

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.525
Ur. 26. travnja 1986.

Dr VLADIMIR ĐURO DEGAN, profesor Pravnog fakulteta na Rijeci

IDENTITET I KONTINUITET JUGOSLAVENSKE DRŽAVE S OBZIROM NA ODLUKE DRUGOG ZASJEDANJA AVNOJ-A

I

Mada je prošlo više od četrdeset godina od usvajanja historijskih odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a, u našoj pravnoj znanosti još uvijek nisu ujednačena gledišta o njihovu pravnom domašaju.

Neki pisci, naročito iz razdoblja neposredno nakon drugog svjetskog rata, bili su skloni da proglašenje Demokratske Federativne Jugoslavije na tome zasjedanju uzmu kao čin stvaranja nove države (1). Oni su na taj način izričito ili implicitno negirali identitet nove jugoslavenske države u odnosu na onu predratnu.

Drugo krajnje gledište prisutno je danas, mada nije na precizan način uobličeno i na pravnim temeljima argumentirano. Tu se međunarodnopravni identitet i kontinuitet Jugoslavije od njenog osnivanja 1918. go danas ne samo priznaje, nego se on nastoji transponirati na državni kontinuitet. Time se neizravno nastoji umanjiti povjesni značaj odluka AVNOJ-a iz 1943. u prvom redu onih o preustrojtstvu Jugoslavije na federalnim osnovama i u pogledu ravnopravnosti svih naroda i narodnosti koji u njoj žive.

Izgleda nam da ovim suprotnim gledištima doprinosi nepoznavanje ili djelimično poznavanje međunarodnog prava, kao i neispravno tumačenje i primjena njegovih propisa na zbivanja u našoj zemlji tijekom drugog svjetskog rata. Stoga nam se čini vrijednim pokušaj da se svi ti događaji s toga stanovišta ponovo razmotre.

Na prvi pogled izgledalo bi da su neki državno-pravni akti usvajani u najvišim organima naših federalnih jedinica tijekom rata davali argumente za prvo spomenuto gledište — da se u toku naše narodnooslobodilačke borbe kod nas stvarala potpuno nova država.

Član 1. Odluke Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske, usvojene na njegovom Trećem zasjedanju u Topuskom 8. i 9. svibnja 1944, glasi:

„Na osnovu suverene volje i prava samoopredjeljenja naroda Hrvatske, a u skladu s odlukama na II. zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije u Jajcu 29.—30. novembra 1943., Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske kao jedini pravi državni sabor Hrvatske, vrhovni je organ državne vlasti, vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Hrvatske i predstavnik suvereniteta naroda i države Hrvatske kao ravnopravne federalne jedinice Demokratske Federativne Jugoslavije...“

A u Odluci o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na II zasjedanju AVNOJ-a, između ostalog je odlučeno:

„2. — da je hrvatski narod zajedno sa srpskim narodom u Hrvatskoj ušao dobrovoljno s narodima Srbije, Slovenije, Makedonije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine u demokratsku federativnu državnu zajednicu, stvarajući zajedno i rav-

nopravno s njima zajedničku državu, demokratsku federativnu Jugoslaviju, svjestan da snažna državna zajednica odgovara životnim interesima svih naroda Jugoslavije, kao i životnim interesima hrvatskog naroda...“ (2)

Ovi zaključci, uzeti izdvojeno od drugih, davali bi osnove za gledište da su jugoslavenski narodi, na temelju prava na samoopredjeljenje potvrđenog Atlantskom poveljom 1941. u svojim historijskim granicama stvarali nove države, i da su one potom obrazovale novu saveznu državu — Demokratsku Federativnu Jugoslaviju. Sa toga stanovišta izgledalo bi da u odnosu na predratnu centralističku monarhiju postoji potpuni diskontinuitet i da je Demokratska Federativna Jugoslavija, proglašena na drugom zasjedanju AVNOJ-a, potpuno nova država.

Upravo se takav razvoj događaja odvijao u Rusiji nakon oktobarske revolucije iz 1917. Krajem 1922. četiri formalno neovisne sovjetske države: Rуска Federativna Sovjetska Socijalistička Republika, zatim Ukrajinska SSR, Bjeloruska SSR, te Transkavkaska Federativna Sovjetska Socijalistička Republika, ujedinile su se i obrazovale su Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika, koji je u 1924. dobio i prvi zajednički ustav. I danas u toj zemlji preteže gledište da je SSSR potpuno nova država u odnosu na predratni carski režim, kao i one koji su se u Rusiji stvarali nakon veljače 1917. To gledište u drugim zemljama općenito nije usvojeno, jer se smatra da je sovjetska država nasljednik ranijih međunarodnih obveza Rusije. Ponekad, međutim, i sovjetska vlada od njega odstupa i izjašnjava se kao sukcesor nekih prava carske Rusije (3).

Zbivanja u Jugoslaviji razlikovala su se od gore opisanih. Spomenute odluke ZAVNOH-a i drugih najviših organa u federalnim jedinicama, usvajane su nakon Drugog zasjedanja AVNOJ-a, i nisu mu pretihodile. Osim toga, i odluke usvojene u Jajcu u studenom 1943. izričito polaze od identiteta jugoslavenske države. Tako, Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, u točki 1. izričito navodi:

„Narodi Jugoslavije nikada nisu priznali i ne priznaju raskomadanje Jugoslavije sa strane fašističkih imperijalista i dokazali su u zajedničkoj oružanoj borbi svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji...“ (4).

Zatim, Odluka o oduzimanju prava zakonite vlade Jugoslavije takozvanoj jugoslavenskoj vladi u inostranstvu i o zabrani povratka u zemlju kralju Petru II Karađorđeviću, također daje argumente gledištu da se u Jajcu nije stvarala nova država, nego da su se ostvarivale revolucionarne promjene vlasti u postojećoj državi. To se u međunarodnom pravu, možda i ne sasvim precizno, podvodi pod nastanak nove vlade (5), ali ne i pod stvaranje nove države.

Upravo posljednja odluka koju smo naveli neizravno potvrđuje i kontinuitet jugoslavenske države, kada u točki 3. navodi slijedeće:

„Nalaže se Pretsedništvu Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije da u svrhu po-

ništenja i ponovnog sklapanja, odnosno odobrenja, pregleda međunarodne ugovore i obaveze koje je u inostranstvu u ime Jugoslavije sklopila izbeglička „jugoslovenska vlada“...» (6)

Time se nisu dovele u pitanje obveze iz međunarodnih ugovora sklopljenih prije drugog svjetskog rata.

Suprotno gledište od ovoga upravo se zasniva na međunarodnom identitetu i kontinuitetu jugoslavenske države od njenog osnivanja do danas, ali se iz te činjenice žele povući mnogo dublje posljedice. (7)

Narušenje ustavnog kontinuiteta često se vrši državnim i vojnim prevratima koji sami za sebe ne dovode do dubljih socijalnih promjena, pa ne rezultiraju ni u dubljim promjenama u državnoj vlasti. Primjer za to bilo je uvođenje osobne diktature kralja Aleksandra u Jugoslaviji 6. siječnja 1929. i ukidanje Vidovdanskoj ustava. Primjere za to obilno pruža i politička povijest Francuske nakon 1789. godine do danas. Tamo se svaki novi ustav donosio uz kršenje postupka za izmjene propisanog u prethodnom. Francuska je više puta naizmjenično bila proglašavana republikom, kraljevinom i carstvom. Ali kroz čitavo to razdoblje bio je na snazi Građanski zakonik iz 1803. godine koji povremeno doživljava manje bitne izmjene i dopune.

Za razliku od gornjih u nekim zemljama događaju se ponekad duboke, revolucionarne promjene vlasti, koje prekidaju državni, ali ne i međunarodni kontinuitet. U Francuskoj je to bila revolucija iz 1789. godine. Nitko ne tvrdi da Francuska nije ista država prije i nakon te revolucije. Ali državni i društveni poredak u Francuskoj bili su bitno različiti u doba tzv. *«ancien régime»*, u odnosu na razdoblje koje je uslijedilo.

Pitanje se stoga postavlja da li su promjene u toku narodnooslobodilačkog rata u Jugoslaviji, koje su kulminirale odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a, bile suštinske ili manje bitne naravi. Da li su se narodi i narodnosti Jugoslavije u toj borbi izborili za jednakost i za federalno uređenje zemlje, ili su odluke toga zasjedanja bile plod volje političara koji su ih sastavljali. Ako je točno ovo drugo, onda je jugoslavenski federalizam bio oktroiran, pa bi se možda na sličan način putem nove promjene ustava mogao bitno izmijeniti i čak dokinuti. Na to pitanje vratit ćemo se na kraju ove rasprave.

