

Др Радослав РАСПОПОВИЋ

МЕЂУНАРОДНО-ПРАВНИ ЗНАЧАЈ ОДЛУКА БЕРЛИНСКОГ КОНГРЕСА ЗА ЦРНУ ГОРУ

Одржавање Берлинског конгреса представља један од од нај-крупнијих догађаја у европској историји XX вијека. Њиме је окончана велика источна криза започета устанком у Босни и Херцеговини, касније проширена ратом Црне Горе, Србије и Русије против Турске, а настављена захтјевом великих сила за ревизију рјешења прелиминарног мира у Сан-Стефану. Његовим одлукама утемељен је и један од најважнијих датума у историји државности Црне Горе, тј. дефинитивно је ријешено питање њеног међународног статуса.

У неком облику непризнатости фактичког стања државне самосталности, Црна Гора је била од средине XIX вијека до закључивања прелиминарног мировног уговора између Русије и Турске. У члану 2 Мировног споразума склопљеног у Сан-Стефану, Порта је коначно признала независност књажевине.³³ Истим уговором њена територија је увећана за око три и по пута. Било је предвиђено да међународна комисија, у којој ће бити османски и црногорски представници, дефинитивно одреди границе Црне Горе.³⁴

Санстефанским уговором нијесу биле задовољне остале велике силе, поготово Аустро-Угарска и Енглеска, јер су у њему видјеле претјерано јачање Русије у југоисточној Европи и на Блиском истоку. Због тога је убрзо у Берлину сазван конгрес, на коме је извршена ревизија одредаба Уговора из Сан-Стефана.

³³ Према протоколу бр. 10 са сједнице од 1. јула, на којој је расправљано питање Црне Горе у погледу прве алинеје чл. 2 Уговора о миру у Сан-Стефану, којим је призната независност Црне Горе од представника великих сила, изнијети су овакви ставови: Лорд Salisbary је изјавио да његова влада никад није признавала ову независност и тражио је изостављање ријечи "дефинитивно". Из размјене мишљења која је по овом питању вођена, проистиче: "да је Њемачка у принципу признавала независност Књажевине, а да је Аустро-Угарска већ формално признала". Француски представник Saint-Vallier је дао одговор о имплицитном признању, док је опуномоћени представник Русије изјавио да његова влада није никад ни престајала да признаје независност Црне Горе, будући да црногорске књажеве није потврђивао султан и да нијесу плаћали данак. Видјети: Г. Перацић, Р. Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918*, Подгорица 1992, 191; Neumann - Plason, *Recueil des Traités et des Coutumes conclus par l'Autriche avec les Puissances étrangères*, T-XI; Vienne 1884, 926-927.

³⁴ Исто, 111.

Резултати до којих је Конгрес дошао током својих сједница редиговани су у виду завршног акта познатог под називом Берлински уговор. Потписале су га представници шест великих сила 13/25. јула 1878, а ратификован 3/15. августа 1878. На Црну Гору су се односиле одредбе садржане у члановима 26-32.

Одлуке о признању независности Црне Горе од Високе Порте и свих осталих "Високих Страна Уговорница" које је још нијесу признале (чл. 26) и одлуке о новим међународно признатим границама (чл. 28) представљале су за Црну Гору најзначајнији дио уговора. Признање независности, претходно дато на билатералном плану, у споразуму између Русије и Турске, овим је добило потврду и од других великих сила. Тиме је Црна Гора и *de jure* постала пуноправан члан ондашње међународне заједнице.

