субјект међународног права наишла је на подршку сепаратиста

⁷ Правилник о законима и обичајима рата на копну предвиђа:

Члан 1.

Ратни закони, права и дужности се не примјењују само на војску већ и на милиције и добровољачке одреде који испуњавају сљедеће услове:

1. Да имају на челу личност одговорну за своје потчињене;
2. Да имају сталан знак за разликовање који се може распознати на одстојању;
3. Да отворено носе оружје; и
4. Да се при својим операцијама придржавају закона и обичаја рата.

Члан 2.

Становништво неокупиране територије које се на приближавање непријатеља спонтано дигне на оружје против нападачких трупа не имајући времена да се организује у складу са чланом 1, биће сматрано као учесник у рату ако отворено носи оружје и ако поштује законе и обичаје рата.

и свих оних који су жељели рестаурацију црногорске државе. Долазак италијанских трупа у Црну Гору сепаратисти су поздравили као „ослобођење од српског хегемонизма“, одушевљено прихватајући идеју државности.

Наредбом Више команде оружаних снага Албаније од 28. априла 1941. успостављен је Цивилни комесаријат за Црну Гору, као орган судске власти и као прелазни орган цивилне власти, до сазивања уставотворне скупштине и образовања владе тзв. Независне црногорске државе. У војном погледу комесаријат је био потчињен Главном команданту оружаних снага Албаније. Наредбом Мусолинија од 19. јуна 1941. измијењена је надлежност и потчињеност високог комесара, који као носилац све власти постаје одговоран италијанском Министарству спољних послова.⁸ Комесаријат је успио да се 12. јуна 1941. одржи скупштина (Петровданска) на којој је проглашено стварање тзв. Независне црногорске државе у виду монархије под протекторатом Италије. У нешто измијењеним границама умањена за територију Боке Которске, територију Улциња, Тузи, Плава, Гусиња и Рожаја, који су уз дио Санџака, Метохије и Косова припојени тзв. Великој Албанији, таква црногорска држава је постојала само до следећег дана, када се под вођством КПЈ црногорски народ дигао на устанак.

Покушај реокупације Црне Горе, који је одмах услиједио, никада није до краја остварен. Будући да је по међународном праву за постојање окупације потребно да територија буде стварно потчињена власти непријатељске војске онда се од 13. јула 1941. године па све до капитулације Италије не може поворити о потпуној окупацији Црне Горе, већ само о повремениој окупацији појединих њених дјелова. Оружани отпор који је за све то вријеме постојао (мада је доживљавао и извјесна колебања) није дозволио да се окупациони систем власти ни у једном тренутку у целини оствари.

Стварање слободних територија и функционисање система нове народне власти само су потврда те констатације.⁹ Ни фор-

⁸ *Зборник докумената и података о народноослободилачком рату југословенских народа* (у даљем тексту: *Зборник НОР*), том. XIII, књ. 1. док. 8.

⁹ Народна власт почиње да функционише на овом подручју већ у првим данима устанка формирањем Привремене врховне команде национално ослободилачких трупа за Црну Гору, Боку и Санџак, као првог органа нове земаљске власти. Привремена врховна команда постоји до 8. августа 1941. када је формиран Штаб народноослободилачких партизанских и герилских одреда Црне Горе, Боке и Санџака. 21. јула 1941. формиран је НОО среза беранског, а затим и низ других НОО по појединим мјестима: у Андријевици, Колашину, Бијелом Пољу и др. На Острошкој скупштини, одржаној 8. фебруара 1942. формиран је Народнослободилачки одбор за Црну Гору и Боку. — Постојање свих ових органа као институционалних облика нове власти, уз бројне народноослободилачке партизанске одреде, само по себи значи негацију окупационог система у Црној Гори.

мирање Војног гувернатората за Црну Гору 3. октобра 1941, директно потчињеног влади у Риму, неће угушити оружани отпор становништва нити допринијети да трајно и цјеловито заживи систем власти окупатора.