II

Da bismo problem identiteta i kontinuiteta jugoslavenske države cjelovito razmotrili sa stanovišta međunarodnog prava, moramo se nužno odvojiti od naše glavne teme — odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a.

Nakon što su u aprilskom ratu 1941. osvojile čitavo jugoslavensko područje, sile Osovine smatrale su da su jugoslavensku državu uništile, tj. da su izvršile debelaciju ili subjugaciju. Poraz jugoslavenske vojske u kratkotrajnom ratu i bezuvjetnu vojnu kapitulaciju one su shvatile kao nestanak jugoslavenske države i kao njihovo pravo da sa osvojenim područjem samovoljno raspolažu. Neke njene dijelove one su anektirale, a druge su ustupile Mađarskoj, Bugarskoj, te Albaniji koja je tada formalno bila u personalnoj uniji s Italijom. Na ostacima jugoslavenskog područja nastale su uz odobrenje i suradnju okupatora Nezavisna Država Hrvatska, zatim Srbija koja je nešto potom dobila svoju »vladu«, a umanjena Crna Gora trebala je od Italije dobiti neovisnost.

Subjugacija je potpuno podvrgavanje pobjedene države pobjedničkoj, koja okončava rat i dovodi do nestanka pobjedene države (8). Vojnička kapitulacija jugoslavenske vojske, međutim, nije dovela do toga stanja. Kralj i vlada su se povukli u inozemstvo, a ostaci oružanih snaga uključujući ostatke ratne mornarice, nastavili su da se u inozemstvu bore protiv neprijatelja. Jugoslaviju kao državu i jugoslavensku vladu u izbjeglištvu nastavile su da priznaju sve savezničke i skoro sve neutralne i nezaraćene države. A drugi svjetski rat i dalje je trajao i na kraju je doveo do poraza agresorskih država.

S obzirom na gornje i sve izvršene aneksije bile su protivpravne i nisu dovele do nestanka jugoslavenske države. Aneksija je način sticanja stranog područja koji je nedozvoljen u miru, a veoma diskutabilan u ratu (9). Kao rezultat pobjede u ratu strana teritorija redovito se stiče cesijom (ustupom), a ne aneksijom. A za to je potrebno pričekati završetak rata, kada pobjednik ima mogućnost da pobjedom **nametne svoje uvjete i putem mirovnog ugovora** nameće mu cesiju određenog područja u svoju korist **pod ugovorenim uvjetima**. Međutim, u tome slučaju sticanje ustupljenog područja ne nastupa njegovim osvajanjem, nego tek stupanjem na snagu mirovnog ugovora.

Za cijelo vrijeme rata osvajač ima na zaposjednutom području jedino ona prava i dužnosti koja su po ratnom pravu priznata okupantu. A ratna okupacija ne predstavlja promjenu suvereniteta, nego je ona privremeno stanje za vrijeme kojega se samo privremeno suspendira državna vlast. Okupant, između ostalog, ima dužnost da ne dira u postojeći poredak, kao ni u granice okupiranog područja. To je propisano članom 43. Haškog pravilnika o zakonima i običajima rata na kopnu iz 1907. koji je kao običajno pravilo obavezivao sve zaraćene strane u drugom svjetskom ratu. Taj propis glasi:

«Pošto je vlast legalne sile prešla de facto u ruke okupanta, ovaj će poduzeti sve mjere koje od njega ovise da bi obnovio i koliko je moguće osigurao javni red i sigurnost, poštujući u isto vrijeme, osim apsolutne spriječenosti, zakone na snazi u zemlji.» (10).

I zanimljivo je da su Centralne sile poštivale sve te obaveze u prvom svjetskom ratu. I nakon potpune okupacije Belgije, a potom Srbije i Crne Gore, one nisu vršile nikakve promjene njihovih granica, niti su prestale te zemlje smatrati nezavisnim i zaraćenim stranama (11). Njihove vlade su djelovale u inozemstvu, a oružane snage su bile nastavile borbu.

Nacistička Njemačka i fašistička Italija nisu poštivale sve te propise u drugom svjetskom ratu. Njemačka je anektirala Gdanjsk i prostrane dijelove Poljske, zatim dijelove Slovenije, a stvarno je u svoju upravu uključila Luksemburg i francuske pokrajine Alzas i Lorenu. Italija je anektirala široke dijelove Jugoslavije.

S obzirom na gornje propise ni jedna od tih aneksija nije bila pravovaljana. I pošto je drugi svjetski rat bio nastavljen, subjugacija ni jedne osvojene evropske države nije bila ni stvarno ni pravno izvršena, pa tako ni Jugoslavije (12). Dakle, kontinuitet jugoslavenske države bio je održan i nakon kapitulacije njene vojske u travnju 1941.

III

Bilo je moguće da se kontinuitet jugoslavenske države održao, ali da su na njenom području, uz veću ili manju suradnju okupatora, nastale jedna ili više novih država odcjepljujući se od Jugoslavije.

Nastanak neke nove države prvenstveno je pitanje činjenica, a ne prava. Veoma malo novih država nastalo je u skladu s pravnim propisima, a većina ih je nastala uz kršenje bilo unutrašnjeg ili međunarodnog prava. Ipak pri tome međunarodno pravo propisuje nekoliko kriterija po kojima se može zaključiti da je nova država zaista nastala ili nije. To su tri kumulativna uvjeta: /1/ određeno područje; /2/ stanovništvo; i /3/ organizacija vlasti neovisna od drugih država.

Stoga u sklopu ovih naših izlaganja, neovisno od pravne nedozvoljenosti aneksije i kršenja drugih propisa ratnog prava od strane okupatora, treba istražiti da li su na jugoslavenskom području stvarno nastale nove države, makar da su privremeno trajale, pod imenom Hrvatska, Srbija ili Crna Gora.

Nezavisna Država Hrvatska (NDH) bila je proglašena 10. travnja 1941. u Zagrebu, izjavom Slavka Kvaternika na zagrebačkom radiju u ime Ante Pavelića. Kasnije se tvrdilo da ta nova država nije bila nastala voljom okupatora, nego revolucionarnim činom odcjepljenja od Jugoslavije. Velika važnost pridavala se tome da je Kvaternik proglasio NDH prije ulaska njemačkih trupa u Zagreb. Međutim, danas poznati dokumenti dokazuju da je tu cijelu farsu s proglašenjem NDH orkestrirao SS Standartenführer Edmund Wessenmayer, izaslanik njemačkog ministarstva vanjskih poslova, i to tek nakon neuspješnog pokušaja da se vođa Hrvatske seljačke stranke dr Vlatko Maček nagovori na odcjepljenje Hrvatske od Jugoslavije (13).

Ali nakon proglašenja, Nezavisna Država Hrvatska dobila je međunarodno priznanje od niza drugih zemalja, skoro isključivo sila Osovine i njihovih saveznika. Ona je bila priznata *de jure* kao država od Njemačke, Italije, Japana, Mađarske, Bugarske, Slovačke, Rumunjske, Španjolske, Finske, Danske i »države« Mandžukuo. NDH je održavala diplomatske odnose sa Njemačkom, Mađarskom, Rumunjskom, Italijom, Bugarskom, Finskom, Španjolskom i Slovačkom (14). Ona je bila stranka višestranih ugovora sa još nekim marionetskim i drugim vladama u Evropi — Norveškom, Nizozemskom, Francuskom (Vichy) i San Marinom (15). Još k tome bila je pristupila i nekim otvorenim konvencijama (16), mada takvi ugovorni odnosi ne pretpostavljaju priznanje od ostalih stranaka.

Osim nezaraćene Španjolske od koje je dobila puno priznanje i s kojom je održavala diplomatske odnose, NDH je i od neutralne Švicarske dobila priznanje *de facto* i s njome je održavala konzularne i trgovinske odnose. Vatikan je također uspostavio neke neformalne odnose sa NDH iz kojih se ne može zaključiti namjera priznanja, čak ni *de facto* (17). Švicarska i Vatikan su i dalje održavali diplomatske odnose s Jugoslavijom.

Ipak, sve države članice antifašističke koalicije i sve druge neutralne i nezaraćene države, a njih je većina u svijetu, i dalje su priznavale Jugoslaviju kao državu, a kao njenu jedinu legitimnu vladu priznavale su onu u izbjeglištvu.