Конгресним одлукама правно је потврђено стање државне посебности, које је у пракси фактички већ било постигнуто. О мјери у којој је очигледност суверене позиције Црне Горе била изражена и прије међународног признања свједоче и расправе које су на Конгресу вођене. Наиме, на сједници од 1. јула (Конгрес је одржан од 13/25. јуна до 13/25. јула), на којој је расправљано питање Црне Горе, Каратеодори-паша је предложио да Књажевина Црна Гора преузме дио османског јавног дуга, односно један дио турског државног јавног дуга сразмјерно приходима са територија које јој коначно буду припојене. На примједбу грофа Шувалова у вези с тим, османски представник је изјавио да се овај предлог односи само на новоприпојене области Црне Горе.³⁵ У односу на државни дуг Османског Царства, Црна Гора се, дакле, појављивала као држава сукцесор само за дуг везан за територију која јој је по одлукама Конгреса на рачун Османске Царевине додијељена. Што се, пак, тиче њене "матичне територије", која таквим обавезама није била оптерећена, произлази да она није третирана као да је припадала државној територији Османског Царства, већ као да је ријеч о територији суверене (и независне) државе, која у односу према османским јавним дуговима није ни у каквој обавези. Пошто су оптерећења била везана само за новоприпојене територије, произилази да су примијењена правила међународног права о сукцесији држава у случају стицања територије једног међународног субјекта (Црне Горе) на рачун другог (Османског Царства).

Нове међународне границе које је Црна Гора добила на Конгресу обликоване су сходно ратним постигнућима црногорске војске. Од овог општег начела било је, међутим, и значајних одступања. Црна Гора је највише оштећена у приморју, гдје је добила само Бар и дио обале, уз значајно ограничење њеног суверенитета на том подручју. Спич је узела Аустро-Угарска, а Улцињ с обалом и територијом до Бојане требало је вратити Турској. За узврат, Црна Гора је добила

³⁵ Г. Перазић, Р. Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918*, Подгорица 1992, 120.

Подгорицу, Спуж и Жабљак, а за напуштање дијела територије у Херцеговини: Билећа, Гацко, Зупци, Црквице, које су припадале Аустро-Угарској, Црној Гори су додијељени Плав и Гусиње.³⁶

Одлукама Конгреса Црна Гора је добила излаз на море. Аустро-Угарској је, међутим, припало право да црногорска обала остане под њеном контролом. Ваљда зато су у вријеме одржавања Конгреса три аустријска ратна брода крстарила испред Бара, а у самом Бару аустријски конзул је чинио "Свакојаке сплетке и тешкоће влади црногорској, примамљујући у ту цијељ римокатоличко становништво".³⁷ Права која је Аустро-Угарска у погледу контроле Црногорског приморја добила била су разноврсна.

Берлинским уговором (чл. 29) било је предвиђено да лука Бар и све црногорске воде буду затворене за ратне бродове свих народа; поморско-полицијски и санитарни надзор и у Бару и дуж црногорске обале требало је да врше аустроугарски лаки стражарски бродови. За црногорску обалу усвојено је законодавство које је било на снази у Далмацији. За Аустро-Угарску је резервисано и право пружања конзуларне заштите црногорској трговачкој поморској застави. Најзад, Црна Гора се имала споразумјети с Аустро-Угарском о праву ове државе на изградњу и одржавање једног друмског и жељезничког пута преко црногорске територије у приморју. За Црну Гору је резервисана слобода пловидбе Бојаном.³⁸

Све ове одредбе значиле су ограничење суверенитета Црне Горе над луком Бар и црногорском обалом. Њима су конституисана прилично разноврсна права у корист друге државе. Ограничавајући карактер имале су и одредбе које су се тичале дијела територије према Османском Царству, о рушењу утврђења подигнутих дуж Бојане и у залеђу црногорске територије. Такође је донијета забрана подизања нових утврђења у тој зони. Прихватање свих тих "негативних службености" био је услов који је Аустро-Угарска поставила да би се Црној Гори, уз значајно умањење територијалног проширења, признало право изласка на море.

Нијесу то, међутим, биле и једине одредбе на основу којих је Аустро-Угарска добила могућност да прошири и правно оснажи свој утицај у Црној Гори. Сличан значај имале су и одредбе о слободи вјероисповијести, које су на захтјев аустроугарских делегата унијете у текст Берлинског уговора.³⁹ Формулација садржана у чл. 27 била је на-

³⁶ Г. Перазић, Р. Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918*, Подгорица 1992, 127.

³⁷ *Берлински конгрес*, Записи, књ. II, 1-6, Цетиње 1928, 96.

³⁸ Г. Перазић, Р. Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918*, Подгорица 1992, 127.