„Доласком фашизма на власт настаје ново поглавље италијанске експанзионистичке политике. То је доба када ирнденантизам постаје водећа идеја у спољној политици фашизма... Без обзира на званичне односе са нашом земљом, фашистичка Италија није никада напустила идеју о разбијању Југославије“.¹⁰ Италијански империјалистички кругови сматрали су Краљевину Италију баштином свих територија које су биле у саставу појединих италијанских држава. С обзиром на то да је и Бока поред других југословенских територија била саставни дио Млетачке републике, Италија је сматрала за своје право да изврши њено припајање властитом подручју. Стратегијски значај приобалног подручја представљао је други врло важан фактор који је опредјељујуће утицао на анексију.

Одлука о анексији Боке није донесена одмах након окупације, већ је она у почетку била у саставу Црне Горе и под управом Цивилног комесаријата. Противно међународном праву, које не дозвољава никакве територијалне промјене на основу ратне окупације, Бока Которска је 18. маја 1941. краљевским декретом о анексији Далмације, Боке Которске, дјелова хрватског приморја и Горског котара и о оснивању Гувернатората Далмације — установљена као посебна провинција („Provincia di Cattaro“) и као таква присаједињена држави Италији.¹¹ Уједно са претходно образованим сплитском и задарском провинцијом „Provincia di Cattaro“ је у оквиру Гувернатората Далмације чинила посебну административну јединицу. Сједиште Гувернатората било је у Задру, а гувернер је био директно одговоран предсједнику римске владе. Декретом од 7. јула 1941. одређена је надлежност гувернера који, као врховни орган цивилне власти, има право управе над службама и установама у провинцијама, као и право да координира политичко јединство и рад префектура. Префектура на челу са префектом је највиши орган цивилне власти у провинцији. Под управом префекта се налазе потпрефектуре и нижи органи цивилне власти. Квестуре су полицијски органи, односно органи јавне безбједности, директно одговорни префекту.¹²

У војном погледу „Provincia di Cattaro“ била је у почетку у надлежности Више команде оружаних јонага Албаније, док је у наредној етапи прешла у надлежност Команде Краљевских карабињера Гувернатората Далмације.

¹⁰ Радоје Пајовић, *Контрареволуција у Црној Гори*, Цетиње 1977, 34.

¹¹ *Зборник НОР*, том XIII, књ. 1, док. 22.

¹² Исто, док. 32.

Одлука о анексији Боке Которске није правно ваљана, будући да је супротна правним правилима међународног права, те настала као посљедица једностране изјаве римске владе. Међународно право изричито забрањује такав начин стицања територије. У односу на Југославију таква одлука није произвела никакво правно дејство, с обзиром на то да тиме није прекинут суверенитет Краљевине Југославије над анектираном територијом. Зато су без дејства и све касније одлуке и радње које је италијанска влада предузимала у смислу административног уређивања нових органа власти, судства, законодавства итд.

Прогласивши Боку саставним дијелом државног подручја окупатор је истицао своје легитимно право да у њој као дијелу „своје државе“ одржава ред и мир. Судови који су у њој образовани примјењивали су основне одредбе италијанског кривичног закона, чија је важност проширена путем краљевских декрета са законском снагом.¹³ Поступајући по њима судови су изрицали врло строге казне, супротно принципима сразмјерности између казне и учињеног дјела, индивидуализацији кажњавања и заштити изрицања колективних казни.

Судску функцију вршила је најприје Секција Војног суда Друге армије са сједиштем у Шибенику, а затим ванредни ратни судови именовани од команданата дивизија и Изванредни суд за Далмацију. 24. октобра 1941. основан је Специјални суд за Далмацију, састављен од официра италијанске војске.

Наредбом гувернера Далмације одређена је стварна надлежност суда. Чл. 4. наредбе гласи: „У надлежности ванредног суда спадају дјела убиства, извршеног или покушаног из политичких разлога, дјела против државног уређења, пљачке, грабежа, покоља и свако остало дјело извршено из политичких разлога, оснивање организација или руковођење комунистичким или било којим другим превратничким удружењем као и припадање истим. Сва ова дјела кажњавају се најстрожијом казном“.¹⁴

Овакво непрецизним правним регулисањем остављена је слобода суду да се огласи надлежним за поступање у овим случајевима када се оцијени да је учињено дјело противно интересима окупатора. Било који акт становништва могао се прогласити за „дјело учињено из политичких разлога“. Под велом законитости спровођен је терор. Сви они који нијесу подржавали окупатора могли су бити ухапшени, осуђени, одведени у концентрациони логор. Активност судова нарочито је порасла након устанка у Црној Гори. Број на смрт осуђених повећао се и у вријеме када је Ванредни суд за Далмацију засједао у Котору.