Od činjenice priznanja, odnosno nepriznanja nove države, još je važnije ispunjenje triju navedenih uvjeta za njen nastanak.

1. Prvi uvjet koga smo naveli, jest postojanje određenog državnog područja.

NDH je već u 1941. uspjela da utvrdi većinu svojih granica. To utvrđenje provedeno je ugovorima s Njemačkom (18) i s Italijom (19) koji su bili pravno nevaljali jer su implicitno potvrđivali njihovu aneksiju dijelova osvojene jugoslavenske teritorije. Gra-

nicu prema Srbiji poglavnik Ante Pavelić jednostrano je odredio Zakonskom odredbom o istočnoj granici (20) uz pristanak Njemačke. Bila je ostala sporna granica s Mađarskom. Izgledalo je da je NDH definitivno priznala mađarsku aneksiju hrvatskog dijela Baranje, ali je postavljala zahtjeve za Međimurjem gdje je Mađarska vršila vlast.

Za teritoriju neke države važne su njene komunikacije i mogućnost izlaska u svijet, u prvom redu preko mora, mada to nisu uvjeti njenog postojanja i opstanka. U tome pogledu za NDH izrazito je bilo nepovoljno razgraničenje s Italijom. Njena granica na morskoj obali išla je od sredine Bakarskog zaljeva (Bakar je ostao Italiji), do ušća rijeke Zrmanje u more, te potom od točke južno od Splita do točke južno od Cavtata. Od svih otoka na istočnoj obali Jadrana ona je dobila samo Pag, Brač i Hvar, te poluotok Pelješac. Tako je NDH bila lišena svih značajnih brodogradilišta. Ostala je čak i bez luka sa željezničkom vezom s unutrašnjosti. Jedino je Dubrovnik bio povezan s uskotračnom željeznicom, i u toku rata izgrađivala se luka Ploče s istom takvom željezničkom vezom.

Obala NDH bila je okružena unutrašnjim vodama i teritorijalnim morem oko otoka koje je anektirala Italija, a bez izravne veze s otvorenim morem. Diktirajući te granice fašistička Italija u neku ruku je produžila tradiciju nekadašnje Mletačke Republike u gospodarstvu nad Jadranskim morem. Ona je na taj način željela eliminirati konkurenciju Hrvata na jadranskoj obali kao pomoraca, brodograditelja i ribara. Uz to se NDH morala ugovorom izričito odrediti prava držanja ratne mornarice na svojoj obali.

2. Slični su problemi postojali u pogledu stanovništva. Još se nakon prvog svjetskog rata znatan broj Hrvata iz Istre, Rijeke, Zadra, Cresa, Lošinja i Lastova našao u granicama Italije. Ugovorom o granicama iz 1941, još je veći broj Hrvata iz Gorskog kotara, sjevernojadranskih otoka i Dalmacije došao pod vlast te zemlje. U granicama NDH našli su se krajevi u kojima su Hrvati bili u manjini ili ih uopće nije bilo. Ante Pavelić je u 1941. polagao zahtjeve čak i za Novopazarskim sandžakom.

Tako je ta zemlja bila višenacionalna i višekonzacionalna. Što je važnije, od ukupno oko 6.300.000 stanovnika, 1.925.000 bilo je Srba, oko 40.000 Židova (21) i neutvrđen broj Roma (Cigana) koji su bili lišeni građanskih prava. Oni su osobito na početku ustaške vladavine u NDH bili na zločinački način ubijani, konfinirani, raseljavani i istjerivani. Za jednu državu zaista je bio prevelik toliki udio neravnopravnih stanovnika koje je sama ta vlast učinila svojim neprijateljima.

Nasuprot gornjemu, oko 150.000 Nijemaca, organiziranih u njemačku narodnu skupinu, činili su »državu u državi«. Ako su bili državni činovnici polagali su na njemačkom jeziku zakletvu, i to — njemačkoj narodnosti, Führeru, Državi Hrvatskoj i Poglavniku (22). Oni su stvarno bili izvan domaćaja vlasti organa NDH, a u svakom slučaju su bili povlašteni u odnosu na sve druge građane te zemlje.

3. Ipak, presudno je bilo pitanje da li je NDH imala organizaciju vlasti neovisnu od drugih država.

Cjelokupno područje te države od njenog proglašenja do kraja njenog postojanja bilo je pod okupacijom stranih trupa. Njemačka okupacija trajala je tokom čitavog rata, a talijanska do kapitulacije te zemlje 8. rujna 1943. U krajevima koji su u toku narodnooslobodilačke borbe bili na duže ili kraće vrijeme oslobođeni, okupatorska vlast nije mogla da djeluje, ali isto tako ni vlast NDH.

Ugovorom o jamstvu i suradnji od 18. svibnja 1941. Italija je bila preuzela jamstvo za političku nezavisnost i teritorijalnu cjelovitost »Kraljevine Hrvatske«. Ona se za uzvrat morala obavezati da neće preuzimati međunarodne obaveze koje bi se kosile s tim jamstvom i duhom toga ugovora, da će se poslužiti suradnjom talijanskih oružanih snaga, te da će s Italijom »stupiti u obsežnije i čvršće odnose carinske i valutne naravi« (23).

Milan Bartoš je ovaj odnos nazvao protektoratom (24). To bi značilo da NDH makar do kapitulacije Italije u 1943. nije bila suverena država. No, stvarnost je bila različita od teksta toga ugovora. Oslanjajući se na podršku Njemačke kao mnogo jačeg partnera, NDH je uspjela da ne izvrši i da izigra većinu tih obaveza. U svakom slučaju utjecaj talijanske vlade u Zagrebu nije nikad bio veći od utjecaja Njemačke. Ali na nižim nivoima situacija je bila ponešto različit.

Na području NDH koje je držala pod svojom kontrolom, Italija nije dopuštala da se civilna i vojna vlast te države konsolidira. Već u kolovozu 1941. talijanska vojska jednostrano je zaposjela tzv. demilitariziranu zonu, te III zonu. Ukinula je svu civilnu vlast, a sve zatečene trupe stavila je pod svoju komandu. Neke ustaške jedinice je raspustila ili protjerala. Krajem te godine, nakon njemačkih neuspjeha u SSSR-u u bici pred Moskvom izgledalo je da će se talijanska okupacija proširiti na čitavo područje NDH, do čega ipak nije došlo. Talijani su u svojoj okupacionoj zoni, koja je činila oko dvije petine područja NDH, od početka naoružavali i snabdijevali četničke grupe, koje su nazivali dobrovoljačkom antikomunističkom milicijom (*Milizia volontaria anti comunista* — MVAC) (25). U područjima pod kontrolom tih četnika NDH nije mogla vršiti nikakvu vlast.

Njemačka se na Balkanu osjećala mnogo sigurnijom od Italije. Njoj je mnogo manje smetalo očito vanje privida državnosti NDH na području koje je ona držala pod kontrolom. Za razliku od Italije Njemačka je imala interesa da se vojska i civilni aparat NDH konsolidiraju pod njenom kontrolom, ali pod uvjetom da joj njeno područje služi kao baza za eksploataciju rudnih bogatstava, šuma, hrane i ljudstva za vojsku.

Da bi se zaštitila od talijanske politike, NDH je u osloncu na Njemačku kopirala njeno antisemitsko zakonodavstvo, i čak je prednjačila u odnosu na nju u njegovom nečovječnom sprovođenju. Ustaški koncentracijski logori bili su stravičniji od njemačkih, mada ne toliko efikasni. Tako je vodstvo NDH srljalo u ratne zločine, koji su zbog progona i srpskog stanovništva, te svih rodoljuba antifašista zadobili ogromne razmjere. U isto vrijeme, kako smo naveli, njemačka manjina u NDH bila je iznad vlasti te države.

Veći dio vojske iz NDH bio je pod neposrednom njemačkom komandom, od kojeg je jedan bio u sastavu njemačkih oružanih snaga, a drugi od njih opremljen i izobrazen. Pod komandom NDH bilo ih je manje od dvije petine, uključujući žandarmeriju, te ustašku vojnici i Poglavnikov tjelesni sdrug, koji su predstavljali stranačku vojsku (26). Ali u toku njemačkih operacija sve su jedinice oružanih snaga NDH bile pod njemačkom komandom. Njemački vojni komandant imao je tada i vrhovnu izvršnu vlast, što znači da su i svi civilni organi morali izvršavati njegova naređenja.