³⁹ Према чл. 27 у Црној Гори разлика на основу религије и вршења религијских обреда није могла бити повод да се ико искључи или прогласи неспособним у погледу уживања грађанских и политичких права, примања у јавну службу, положаја и почести или вршења разних занимања или заната, ма у ком мјесту то било. Била је загарантована слобода вршења вјерских обреда свим држављанима и странцима, и нијесу се могле чинити никакве сметње било у хијерархијској организацији разних црквених заједница, било у њиховим односима са својим духовним властима. Исто, 127.

изглед начелног карактера. Ипак, њен дубљи смисао био је у томе да се путем обезбјеђења слободе "вршења свих вјерских обреда свим држављанима Црне Горе и странцима, тј. без чињења 'сметњи'"⁴⁰, било у хијерархијској организацији разних црквених заједница било у њиховим односима са својим духовним старјешинама, осигура интерес Аустро-Угарске, да преко католичке пропаганде оствари утицај у Црногорском приморју и тиме тај простор духовно раздвоји од остале територије.

Вјероватно су наведене одредбе Берлинског уговора којима су Аустро-Угарској дата велика права у Црној Гори и подстакле познатог теоретичара међународног права Ф. Мартенса да закључи да је одлукама Конгреса Црна Гора очигледно постављена у гори положај од оног који је имала прије почетка *велике источне кризе*.⁴¹ Анализирајући чл. 29. он констатује да је Црна Гора "од фактички независне државе каква је била до рата с Турском уговором претворена у државу са правом покровитељства Аустро-Угарске, која свакако има снагу и средства да то своје покровитељство искаже".⁴² Дијелио је мишљење Блунчила да Црна Гора са 285.000 становника не може у условима створеним Берлинским уговором избјећи а да не потпадне под утицај сусједне монархије и сачува своју политичку независност.

Мишљење Мартенса може се оцијенити оригиналним и веома занимљивим, али се неки ставови могу и оспоравати. Свакако су ограничења која су, у погледу контроле црногорске обале, наметнута одлукама Конгреса атипична за суверене, међународно признате државе, какав је статус по одлукама тог истог Конгреса Црна Гора добила. Она више одговарају типу полузависних или зависних држава, тј. међународно-правним субјектима с непотпуним суверенитетом. Но, како је то у случају Црне Горе само један вид ограничења њеног укупног међународно-правног капацитета, на основу тога се не може давати оцјена о међународноправном статусу у цјелини, нарочито ако се има у виду да се ради о територијама које су Црној Гори додијељене одлукама Конгреса и које су, и поред оптерећености поменутиим службеностима у корист друге државе, за њу биле изузетно важне, јер је тим путем омогућен Црној Гори излаз на море. У наведеном виду, поменута оптерећења су била и привременог карактера, будући да их се Црна Гора у највећем дијелу ослободила 1909, приликом анексионе кризе (1908). У свим другим областима, у већем степену него до тада, Црна Гора је била у прилици да се исказује као суверена држава.

Мартенсове оцјене дате су релативно брзо након стицања независности Црне Горе, па су у једном дијелу засноване више на предвиђању него на реалној анализи црногорске праксе. Добрим дијелом оне почивају и на општем, начелном ставу да су мале државе својим укуп-

⁴⁰ Г. Перазић, Р. Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918*, Подгорица 1992, 127.

⁴¹ Ф. Мартенс, *Савременое международное право цивилизованных народов*; Санкт-петербург 1882, 264.

⁴² Исто, 265.

ним економским и друштвеним потенцијалом ограничене у вођењу спољних послова, односно зависне од воље великих сила. Но, и поред тога оне, свакако, проширују круг схватања о високом степену политичког и државног субјективитета који је Црна Гора до међународног признања успјела да оствари.