¹³ Исто, док. 18.

¹⁴ Исто, док. 160.

Организујући власт на анектираном подручју италијанска влада настоји да створи политички апарат посредством кога би могла контролисати политичку ситуацију у Провинцији и на вријеме предузимати потребне мјере. Но, за образовање таквог апарата није било одговарајућих услова. Недостајао је политички кадар, док замјена свих усанова ранијих власти у таквом кратком року није била могућа. Од 18. маја, када је установљена као посебна провинција и припојена Италији, Бока је све до 23. јуна (до доласка префекта) била под управом Цивилног комесаријата. За читав овај период функционисале су старе општинске власти под директном контролом италијанских војних власти и органа цивилног комесаријата. Судови су се у свом раду позивали на одредбе „Основног закона о заштити јавне безбједности Краљевине Југославије“ из 1929.¹⁵ Установе старог политичког апарата, иако нијесу давале сигуран ослонац за спровођење италијанске политике, нарочито у почетном периоду, корисно су послужиле окупационом режиму. Стари прописи и установе опстајали су у оној мјери у којој су се уклапали у нове односе и служили да надвладају недовољну испраћеност окупационог система власти на запосједнутом подручју. Те установе у новим условима добијале су нову садржину због битно измијењене улоге и другачијег карактера интереса које су штитиле.

Потреба за новим кадровима условила је отпочињање процеса италијанизације и фашизације Боке. Велики број италијанских држављана долази у „провинцију“ као неопходан политички кадар за образовање новог апарата власти. Истовремено, окупатор путем политичких и пропагандних мјера настоји да одвоји народ Боке од Црне Горе и да у њему развије љубав према Италији.

Оснивају се бројне фашистичке организације, нарочито у Котору, којима добровољно приступају углавном италијански грађани. Рад свих осталих „друштвених тијела и стручних органа који нијесу били Одјели Националне Фашистичке странке“ оглашени су незаконитим, а њихова дјелатност је забрањена.¹⁶

Представљајући се као добротвор народа и доносилац пропреса,¹⁷ окупатор је у почетку настојао да своје циљеве оствари мирним путем. У каснијем периоду, нарочито после устанка у Црној Гори, окупатор ће покушати путем силе да преобрати народ. Упис ученика у школе био је условљен чланством у некој од

¹⁵ Видјети рад др Д. Живковића *Бока Которска и Паптровићи у НОР-у*, Београд 1964.

¹⁶ *Зборник НОР*, том XIII, књ. 1, док. 64.

¹⁷ Префект провинције Котор Скаселати својим мегаломанским плановима о изградњи стамбених насеља, водовода и сл. настојао је себе представити „оцем провинције“ који ће овај крај из заосталости наводно превести у благостање „новог поретка“.

бројних фашистичких организација.¹⁸ У школама је уведено обавезно учење италијанског језика, изучавање италијанске културе и историје. Административним мјерама промијењени су називи тргова и улица, а уведен је као обавезан и „римски поздрав“. Вршена је замјена личних имена домаћег становништва италијанским именима, док је увођење италијанског држављанства одложено за каснији период.

Плашећи се да се замах устанка не прошири, свега неколико дана од његовог избијања готово комплетна дивизија „Таро“ стационирана је у Боки. Но и поред војне надмоћи и затварања граница према Црној Гори, Италијани нијесу успјели да сузбију герилске акције, које ће касније формирањем Оријенског и Приморског батаљона прерасти у оружане борбе.