Iz gornjega proizilazi, a kako je izrazio i hrvatski pjesnik Vladimir Nazor, da Nezavisna Država Hrvatska, usprkos svome imenu nije bila ni nezavisna, ni država, a ni Hrvatska. Unatoč ograničenom međunarodnom priznanju, ona nikad nije stekla uvjete sa-

mostalnog subjekta međunarodnog prava. Tome govori i činjenica da je vlast te »države« trajno prestala da djeluje čim je posljednji njemački vojnik u svibnju 1945. napustio područje Hrvatske, NDH, tako ni formalno nije trajala ni jedan dan duže od njemačke okupacije. A taj raspad nije bio posljedica osvajanja njenog područja od neke treće oružane sile, nego je bio posljedica oslobođenja od Jugoslavenske armije, drugim riječima od vlastitog naroda.

Na ostale dvije države na području okupirane Jugoslavije ne treba trošiti toliko prostora. Srbija je bila dobila svoju »vladu« na čelu s generalom Milanom Nedićem u kolovozu 1941. Ali, njega je imenovao i njegove vlade potvrđivao njemački vojni zapovjednik u Srbiji, i te vlade su zapravo bile njegovi organi. Na nekim konferencijama osovinskih sila interese Srbije zastupao je predstavnik njemačkog vojnog zapovjednika (27). Tu se, dakle, uopće ne može govoriti o državnosti, ma ni onoj fiktivnoj.

U Crnoj Gori, u prisutnosti talijanskog vojnog komandanta, 12. srpnja 1941. održana je farsa proglašenja »neovisnosti« te zemlje. Opći narodni ustanak koji je otpočeo idućeg dana spriječio je svako dalje očitovanje fikcije te državnosti, jer je svu vlast preuzeo talijanski vojni komandant.

Prema tome, na području okupirane Jugoslavije u toku drugog svjetskog rata, ni pravno a ni stvarno nije nastala ni jedna nezavisna država. Za sve akte »vlada« u NDH i Srbiji bile su odgovorne okupacione sile. Dakle, ni na taj način kontinuitet jugoslavenske države nije bio narušen. Naveli smo da su akti AVNOJ-a to potvrđivali, a izričito ga je ustanovio i drugi sporazum Tito-Subašić, sklopljen u Beogradu 1. studenog 1944, gdje je navedeno:

»Stojeći na principu državnog kontinuiteta Jugoslavije sa međunarodno-pravnog gledišta i na jasno izraženoj volji svih naroda Jugoslavije u njihovoj četirigodišnjoj borbi za jednu novu, na principima demokratije, nezavisnu i federativnu državnu zajednicu...« (28).

IV

Nakon vojničkog sloma u aprilskom ratu, jugoslavenska vlada se povukla u izbjeglištvo, poput vlada drugih okupiranih zemalja u Evropi — Poljske, Čehoslovačke, Norveške, Nizozemske, Belgije, Luksemburga i Grčke. Ta vlada ulazila je u nove međunarodne ugovorne obaveze. Njeni predstavnici potpisali su Deklaraciju o savezničkoj solidarnosti u zajedničkoj borbi protiv Njemačke i njenih saveznika od 12. lipnja 1941, i prihvatili su Atlantsku povelju od 11. kolovoza 1941. Zajedno sa drugim zemljama članicama antifašističke koalicije, njeni predstavnici potpisali su Deklaraciju Ujedinjenih naroda od 1. siječnja 1942. (29)

Položaj jugoslavenske vlade u izbjeglištvu izgledao je nešto bolji od drugih emigrantskih vlada nakon što su se dočule vijesti da pukovnik Draža Mihajlović s okupljenim četničkim snagama vodi u Srbiji borbu protiv njemačkog okupatora. On je potom bio unaprijeđen za generala. U siječnju 1942. kralj Petar II imenovao ga je ministrom vojske, mornarice i vazduhoplovstva u izbjegličkoj vladi, a imenovan je i za komandanta vojske u otadžbini. Druge izbjegličke vlade nisu se mogle pohvaliti vojskom u otadžbini, mada je otpor okupatoru te »vojske« veoma brzo splasnulo, i ona će se ubrzo pretvoriti u stvarnog saveznika najprije talijanskog, a kasnije i njemačkog okupatora. Dijelovi četničkih snaga u Istočnoj Bosni bili su pod kontrolom i snabdjeveni od NDH.

Sve države članice antifašističke koalicije, kao i neutralne države, produžile su s održanjem diplomatskih odnosa s jugoslavenskom izbjegličkom vladom.

U tome je bilo došlo do privremenog izuzetka. Sovjetska vlada bila je sklopila sa Kraljevinom Jugoslavijom Pakt o prijateljstvu i nenapadanju na dan uoči njemačkog i talijanskog napada, tj. 5. travnja 1941. (30). Ali nakon kapitulacije jugoslavenske vojske, pod pritiskom Njemačke, sovjetska vlada prekida diplomatske odnose s Jugoslavijom 9. svibnja iste godine. Kao obrazloženje je navedeno da je jugoslavenska vlada napustila teritoriju svoje zemlje (31). Slično je u isto vrijeme bilo učinjeno u pogledu odnosa s Čehoslovačkom, Poljskom, Norveškom i Grčkom. Ali to nije značilo povlačenje priznanja Jugoslavije kao države, nego samo prekid diplomatskih odnosa izazvan političkim interesima te zemlje u datom trenutku. Odmah po napadu Njemačke na Sovjetski Savez od 22. lipnja 1941. povučene su te izjave a odnosi su bili ponovo uspostavljeni. Sovjetski ambasador u Londonu Majski izjavio je da su ti odnosi bili samo »suspendirani«.

Vlast izbjegličke vlade u okupiranoj Jugoslaviji mogla se očitovati jedino u krajevima koji su se privremeno nalazili pod kontrolom »jugoslavenske vojske u otadžbini«, i to samo u mjeri u kojoj ta »vojska« nije bila ovisna od trenutne okupatorske kontrole i pomoći. Međutim, identifikacija četnika i Draže Mihajlovića s jugoslavenskom vladom u izbjeglištvu i s kraljem Petrom II Karađorđevićem, veoma je umanjivala izgled obnove predratnog političkog režima nakon oslobođenja zemlje. Kao oruđe krajnje reakcionarnih velikosrpskih šovinističkih snaga, četnici su poduzimali zločine širokih razmjera, u prvom redu protiv muslimanskog i hrvatskog civilnog stanovništva. Ali, kao što su i ustaše nezakonito ubijali na desetke tisuća Hrvata, i četnički zločini prema srpskom stanovništvu koje je izgledalo »komunističko« bili su veoma brojni. Četnički zločini i nasilje, tako su u očima naroda umanjivali »legalitet« jugoslavenske vlade u izbjeglištvu. Ali je ona obnovu vlasti i oslobođenje očekivala od intervencije iz inozemstva, a ne od podrške naroda u borbi protiv okupatora.

V

U okupiranoj Jugoslaviji počeli su se zbivati događaji koji će se pokazati od najvećeg značaja za njezinu dalju sudbinu, pa i za očuvanje njene državnosti. Uz sve gore opisane promjene otpočela je i socijalistička revolucija koja je imala dvostruki cilj. S jedne strane to je bila borba za oslobođenje od okupatora i domaćih izdajnika, dakle za očuvanje jugoslavenske nezavisnosti i cjelovitosti. S druge strane to je bila postepena likvidacija starog državnog poretka i stvaranja novog društvenopolitičkog sistema i novih međunarodnih odnosa u zemlji. Upravo zbog tih ciljeva, a u pokušajima sprečavanja takvih promjena, došlo je do brze kolaboracije četnika s okupatorom.

Nova narodna vlast, kao negacija one stare, počela se izgrađivati najprije na oslobođenim područjima na najnižem nivou, i to već od jeseni 1941. Bili su to mjesni, seoski, općinski, a ponegdje i kotarski narodnooslobodilački odbori, i to najprije kao privremeni organi. U studenom 1941. u Užicu je bio osnovan i Glavni narodnooslobodilački odbor Srbije. Od jeseni 1942. narodnooslobodilački odbori se ustanovljuju kao stalni organi vlasti (32).

Dana 26. studenom 1942. u Bihacu se sastalo Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije, koje postaje najviši politički organ narodnooslobo-

dilačkog pokreta, ali i vrhovno naredbodavno i nadzorno tijelo za sve narodnooslobodilačke odbore.