Чињеница је, међутим, да је, с обзиром на све уступке које је на Конгресу Аустро-Угарска добила у погледу Босне и Новопазарског санџака, и позиција Црне Горе у односу на реализацију њених даљих спољнополитичких циљева, као и позиција српског и других словенских народа на Баклану у погледу перспектива ослобођења и уједињења и самосталног развоја, била у много неповољнијем положају него онда када је зависила само од супротстављености интересима Османског Царства. Сада су, и Србија и Црна Гора, и поред добијеног међународног признања, када је ријеч о питањима у њиховом непосредном окружењу, биле у неактивнијој позицији, тј. много више су зависиле од моћи и утицаја Аустро-Угарске. Из претходно реченог даље произилази да је признање које је Црна Гора добила на Берлинском конгресу, у формалноправном смислу, било званично признање дато међународним актом, а с друге стране, с обзиром на видове ограничења њене суверености, оно је имало карактер условног признања.

Питање које се из тога намеће јесте: како се та условност међународног признања одражавала на могућност дипломатског дјеловања Црне Горе, односно на њен дипломатски статус. Већ смо видјели да је у периоду до Берлинског конгреса Црна Гора од стране појединих држава била фактички међународно призната. Био је то одраз уважавања фактичких елемената државности које је она, посебно од друге половине XIX вијека, несумњиво посједовала. Но, иако су у њеним комуникацијама с тим државама наступала стања која су одговарала форми односа између суверених држава, ипак она, најчешће, нијесу имала потпун дипломатски карактер. То посебно важи за случајеве дипломатског представљања путем сталних представника. Из тога произлази да, ма колико значајни, ти примјери признања нијесу имали међународноправни вид нити су међусобни односи у таквим приликама имали све оне уобичајене атрибуте које, у погледу дипломатског представљања преко сталних дипломатских представника, имају званично признате државе.

Осим тога, оно што је у међународноправном смислу било и најзначајније јесте чињеница да Црна Гора у том периоду, без обзира на појединачне случајеве фактичког признања или уважавања њеног специфичног државотворног статуса, није сматрана чланом међународне заједнице. Будући да није била субјект међународног права, она није учествовала у односима међу државама путем којих је утврђиван међународни поредак или установљавани принципи међусобног општења у међународној заједници као цјелини. Даље, она није била носилац права и обавеза које су државе као међународноправни субјекти имале једна према другој. Мада је корпус тих права и обавеза далеко шири, међу правима која Црна Гора није посједовала је право на примање и

слање дипломатских представника, односно право дипломатског представљања путем сталних дипломатских мисија.

Све до међународног признања, односно до пуноправног укључивања Црне Горе у међународну заједницу, она није посједовала нека основна права која свакој држави као међународно признатом субјекту безусловно припадају. Једно од тих права које признањем за члана међународне заједнице једна држава стиче јесте и право на репрезентацију, односно право на међународни саобраћај. Из њега је као посебна врста изведено право на легацију, тј. право на примање и слање међународних представника - *jus legationis*.

Пошто се признање тог и других из категорије основних права у акту о међународном признању посебно не утврђује, већ је обухваћено самим чином признања, ни у одредбама Берлинског уговора не треба тражити прецизне формулације те врсте. Признањем независности, формулисаним у чл. 26 Уговора, Црна Гора је аутоматски постала носилац свих основних права, укључујући и ово о коме говоримо. То што је у чл. 31. Књажевина Црна Гора упућена на Османско Царство, да се непосредно с Портом споразумије о "именовању црногорских представника у Цариграду и неким мјестима Империје гдје се за тим укаже потреба",⁴³ никако не значи да је Црној Гори право слања и примања дипломатских представника било дозвољено само у односу према овој земљи. Уношење овакве формулације у текст уговора требало је, у ствари, да сугерише начин на који су Црна Гора и Турска, као држава наследица и држава претходница, требало најлакше да уреде своје међусобне односе у питањима која произлазе и из односа сукцесије и присуства великог броја Црногораца на раду у Османској Царевини.