Немоћан да војнички потуче противника, окупатор је свирепо кажњавао народ. Стријелјањем сваког код кога нађе оружје, пљачкањем имовине, паљањем кућа — окупатор је трубо кршио правила међународног ратног права, приватна својина „... част и права породице, лични живот и приватна својина морају бити поштеђени“ (члан 46. Хашких конвенција).¹⁹

Уцјењујући главе појединих комуниста окупатор подстиче становништво на вршење злочина... Узимањем талаца (одвођењем у логоре Превлаку и Мамулу) „... цивила оба пола — старце, жене, дјецу и немоћне — за које не постоје директне кривице, али којима је неопходно опраничити слободу кретања“²⁰ повријеђена су правила међународног права о забрани колективног кажњавања становништва за дјела појединца за које се оно не може сматрати солидарно и одговорним (чл. 50. Хашког правилника о законима и обичајима рата на копну). Осим тога, италијанске оружане снаге припаднике народноослободилачког покрета нијесу сматрале зарађеном страном, нити су им признавале статус легалних бораца, већ су их „како из разлога престижа, тако и из разлога безбједности“ сматрали побуњеницима за које је прописана смртна казна. У случају заробљавања, припадници НОП-а, немајући статус ратних заробљеника, одмах су стрељани као ратни злочинци. Није поштован један од основ-

¹⁸ Баџи су морали бити чланови фашистичке омладинске организације *Gil*, а основци организације „*Ballila*“. Сваки студент који је пристао да иде на студије у Италију морао се учланити у *GUF*, студентску фашистичку организацију.

¹⁹ Понашање италијанског окупатора изванредно илуструје писмо италијанског војника Бруна Гранадија упућено оцу, у коме се каже: Гранади Бруно — 15 батаљон... оцу Гранади Анселмо Бранандело... остављамо их са оно мало дроњака што имају на себи, све им односимо, најприје хватамо људе, затим стоку, овце, краве, живину које има толико! Онда идемо да им опљачкамо кућу и да однесемо што можемо понијети на леђима, најзад завршавамо циркус паљењем кућа. (Извод из извјештаја ратне сензуре од 7. децембра 1941, о пљачкању у репресалијама окупационих трупа — *Зборник НОР*, том XIII, књ. 1, док. 192).

²⁰ *Зборник НОР*, XIII, књ. 2, док. 34.

них принципа међународног ратног права — „Де Мартенсова клаузула“ по којој цивилно становништво и учесници у рату, у свим случајевима који нијесу регулисани уговорним правом, остају под влашћу и заштитом начела међународног права, „која проистичу из обичаја устаљених између просвијетљених народа, закона човјечности и захтјева јавне свијести“.²¹

Акте сличне садржине вршили су и остали окупатори. Као што је већ истакнуто, осим Боке Которске, посредством владе из Рима, још један дио црногорске територије одвојен је од свог матичног подручја, али не у корист Италије, већ у корист тзв. Велике Албаније. Италија је 7. априла 1939. најттрије окупирао Албанију, а затим успоставила протекторат над њом.

У литератури се истиче да протекторат „представља однос између двију држава, у коме се слабија држава, најчешће под притиском силе, ставља под туторство јаче државе“.²² Протекторат представља облик државне зависности заснован на међународном уговору којим се уређују права и обавезе држава. Преносећи функцију заштите у погледу безбједности и територијалног интегритета и право међународног представљања на државу протектора, држава под заштитом опраничава своју суверену власт као недјељиву и ничим ограничену. За разлику од класичних протектората, силе Осовине су за вријеме другог свјетског рата на окупираном подручју успостављале протекторате којима су ширили своје државе. Такви протекторати блиски су облицима насилног освајања и припајања нових територија. Но док се освајањем фактички увећава територија државе побједница а њене границе помјерају да би обухватиле нове територије, у овом случају не долази до територијалних промјена нити увећање територије државе протектора. У рату побјеђена држава и даље је задржала својство субјекта међународног права, остајући најчешће у оквиру својих ранијих државних граница, али јој је држава побједилац наметала односе подређености у толикој мјери да је ова потпуно губила своју сувереност. Овакви протекторати поред међународне заштите подразумевају потпуно окупацију и наметање политичке власти од стране државе протектора. Држава под „заштитом“ није имала право да предузима било какве радње, како на унутрашњом тако и на међународном плану. „У питању су у ствари покушаји стварања сателитских држава које би олакшале спровођење нацизма у свет“.²³

Иако формално настају на бази међународног уговора протекторати немају ничег заједничког са слободно израженом вољом, већ су посљедица примјене силе и као такви противправни. Италија је 1939. над Албанијом успоставила управо такав протекторат којим је обезбиједила своју апсолутну власт. Мада је и даље

²¹ Др Смиља Аврамов, *Међународно јавно право*, Београд 1976, 346.