Kao što je poznato, međunarodni uvjeti tada još nisu dopuštali stvaranje nove vlade u Jugoslaviji. Iz obzira da politički razvoj u narodnooslobodilačkoj borbi ne postane smetnja odnosima Sovjetskog Saveza sa zapadnim saveznicima, odluke Prvog zasjedanja AVNOJ-a još nisu bile dovele u pitanje jugoslavensku vladu u izbjeglištvu. Ipak, neki krajnji ciljevi borbe već su tada bili nagovješteni. U usvojenoj »Rezoluciji« istaknuto je da je: »... osnovni zadatak Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije... dalje razvijanje jedinstvenosti napora svih naroda Jugoslavije za izvojevanje konačnog oslobođenja za sve njih i za stvaranje uslova za punu njihovu slobodu i ravnopravnost u oslobođenoj bratskoj zajednici...« (33).

Četvrta i peta neprijateljska ofanziva spriječile su da se te odluke odmah realiziraju. Ali od ljeta i jeseni 1943. dolazi do osnivanja najviših predstavničkih organa u našim pojedinim historijskim pokrajinama, čime razvoj u pravcu federalizma Jugoslavije dobiva određenije konture. Osim ranije osnovanog Glavnog narodnooslobodilačkog odbora Srbije, u lipnju 1943. na Plitvicama se osniva Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske. U jesen 1943. na oslobođenom području Slovenije održavaju se izbori za Zbor odposancev slovenskega naroda, a na Kočevskom zboru održanom od 1. do 3. listopada te godine doneseno je više odluka koje predstavljaju temelj državnosti slovenskog naroda. Zbor se izjasnio za novu demokratsku Jugoslaviju izgrađenu na suverenosti i ravnopravnosti naroda. Osnivačka skupština Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke održana je 15. i 16. studenog 1943. a 20. studenog u Pljevljima ZAVNO Sandžaka. 25. i 26. studenog iste godine u Mrkonjić Gradu održano je i prvo zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, čime su udareni temelji državnosti i to buduće republike. U Makedoniji je bio u isto vrijeme ustanovljen Inicijativni organ za Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Makedonije. Krajem listopada 1943. formira se i inicijativni Glavni narodnooslobodilački odbor za Vojvodinu (34).

Cjelokupni taj razvoj bio je omogućen velikim uspjesima narodnooslobodilačkog pokreta na vojnom polju. Kvislinške formacije doživljavaju u 1943. teške poraze. Četnici Draže Mihajlovića još u četvrtoj neprijateljskoj ofanzivi prestaju biti značajna vojna snaga. Kapitulacija Italije u rujnu 1943. dovela je do masovnog narodnog ustanka u Istri i Slovenskom primorju, kao i u svim krajevima do tada okupiranim od te zemlje. Oružjem zadobivenim od razoružanih talijanskih jedinica naoružava se oko 80.000 novih boraca, tako da početkom jeseni 1943. polovica cjelokupne jugoslavenske teritorije bila je trenutno oslobođena, a Narodnooslobodilačka vojska sa oko 300.000 boraca vezuje 30 neprijateljskih divizija (35).

Ovaj snažan razvoj narodnooslobodilačke borbe stvorio je uvjete i za odlučujuće korake u izgradnji nove vlasti u zemlji. Na Drugom zasjedanju AVNOJ-a održanom u noći između 29. i 30. studenog 1943. AVNOJ se konstituira u »vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavničko telo Jugoslavije za vreme narodno-oslobodilačkog rata« i u »vrhovnog predstavnika suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine«. To implicira i pravo međunarodnog predstavljanja zemlje. AVNOJ bira svoje Predsjedništvo kao uže tijelo koje djeluje između zasjedanja, a ono je dobilo ovlaštenje da imenuje Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije (NKOJ) kao najviši izvršni i naredbodavni organ narodne vlasti u Jugoslaviji, koji ima obilježja narodne vlade (36).

Na osnovu prava svakog naroda na samoopredjeljenje uključujući pravo na otcjepljenje ili na ujedinjenje s drugim narodima, AVNOJ proklamira da se Jugoslavija — »izgrađuje i izgradiće se na federativnom principu, koji obezbeđuje punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine«. Ujedineno se proglašava da će se nacionalnim manjinama osigurati sva nacionalna prava (37).

Za našu raspravu jednako je važna i treća historijska odluka AVNOJ-a, koja u četiri točke dispozitiva navodi slijedeće:

»1. Takozvanoj jugoslovenskoj vladi u inostranstvu oduzimaju se sva prava zakonite vlade Jugoslavije, a napose pravo da pred stranim državama zastupa narode Jugoslavije. To važi i za svaku drugu »vladu« koja bi ubuduće bila stvorena u zemlji ili izvan zemlje, a mimo volje naroda Jugoslavije, koja se danas izražava jedino u Antifašističkom veću narodnog oslobođenja Jugoslavije.

2. Kralju Petru II. Karađorđeviću zabranjuje se povratak u zemlju, s tim da će pitanje kralja i monarhije rešiti sam narod svojom sopstvenom voljom posle oslobođenja čitave zemlje.

3. Nalaže se Predsedništvu Antifašističkog veću narodnog oslobođenja Jugoslavije da u svrhu poništenja i ponovnog sklapanja, odnosno odobrenja, pregleda međunarodne ugovore i obaveze koje je u inostranstvu u ime Jugoslavije sklopila izbeglička »jugoslovenska vlada«.

4. Međunarodni ugovori i obaveze, koje bi ubuduće u inostranstvu sklopila u ime Jugoslavije ili njenih naroda izbeglička takozvana jugoslovenska vlada, neće se priznati.« (38)

Iz gornjega proizlazi da se Jugoslavija na Drugom zasjedanju AVNOJ-a još nije bila proglasila republikom (39), ali da je i monarhija bila suspendirana do odluke naroda nakon rata.

Budući da se radi o revolucionarnim aktima koji se odnose na promjene vlasti, oslanjajući se na načelo samoodređenja naroda i efektivno vršenje vlasti, ovim odlukama nema zamjerke sa stanovišta međunarodnog prava (40). U Jugoslaviji krajem 1943. godine stvarnu vlast vršio je Narodnooslobodilački pokret putem svojih organa na oslobođenoj teritoriji. Okupatori su uz pomoć satelita vršili vlast na području pod njihovom kontrolom. Izbeglička vlada nije svoju vlast zasnivala na efektivnom vršenju, nego na legitimitetu i na međunarodnom priznanju, koje joj, kako ćemo vidjeti, ni kasnije nije bilo uskraćeno. Naravno, dalji tok rata i njegov konačan ishod bio je odlučujući u tome koja će vlada na kraju uspeti da preuzme svu vlast u zemlji, a od efektivnosti ovisilo je i buduće međunarodno priznanje.

AVNOJ kao revolucionarna vlast imao je pravo da ospori postojanje jugoslavensku vladu u izbjeglištvu, pa i da odluči da neće priznati one međunarodne ugovore koje ta vlada ubuduće sklopi. Vidjeli smo da AVNOJ nije doveo u pitanje međunarodne obaveze Jugoslavije preuzete prije rata.

Međutim, odluka o poništenju i o ponovnom sklapanju ugovora koje je izbeglička vlada sklopila nakon njenog napuštanja zemlje do tada, sa stajališta međunarodnog prava u najmanju ruku je bila loše formilirana. Naime, ni revolucionarna vlada, koja stoji na načelu identiteta i kontinuiteta države u kojoj nastoji osvojiti vlast, ne može se sama i jednostrano razriješiti međunarodnih obaveza koje su sklopile ranije vlade, uključujući i one koje djeluju u izbjeglištvu. Ukoliko osvoji vlast u cijeloj zemlji, ona

postaje sukcesor i prava i dužnosti iz svih međunarodnih ugovora koje su sklopile ranije vlade (41).

Ali za gornju odluku AVNOJ-a postojali su jaki politički razlozi. Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije nije bio upoznat sa svim međunarodnim obavezama koje je vlada u izbjeglištvu do tada bila preuzela. Kako je naveo Juraj Andrassy, postojala je opasnost da ta vlada izvan zemlje i bez stvarne veze sa zemljom ne preuzme obaveze u ime Jugoslavije koje bi bile protiv interesa naroda i zemlje (42). U to doba kružile su glasine da kraljevska vlada priprema neku vrstu personalne unije između Jugoslavije i Grčke, te da bi ona mogla dati pritisak za strane baze na njenom području (43).

VI

Odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a stvoreno je stanje koje je veoma često u revolucijama koje još traju. Došlo je do dvojstva i paralelizma vlada.