Конкретни повод за уношење ових одредаба у чл. 31 Уговора био је садржан и у ставу Аустро-Угарске према чл. 2 Уговора из Сан-Стефана. У њему је, наиме, било предвиђено да се дефинитивно уређење односа Црне Горе према Порти оствари уз ангажовање Петрограда и Беча. Сматрајући да се стицањем независности Црне Горе губио *raison d'etre* за такво нешто, Андраши је одбио да прихвати евентуалну арбитражу или друго ангажовање његове земље коју је предвиђала четврта алинеја члана 2 Санстефанског уговора. Умјесто тога, изнио је став да је у општем интересу да "државе признате независним постану господари своје судбине и да се науче живјети од своје сопствене егзистенције".⁴⁴ Зато је при завршној редакцији текста уговора изостављена одредба о ангажовању ових држава у сређивању односа Црне Горе са Турском, односно остављено је право њима самима да своје односе непосредно уреде.

Дилема која се у вези с претходним с више разлога може поставити јесте: у којој мјери су стипулације које је Берлинским уговором добила Аустро-Угарска на рачун Црне Горе, а које оствареном међуна-

⁴³ Г. Перазић, Р. Распоповић, *Међународни уговори Црне Горе 1878-1918*, 128.

⁴⁴ Исто, 120.

родном признању дају карактер условног признања, утицале на реализацију њеног права на међународни саобраћај, односно на успостављање дипломатских и конзуларних односа с другим државама. Питање се превасходно може поставити у вези с одредбом чл. 29 Уговора, по којој је право пружања конзуларне заштите црногорској трговачкој и поморској застави припало Аустро-Угарској. У том случају могуће је дати оцјену о карактеру конзуларних односа, тј. конзуларној заштити бродова чији су власници црногорски поданици (који су једини имали право на поморско-трговачку заставу Црне Горе) у лукама страних држава у којима је Аустро-Угарска имала своја конзуларна представништва. Што се, пак, дипломатских веза тиче, јасно је да "условно признање" на њих није имало утицаја.

Сем тога, поменутом одредбом права из области конзуларног заступања у поморском саобраћају дата су Аустро-Угарској. То, међутим, у принципу није спрјечавало Црну Гору да у свим мјестима гдје то нађе за потребно отвори своја конзуларна представништва. Међутим, како су у XIX вијеку конзулати најчешће отворани ради заштите поморских и трговачких интереса држава, јасно је да потребе за отварањем посебних црногорских конзулата из других разлога није било. У којој се мјери правом пружања заштите црногорској трговачкој застави користила Аустро-Угарска, није нам познато. Динко Франетовић, који се до сада најисцрпније бавио историјом поморства и рибарства у Црној Гори до 1918, о томе ништа конкретно не говори. Он једино констатује да је убрзо након Берлинског конгреса Црна Гора успоставила и своје конзулате у *Parizu, Marselju, Genovi, Napulju, Cataniji, Malti, Bariju* и *Trstu* за потребе свог бродарства у "иностраним лукама".⁴⁵ Из тога се може закључити да је и поред надзора аустријских конзуларних органа Црна Гора у области поморства имала и своју конзуларну службу.

У вези с таквом оцјеном могуће је изнијети двије напомене. Најприје, непосредно по стицању независности Црна Гора, с обзиром на величину своје трговачке флоте, развијеност поморске привреде и укупан обим односа са свијетом, није имала потребу за већим бројем конзуларних услуга, односно конзулата у иностранству. С друге стране, пресејек историјског развоја ове службе, било на нивоу почасних или плаћених конзуларних представника, ипак говори о њиховој већој бројној заступљености након 1908, односно 1909. када је Црна Гора последице анексионе кризе аболирала чл. 29 Берлинског уговора. Почетком 1909. године чл. 29 је био измијењен - из њега је била уклоњена одредба којом се Црној Гори забрањивало да држи ратне бродове и заставу у Бару. Лука је била отворена за ратне бродове других нација, иако је требало да задржи превасходно трговачки карактер. Црна Гора је стекла право да гради утврђења између Скадарског језера и Јадранског мора. Поморски и санитарни надзор прешао је у њену надлежност, ук-

⁴⁵ Динко Франетовић Буре, *Историја поморства и рибарства Црне Горе до 1918. године*, Титоград 1960, 72.

ључујући и доношење сопствених закона умјесто примјене прописа који су важили у Далмацији. Ипак, над луком су војну контролу и даље имала аустроугарска утврђења са Спича, а и њени бродови су могли несметано улазити у лучке воде.