²² Исто, 90.

²³ Исто, 91.

сматрана субјектом међународног права, имала своју владу и донекле организован апарат власти, албанска држава је била потпуно несамостална у доношењу било каквих значајнијих одлука. Стварну власт је имала влада Италије, а у пракси се остваривала посредством колаборационистичке владе тзв. Велике Албаније. Повезивана привредном, новчаном и царинском унијом са Италијом, финансијски потпуно зависна и војно потчињена, Албанија је представљала марионетску творевину италијанске државе.

У том смислу указ краља Италије и указ краљевског намјесника Албаније од 12. јула 1941. о анексији дјелова црногорске територије у корист тзв. Велике Албаније не треба тумачити као политички акт албанске владе, већ као одлуку империјалног Рима и израз зависности албанске државе.²⁴ У корист тзв. Велике Албаније, незаконите, вјештачке творевине и саме окупиране и без суверене власти, извршена је анексија територије друге државе, такође окупиране, и то од истог окупатора. У корист државе настале противно међународном праву и чије постојање међународно право не признаје, извршено је припајање дијела црногорске територије, иако ни анексија на основу ратне окупације није дозвољена. Право да у случају потребе заштити границе Албаније Италија користи на начин којим двоструко повређује начела међународног права — први пут приликом стварања квази-државе Велике Албаније, а други пут припајањем таквој држави дјелова југословенске територије.

Систем власти који је изграђен на подручју анектираном у корист тзв. Велике Албаније у основним установама је идентичан са системом власти који је као окупатор установљавала италијанска држава. Образован је Високи цивилни комесаријат, који је касније преименован у Министарство за ослобођене крајеве, у оквиру кога су постојале: Дебарска, Призренска и Пећка префектура. (Од Црне Горе одузети Плав, Гусиње и Рожаје уз метохијски предео припали су Пећкој префектури, а Улцињ и Тузи припали су префектури која је имала сједиште у Скадру). Префектуре су сачињавале потпрефектуре, а њих градске општине. Квестуре као полицијски органи и органи безбједности одржавале су јавни ред и обезбјеђивале поредак²⁵.

Као огранак италијанске фашистичке партије фашистичка партија Албаније оснива своје бројне организације, које се користе за ширење албанског национализма и васпитавање у духу мржње према југословенским народима.

²⁴ Владо Стругар, *Завођење италијанске окупације у југословенским областима (1941—1942)*, Гласник друштва за науку и умјетност Црне Горе, Титоград 1975, 94.

²⁵ Исто, 96.

Нови систем власти постепено укида дотадашње установе југословенске администрације и судство. На важнија мјеста долазе албански држављани. Отпочиње процес албанизације становништва, врши се замјена имена мјеста, села, тргова. Уводе се албанска лична имена.

У процесу албанизације албанска влада је већ 8. октобра 1941. донијела одлуку о увођењу албанског држављанства за становнике припојених области.²⁶ Такав акт албанске владе није законит, пошто међународно право акт о анексији не сматра важећим све док се статус тих територија не ријеша мировним уговором. Све до тада суверенитет окупираних држава не сматра се прекинутим, те и њени држављани задржавају своје раније држављанство и одговорност легалној влади. Измјену држављанства забрањује и привремени карактер окупације који не подразумева било какве промјене установљеног система власти окупираних држава.

Сружани устанак југословенских народа утицао је да и на анектираним подручјима заживи идеја неопходности борбе против окупатора. Покушај албанских комуниста да пружи оружани отпор окупацији дао је слабије резултате него на црногорској територији који је анектирала Италија. Предузете мјере италијанских и албанских власти, а нарочито хапшење и одвођење у концентрационе логоре, смањиле су број родољубиве омладине и негативно утицале на масовност покрета. Но тиме није угушен отпор народа који ће кроз кризе и тешкоће ипак извојевати побједу и уништити италијански и албански окупациони систем у овим крајевима.