U Jajcu 29. studenog 1943. bila je stvorena nova »vlada«, koju je Ivan Tomšić nazvao »vladom de facto« (44). Moglo bi se, međutim, diskutirati da li se radilo o ustaničkoj vladi. Ustanici koji stvarno vrše vlast na dijelu državnog područja postaju privremeni subjekt međunarodnog prava do okončanja borbe, ali ako su kao takvi međunarodno priznati. Oni tada mogu neposredno preuzimati i međunarodne obaveze u vlastito ime, koje ih obavezuju ukoliko na kraju rata postanu jedina vlada.

U suštini »vlada« koja je proizašla iz Drugog zasjedanja AVNOJ-a imala je već tada veoma široku narodnu podršku, ali su se saveznici čuvali da joj ne podijele priznanje zakonite, pa čak i ustaničke vlade. Od toga su još dalje bile neprijateljske zemlje, kao i izbeglička vlada u Londonu. (45)

Istina je da je na Teheranskoj konferenciji između Staljina, Churchilla i Roosevelta, održanoj skoro u isto vrijeme — od 29. studenog do 1. prosinca 1943. — Narodnooslobodilačka vojska bila priznata kao ratujuća strana i kao vojni saveznik. Među vojnim odlukama te konferencije bilo je predviđeno »da parti-zani u Jugoslaviji budu potpomognuti u najvećoj mogućoj mjeri u snabdjevanju i materijalu kao i u operacijama komandosa«. Među političkim odlukama bilo je zaključeno da će se »Jugoslavija obnoviti kao država u potpunom teritorijalnom opsegu i nezavisnosti« (46). Ta odluka bila je sa pravnog stanovišta nespretno formulirana, jer je pretpostavljala da je Jugoslavija prestala da postoji na početku rata kao država. Ona bi prije odgovarala za Austriju ili Čehoslovačku, koje uoči rata ni Liga naroda, ni većina zapadnih saveznika nisu više smatrali nezavisnim državama.

Saveznici su odranije upućivali vojne misije pri Vrhovnom štabu NOVJ. Ali te misije nisu imale značaj diplomatskih predstavništava, niti su nakon Drugog zasjedanja AVNOJ-a bile akreditirane pri Predsjedništvu AVNOJ-a ili pri NKOJ-u. U 1944. u dva maha bila je upućivana privremena vojna misija Vrhovnog štaba, najprije u Egipat, a potom u Alžir i London. Ali je britanska vlada budno pazila da joj misiji ne bi pridala neki politički značaj. (47)

S druge strane, i nakon Drugog zasjedanja AVNOJ-a i dalje je djelovala jugoslavenska vlada u izbjeglištvu, koju su savezničke zemlje i dalje priznavale kao jedinu legitimnu vladu. Britanska vlada je 8. prosinca 1943. dala izjavu u parlamentu da priznaje samo kraljevsku vladu. Sovjetska vlada odbila je od Purićeve vlade (tada »na vlasti«) predloženo sklapanje ugovora o pomoći 31. siječnja 1944. ali je s njom i dalje održavala diplomatske odnose. Staljin je

uputio 20. ožujka 1944. čestitku kralju Petru II u povodu njegovog vjenčanja s grčkom princezom (48).

Što se moglo i očekivati, Purićeva vlada odbacila je i osudila odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a, koje su je teško pogodile. Već 5. prosinca 1943, bez konsultacije sa saveznicima, ona objavljuje deklaraciju u kojoj Narodnooslobodilački pokret kvalificira kao »nasilni teroristički pokret koji ni u čemu ne odgovara demokratskim i socijalnim shvaćanjima naših naroda«. Odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a ona kvalificira kao »akte nasilja«, a saveznicima prebacuje da toleriraju shvaćanje kako »legitimne vlade« u inozemstvu ne predstavljaju više svoj narod, čime zapravo prihvaćaju teze njemačke propagande.

I četnički pokret Draže Mihajlovića nastoji parirati odlukama AVNOJ-a. U prisutnosti više od 300 sudionika — predstavnika bivših građanskih partija iz Srbije, Crne Gore i Slovenije, pojedinih jugonacionalista iz Hrvatske, te nekih javnih radnika, u selu Ba u Srbiji održan je kongres od 25. do 28. siječnja 1944. Tamo je bila prihvaćena ideja ustavne i trijalističke federativne monarhije, a komunisti su bili optuženi da jednostranom akcijom i nedemokratskim metodama namjeravaju prigrabiti za sebe svu vlast u zemlji (49).

U toj situaciji, kako navodi Juraj Andrassy, »za vladu u inozemstvu govorilo je načelo diplomatskog kontinuiteta, ali vladi u zemlji išlo je u prilog načelo efektiviteta« (50). Odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a upirale su se na načelo samoodređenja naroda koje je bilo izričito priznato od saveznika kao jedan od ciljeva antifašističke borbe u Atlantskoj povelji iz 1941. Na njega se izričito pozvao i maršal Tito u svome referatu na tome zasjedanju. Vlada u izbjeglištvu računala je na podršku vanjskih faktora u ponovnom zadobijanju vlasti u zemlji. Ona je kroz čitavo vrijeme izbjeglištva od tih faktora bila i ovisna, što će još više pokazati kasniji događaji.

Za razvoj događaja koji je uslijedio i za međusobne odnose tih dviju vlada bilo je ipak odlučujuće što se u Jugoslaviji nije vodio čisti građanski rat između ustanika i »legalne« vlade. Rat je bio usmjeren također i protiv vanjskog neprijatelja koji je okupirao zemlju. A ti naponi predstavljali su doprinos naroda i narodnosti Jugoslavije ukupnoj borbi antifašističke koalicije protiv zajedničkog neprijatelja.

Upravo britanski interesi doveli su do kasnijeg razvoja koji će pred kraj rata dokinuti dvojstvo vlada. Britanija je u siječnju 1944. bila povukla svoju vojnu misiju kod Draže Mihajlovića i otkazala mu je dalju materijalnu pomoć. Sjedinjene Države su tamo i dalje držale neku vrstu vojnog predstavništva. Britanski premijer Winston Churchill ipak se nije odrekao nade da će u Jugoslaviji održati monarhiju, a preko nje očuvati u njoj i britanske interese. Nakon što je otkazao podršku četnicima, za uzvrat je pokušao izmiriti kralja Petra s maršalom Titom. U tu svrhu, na izravan britanski i američki pritisak, kralj Petar II bio je prinuđen da za predsjednika jugoslavenske vlade u izbjeglištvu imenuje bana Banovine Hrvatske dra Ivana Šubašića.

U novim okolnostima, unatoč formalnoj odluci Drugog zasjedanja AVNOJ-a o oduzimanju vladi u izbjeglištvu prava zakonite vlade u Jugoslaviji, dolazi do djelimične suradnje nove izbjegličke vlade i NKOJ-a. Ta suradnja uključivala je međusobno priznanje, pa je čak dovela i do neke privremene podjele zadataka.

Prvi sporazum Tito-Šubašić, sklopljen je na Visu 16. lipnja 1944. predviđa, između ostalog, da je glavna dužnost jugoslavenske vlade (u izbjeglištvu) »organiziranje pomoći Narodnooslobodilačkoj vojsci... i

dovođenje u sklad rada predstavništava u inostranstvu i rada u međusavezničkim komisijama sa zaštitom naših narodnih prava, s potrebama naroda i s narodnooslobodilačkom borbom u zemlji«. (51) Već tada se izbjeglička vlada bila potpuno odvojila od četnika u Jugoslaviji.

Drugi sporazum Tito-Šubašić, sklopljen u oslobođenom Beogradu 1. studenog 1944, još je daleko-sežniji. Njime kraljevska vlada stvarno priznaje sve suštinske odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a, uključujući i onu da kralj Petar II ne ulazi u zemlju dok narodi o tome ne donesu svoju odluku. Bilo je zaključeno da će u odsutnosti kralja kraljevsku vlast vršiti Kraljevsko namjesništvo (52).

Tome razvoju potom je doprinijela odluka konferencije Staljina, Churchilla i Roosevelta u Jalti, održane od 4. do 11. veljače 1945. U odjeljku VII »Deklaracije« usvojene na konferenciji, pod naslovom »Jugoslavija«, nalazi se sljedeće:

»Mi smo se sporazumjeli, da preporučimo Maršalu Titu i dru Ivanu Šubašiću, da bi sporazum između njih trebao odmah izvršiti i da bi trebalo obrazovati novu vladu na osnovu toga sporazuma.