С међународним признањем, добијеним на Берлинском конгресу, у оквиру укупних промјена измијењена је и позиција Црне Горе према могућности коришћења страних финансијских средстава. Видови финансијске помоћи до 1878. имали су карактер новчане потпоре која је најчешће од Русије, на основу одлуке руског цара, додјељивана Црној Гори најприје као помоћ Цетињској митрополији, а потом установљеним институцијама јавне власти и народу. Помоћ је давана ради набавке хране, куповине праха и олова, тј. за наоружање, али и за задовољавање основних животних и културних потреба становништва. Имала је за циљ обезбјеђење достигнутог степена независности Црне Горе и стварање услова за даљи развој основних институција власти, правног поретка и просвијећености у држави. При свему томе, овако добијена финансијска средства била су једнократна или периодична и није постојала обавеза њиховог враћања. У финансијске трансакције којима би се вршило задуживање земље Црна Гора у то вријеме није могла улазити, јер није посједовала својство међународноправног субјекта. Евентуалне мање позајмице и зајмови који су чињени код страних банкарских и трговачких кућа у Трсту или Дубровнику били су приватноправног карактера и давани су по личним захтјевима владика, односно књажева и, по правилу, нијесу одобраване Црној Гори као држави.

Послије стицања независности, ради обезбјеђења економског развоја, највиши државни органи су могли да закључују уговоре којим су задуживали земљу у иностранству, односно да уз одговарајуће државне гаранције обезбиједо доток иностраног капитала. Коришћена је могућност задуживања Црне Горе добијањем кредита било од иностраних приватноправних лица, банака и кредитномонетарних завода, или пак од финансијских институција државног карактера. Карактеристично за овај нови облик финансијских односа било је уговорно регулисање обавеза о враћању позајмљених средстава, уз одговарајућу камату. У условима коришћења овим путем добијеног капитала за подмирење најнужнијих животних потреба, без одговарајућег привредног, односно финансијског пласмана који би омогућио стварање одговарајуће финансијске добити, оваква државна пракса ће довести до велике задужености земље са бројним проблемима око отплате доспјелих зајмова.⁴⁶

Средства која су на овај начин добијена могла су да се користе и за наоружање, односно слободно војно опремање земље, што је била једна од потврда сувереног статуса, који је у корпус основних права државе укључивао и право на самоодбрану.

Одлуке Берлинског конгреса определијиле су, дакле, не само међународни статус Црне Горе већ и елементе даљег унутрашњег раз-

⁴⁶ Мирчета Ђуровић, *Црногорске финансије 1860-1915*, Титоград 1960, 198-126.

воја. Стицањем независности започео је нови период државноправног устројства земље који је захтијевао и другачије облике унутрашњег организовања, укључујући и доградњу државног механизма у институционалном и нормативном смислу. Мада су темељи организације земаљске власти на грађанским принципима постављени усвајањем Даниловог законика, тек су након *велике источне кризе* 1876-78. и стицања сувереног статуса, територијалног проширења, односно добијања градова, створени услови за изградњу грађанског друштва у Црној Гори.

Радослав РАСПОПОВИЧ

МЕЖДУНАРОДНОПРАВОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ РЕШЕНИЙ
БЕРЛИНСКОГО КОНГРЕССА ДЛЯ ЧЕРНОГОРИИ

Резюме

На Конгрессе в Берлине (1878) которым окончен Великий восточный кризис независимость получила и Черногория. Статьи о международном признании и официальное укрепление границ державной территории Черногории представляют самую важную часть положений. Текст Берлинского договора содержит и целый ряд отрицательных обещаний в пользу Австро-Венгрии. Они полученному признанию давали условный характер. Их объём, как и факт что международное положение Черногории было выложено сильному давлению Монархии, привело примерного теоретика международного права Фридриха Мартенса констатировать что Черногория была в положении хуже чем была до получения международного признания. Каким то не было важными оценки Мартенса всё же не могут приняты как полный ответ на вопрос о международном положении Черногории после Берлинского конгресса.