*

Анексија дјелова црногорске територије извршене у току другог свјетског рата од стране Италије и Албаније биле су противне прописима међународног права, а посебно међународног ратног права. Вршење таквих аката није имало правног основа ни у једном правном документу до тада донијетом. Штавише, Бријан Колеговим пактом, пактом Друштва народа, Хашким конвенцијама из 1899. и 1907. као и многим другим актима међународног права, изричито се гарантује територијални интегритет држава и забрањују територијалне промјене на основу ратне окупације.

На конференцији министара трију великих сила, Совјетског Савеза, САД и Велике Британије, одржаној октобра 1943. у Москви, учесници су се сагласили да неће признати анексију Аустрије извршену од стране Немачке 1938. Тим је потврђено да

²⁶ Исто, 97.

прописи међународног права, и поред потпуног непоштовања у току другог свјетског рата од стране сила Осовине, и даље важе. Непризнавање анексије Аустрије и Етиопије значило је истовремено и непризнавање свих осталих територијалних промјена и аката прекрајања извршених од стране сила Осовине у току другог свјетског рата. Истовјетно становиште заузео је и двије године раније на састанку председника САД Рузвелта и председника владе Велике Британије Черчила, доношењем Атлантске повеље. Два председника су се изјаснила против свих територијалних промјена које не би одговарале слободно израженој вољи народа.²⁷ Атлантока повеља је укључена у Декларацију Уједињених нација која је у Вашингтону 1. јануара 1942. усвојена и потписана од стране 26 земаља чланица антихитлеровске коалиције.

Ови ставови су практично потврђени након завршетка другог свјетског рата доношењем (20. децембра 1945.) такозваног „Закона бр. 1“ од стране међусавезничког Контролног савјета сагласно одредбама члана 6. Статута Међународног војног суда. Поменути акт утврђене су три врсте злочина против међународног права: злочин против мира, ратни злочин и злочин против човјечности. Дјела која представљају „планирање, припремање, започињање или вођење агресорског рата или рата којим се крше међународни уговори и споразуми“ инкримисана су као злочин против мира. Принципи који су тада прокламовани представљали су основ поступања на Нирнбершком и другим судским процесима одржаним након другог свјетског рата ради утврђивања одговорности окупатора за дјела почињена на запосједнутим подручјима.

Понашање Италије на окупираним дјеловима црногорске територије било је противно самом појму окупације као привременог запосједања територије друге државе. С обзиром на привремени карактер окупације италијански окупатор није имао право да мијења постојећи правни поредак, нити да проширује своју политичку организацију власти на окупирано подручје. У том случају се не ради о окупацији, већ о актима кршења утврђених прописа о њој. Још мање је италијански окупатор имао право да формира посебне државе или анектира поједине дјелове црногорске територије. Окупацијом није укинута суверенитет Краљевине Југославије, иако је он на окупираним подручјима био суспендован. Но та привремена суспензија није могла да значи преношење суверенитета италијанске државе на ово подручје, нити јој је давало за право да се на овој територији понаша као на својој сопственој.

²⁷ Смиља Аврамов, н. дј., 115.

Ова забрана произлази директно из Хашких конвенција, иако се овим конвенцијама окупаторима изричито не забрањује да на подручју окупиране државе формирају своје (марионетске) државе, владе или да врше анексије. „Но та забрана произлази из чињенице да им је дозвољено много мање од тога“.²⁸

Италија, дакле, није имала право да анектира Боку Которску, нити да друге дјелове окупиране црногорске територије припоји Албанији. Напротив, она је своје понашање морала да врши на начин којим ничим не вријеђа установљени правни поредак. Сви акти који су били супротни таквом правном регулисању представљају примјере недозвољеног поступања и отвореног кршења правних правила међународног права о окупацији, а прије свега Хашке конвенције.

Радослав Распоновић

²⁸ Др Фердо Чулиновић, *Државноправна историја југословенских земаља XIX и XX вијека*, Загреб 1954, 357.