Mi također preporučujemo, da nova vlada odmah po svom obrazovanju izjavi, da će:

1. Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja (AVNOJ) biti prošireno uključivanjem onih članova posljednje jugoslavenske Narodne skupštine, koji se nisu kompromitirali suradnjom s neprijateljem, obrazujući tako jedno tijelo, koje će se zvati Privremena Narodna skupština.

2. Zakonodavni akti donijeti od strane Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja bit će podnijeti na naknadno odobrenje Ustavotvorne skupštine...« (53)

Ova odluka mogla bi se protumačiti i kao mijenjanje u jugoslavenske unutrašnje poslove. Ona ipak predstavlja priznanje novog državnopravnog stanja u Jugoslaviji, stvorenog u toku narodnooslobodilačke borbe, u prvom redu ustanovljenog odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a, pod uvjetom da ga odobri narod na slobodnim izborima za ustavotvornu skupštinu nakon rata. Izvršenje preporuke o obrazovanju nove jedinstvene jugoslavenske vlade ujedno je impliciralo da će ta vlada imati podršku i biti priznata od glavnih savezničkih sila.

Naravno, preporuka konferencije u Jalti o uključivanju nekompromitiranih poslanika posljednje predratne Narodne skupštine u AVNOJ, trebala je dati samo privid demokracije buduću Privremenu narodnu skupštinu. Izbori za tu, kao i za prethodnu skupštinu po oktroiranom Ustavu iz 1931, bili su nedemokratski, u postupku javnog glasanja i pod policijskim pritiskom. Izborni red u raspodjeli mjesta diskriminirao je stranačku koaliciju koja je ostala u manjini.

Za našu raspravu važniji je bio razvoj u izvršenju drugog sporazuma Tito-Šubašić. Britanska vlada navela je kralja Petra u Londonu da kraljevsku vlast do odluke Ustavotvorne skupštine nakon rata prenese na Kraljevsko namjesništvo. On je to učinio kraljevskim ukazom od 29. siječnja 1945. Drugim ukazom od 2. ožujka iste godine, on je za kraljevske namjesnike imenovao osobe koje su ranije dobile pristanak Predsjedništva AVNOJ-a. To su bili dr Srđan Budisavljević, dr Ante Mandić i ing. Dušan Srnec. Time su u stvari kralj Petar II Karađorđević lišio svih prerogativa kraljevske vlasti.

Nakon toga je maršal Tito aktom upućenim 5. ožujka 1945. Predsjedništvu AVNOJ-a, predao ostavku svoje vlade (NKOJ-a). Predsjedništvo AVNOJ-a

je 7. ožujka posebnom odlukom ukinulo članove 5. do 8. Odluke o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu Jugoslavije i Nacionalnom komitetu oslobođenja Jugoslavije kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti u Jugoslaviji za vrijeme Narodnooslobodilačkog rata. Predsjedništvo AVNOJ-a donijelo je istog dana Zakon o raspuštanju Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije.

Time su bili stvoreni uvjeti za obrazovanje nove jedinstvene koalicijske vlade Jugoslavije u kojoj je predsjednik vlade postao maršal Tito, a ministar vanjskih poslova dr Ivan Subašić. Kraljevski namjesnici su 7. ožujka 1945, na prijedlog Predsjedništva AVNOJ-a, postavili tu novu vladu s maršalom Titom kao predsjednikom. Ta privremena vlada položila je zakletvu samo narodu (a ne i kralju), pred Predsjedništvom AVNOJ-a. (54)

Sa stanovišta međunarodnog prava i međunarodnih odnosa Jugoslavije ustanovljenje jedinstvene privremene koalicijske vlade imalo je veliki značaj. Time je i pravno i faktički bila dokinuta jugoslavenska vlada u izbjeglištvu, a druge države imale su samo jednu legitimnu vladu s kojom su mogle saobraćati i koju su mogle priznati. Ubrzo potom su strane zemlje počele akreditirati svoje diplomatske predstavnike kod te vlade, što je uključivalo njeno priznanje *de jure*.

Tako se Jugoslavija mogla pojaviti na osnivačkoj konferenciji Ujedinjenih naroda u San Franciscu sa predstavništvom koje je dobilo punomoć od te efektivne i legitimne vlade. U isto vrijeme Poljska je prolazila kroz mnogo težu situaciju. Mada je bila pozvana, ta zemlja nije bila predstavljena na Konferenciji, jer u doba njenog održavanja još nije imala jedinstvenu i općenito priznatu vladu. Ta vlada je tamo bila ustanovljena tek na dan potpisivanja Povelje Ujedinjenih naroda, 26. lipnja 1945. Stoga je za potpis predstavnika te zemlje bilo ostavljeno prazno mjesto u tekstu Povelje, kako bi joj se mogao priznati položaj članice osnivača Ujedinjenih naroda.

Još je važnije da je jedinstvena jugoslavenska vlada sa političkim i pravnim autoritetom mogla ulaziti u pregovore s drugim zemljama i sklapati međunarodne ugovore. Ona je mogla zastupati i interese dijelova naših naroda koji su prije rata ostali izvan granica Jugoslavije.

Uparedo s time, u izvršenju odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a, u toku 1944. godine bila je dovršena izgradnja federalne strukture naše zemlje i bile su ustanovljene države članice jugoslavenske federacije, i to: Slovenija 19. veljače; Hrvatska 8. svibnja; Bosna i Hercegovina 1. srpnja; Crna Gora 14. srpnja; Makedonija 2. kolovoza; te Srbija 11. studenog 1944. (55) U momentu oslobođenja zemlje u svibnju 1945, sve naše federalne jedinice imale su svoje vlade. Za razliku od jugoslavenske koalicijske vlade Tito-Subašić, to su bile bez izuzetka jedinstvene narodne vlade Narodnog fronta.

Sve te odluke o izgradnji jugoslavenske federacije potvrdilo je Treće zasjedanje AVNOJ-a 7. kolovoza 1945, u svome proširenom sastavu, koje se tada konstituiralo u Privremenu narodnu skupštinu Jugoslavije.

I konačno, nakon održanih izbora, Ustavotvorna skupština, 29. studenog 1945, jednoglasno je usvojila Deklaraciju o proglašenju Federativne Narodne Republike Jugoslavije, koja glasi:

»I. Demokratska federativna Jugoslavija proglašuje se narodnom republikom pod imenom Federativna Narodna Republika Jugoslavija.

Federativna Narodna Republika Jugoslavija je savezna država republikanskog oblika, zajedni-

ca ravnopravnih naroda, koji su slobodno izrazili svoju volju, da ostanu ujedinjeni u Jugoslaviji.

II. S ovom Odlukom se u ime svih naroda Jugoslavije ukida monarhija u Jugoslaviji, a kralj Petar II. Karađorđević se sa cijelom dinastijom Karađorđevića lišava svih prava koja su njemu i dinastiji Karađorđevića pripadala.» (56)

Time je sam narod na slobodnim izborima, putem tajnog glasanja, potvrdilo sve historijske odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a, a ujedno je bila konačno dokinuta monarhija. Taj razvoj izgradnje nove vlasti u narodnooslobodilačkom ratu bio je dovršen usvajanjem prvog Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije 30. siječnja 1946, te potom ustava svih naših narodnih republika.

Jugoslavija je i nakon proglašenja republike bila priznala sve međunarodne obaveze koje su preuzimale ranije vlade. Kako smo ranije naveli, ubrzo nakon ožujka 1945, bilo je došlo do ustanovljenja diplomatskih odnosa sa savezničkim i neutralnim zemljama. Akreditive jugoslavenskim diplomatskim predstavnicima u inozemstvu izdavalo je Kraljevsko namjesništvo, a na njega su bili naslovljeni akreditivi stranih predstavnika.

Kad je bila proglašena republika, Jugoslavija je o izmjeni državnog uređenja obavijestila sve vlade s kojima je održavala diplomatske odnose. Sa priznanjem tih izmjena nije bilo teškoća. Tek je bilo došlo do otezanja s priznanjem od strane Sjedinjenih Američkih Država, jedne od najstarijih republika u svijetu. Predsjednik vlade Josip Broz Tito o tome je obavijestio Narodnu skupštinu u ekspozeu o vanjskoj politici Jugoslavije (Borba, 2. veljače 1946.):

»Naša Federativna Narodna Republika Jugoslavija priznata je do sada od svih vlada, s kojima smo imali odnose. Što se tiče odnosa naše zemlje sa Sjedinjenim Američkim Državama, koji su uvijek bili najkorektniji, došlo je do manjeg nesporazuma uslijed traženja SAD da Jugoslavija prizna sve obaveze prošlih vlada. Vlada Federativne Narodne Republike Jugoslavije obavezana je zaključkom AVNOJ-a u Jajcu novembra 1943. godine da preispita i revidira obaveze koje su preuzele ranije emigrantske vlade, odgovorila je na gornje traženje vlade SAD, da prima međunarodne obaveze s rezervom, dok ih ne prouči. U mogućnosti sam da izjavim, da je vlada ispitala obaveze ranijih jugoslavenskih vlada i da sadašnja vlada Federativne Narodne Republike Jugoslavije prima obaveze prema SAD. Smatram da je time do kraja uklonjen nesporazum a i omogućena potpuna normalizacija ne samo diplomatskih odnosa nego i ekonomske saradnje sa SAD.» (57)

VII

Kad raspravljamo o identitetu i kontinuitetu jugoslavenske države valja još nešto reći o datumu priključenja novooslobođenih krajeva — Istre, Rijeke, Zadra, Cresa, Lošinja, Lastova i Slovenskog primorja matici domovini. Kod nas se kao datumi oslobođenja tih krajeva obilježavaju datumi odluka Pazinekog sabora, ZAVNOH-a i Slovenskog narodnooslobodilačkog odbora, ili odluke Predsjedništva AVNOJ-a od 30. studenog 1943, kojom su gornje odluke bile potvrđene. Ali stvarno priključenje tih etnički naših krajeva Jugoslaviji nije moglo uslijediti tim odlukama. Isto tako sa stanovišta međunarodnog prava nesporno je bila formulirana točka 1. u Odluci ZAVNOH-a od 20. rujna 1943, kojom su se proglasili »ništetnim svi ugovori, paktovi i konvencije, koje su razne velikosrpske vlade sklopile s Italijom, a koji-

ma su hrvatski krajevi Istra, Rijeka, Zadar, Lošinj, Cres i Lastovo i ostali kvarnerski otoci predani Italiji». Da su ti ugovori zaista bili ništetni, to bi značilo da nisu imali pravnu snagu od njihova nastanka. Do toga bi moglo doći samo da se ispunio neki od strogih uvjeta ništavnosti ugovora po općem i običajnom međunarodnom pravu iz vremena kad su sklapani, a to se zaista ne bi moglo dokazati.

Sve gornje odluke treba uzeti kao izraz jedno-dušne težnje naše porobljene braće, da se na temelju njihova prava na samoopredjeljenje nađu u granicama jugoslavenske države. One predstavljaju i osudu predratne vlade što ih je prepustila Italiji. Istina je također da se stvarna talijanska vlast u tim krajevima više nije obnavljala. Njemačka je u dije-lovima tih krajeva koje je do kraja rata držala pod svojom kontrolom, vršila samo privremenu vlast kao ratni okupator.

Ali, kako smo ranije naveli, aneksija nije način stjecanja područja po međunarodnom pravu, pa čak kad bi uslijedila kao posljedica slobodno izražene volje naroda koji na njemu žive. Stoga je i priključenje tih krajeva našoj zemlji nastupilo tek stupanjem na snagu Mirovnog ugovora s Italijom iz 1947. A područje bivše zone B neostvarene Slobodne Teritorije Trsta, priključeno je našoj zemlji 1954, pošto je do tada tamo vojnu vlast vršila Jugoslavenska narodna armija (58).

VIII

Ovaj razvoj, koji smo nastojali opisati sa što više detalja, potvrđuje da je u toku naše narodnooslobodilačke borbe, pa sve do proglašenja FNRJ, bio uspješno održan međunarodnopravni i identitet i kontinuitet jugoslavenske države.

Bio je na neki način očuvan i formalni kontinuitet jugoslavenske vlade, mada ne i njen potpuni identitet. Nakon razdoblja paralelizma dviju vlada kao posljedica revolucionarnih odluka drugog zasjedanja AVNOJ-a, kralj prenosi svoju vlast na kraljevsko namjesništvo, a ono imenuje novu koalicionu vladu Tito-Subašić u ožujku 1945.

Ali treba se čuvati od povlačenja neprimjerenih i pretjeranih zaključaka iz gornjih činjenica. Do stvaranja privremene koalicione vlade u kojoj su članovi AVNOJ-a imali zaista pretežan utjecaj, dolazi tek nakon što se osiguralo poštivanje i dalje sprovođenje svih revolucionarnih odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a do konačne odluke naroda. I tako je u ožujku 1945. od predratnog ustavnog uređenja ostala prazna ljuska i ništa više.

Upravo iz tih razloga, međunarodnopravni identitet i kontinuitet jugoslavenske države, i taj privi-

dan kontinuitet privremene koalicione vlade, nipošto ne treba protezati na ustavni ili na socijalni kontinuitet između predratne centralističke monarhije i nove slobodne, federativne državne zajednice ravnopravnih naroda i narodnosti. Narodnooslobodilačka borba u Drugom svjetskom ratu predstavlja u tome pogledu revolucionarni čin stvaranja nove vlasti i novog društvenog i državnog poretka u Jugoslaviji.

Odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a u toj revoluciji s pravom se uzimaju kao prijelomne u izgradnji novog društvenog i državnog uređenja u ovoj zemlji. Već su njima bili neopozivo udareni temelji federativnog uređenja zemlje na osnovi načela samoodređenja naroda i na temelju dosljedne primjene ravnopravnosti svih naših naroda i svih federalnih jedinica. Izbjeglička vlada nakon toga zasijedanja više nije mogla utjecati na razvoj događaja u zemlji, a još manje bi mogla obnoviti predratno stanje. Pitanje društvenog uređenja i pitanje monarhije već su tada u osnovi bila riješena.

Nakon 1943, pa do danas, u Jugoslaviji su bila donešena četiri nova ustavna akta, i svi su bili inspirirani odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a. Stoga upravo te odluke treba shvatiti kao historijske akte od najveće važnosti u političkom i ustavnom razvoju naše zemlje. One su nesumnjivo važnije od prvodecembarskog akta iz 1918, kojim je bila stvorena Jugoslavija, ili od Vidovdanskog ustava iz 1921. One su uvjet opstanka jugoslavenske države.

Veoma je slično u pogledu političkog i ustavnog razvoja u nekim drugim zemljama. Rijetko je u kojoj državi najvažniji od svih bio akt njenog osnivanja, ako je kao takav i postojao. Tako se u engleskoj i britanskoj ustavnoj historiji kao ključni akt uzima *Magna Carta Libertatum* iz 1215, kojom je u suštini bila riješena dilema o tome da li kralj samovoljno stvara pravo ili je podvrgnut pravu. Isto tako *Bill of Rights* iz 1689. sveo je kraljevsku vlast na pravu mjeru i spriječio je njene buduće zloupotrebe. U Francuskoj sasvim sličan značaj ima Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789, koja čini i danas dio Ustava te zemlje.

Za Jugoslaviju je, s obzirom na njen višenacionalni sastav i na postojanje nekih brojnih narodnosti, najvažnije održanje samoupravnog socijalističkog uređenja i ravnopravnosti naroda i narodnosti koje u njoj žive, kroz federalno državno uređenje. Od ne manjeg značaja je i dosljedno poštivanje građanskih i socijalnih prava svih pojedinaca. Temelji toga našeg uređenja zacrtani su odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a. Stoga svako dovođenje u pitanje tih osnova u suštini je antijugoslavensko. O tome bi morali voditi računa oni koji inspiracije za rješavanje nekih naših današnjih ekonomskih, socijalnih i političkih teškoća traže u stanju i odnosima predratne centralističke monarhije.

Bilješke:

1. Takvo gledište zastupao je autor koji je najviše pisao o ovom problemu, dr Ferdo Čulinović. Usp., »Postanak jugoslavenske republike«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1948, str. 5–100; »Postanak nove jugoslavenske države«, *Nova Jugoslavija*, Zagreb 1954, str. 9–41; »Prestanak Kraljevine Jugoslavije i postanak Demokratske Federativne Jugoslavije«, *Rad*, JAZU, knjiga 31, Zagreb 1957, str. 239–299; *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka*, Zagreb 1959, str. 366–376. Mada se ovaj pisac posebno bavio i međunarodnopravnim aspektom ovoga problema, izgleda nam da nije dovoljno vodio računa o razlikama u pogledu priznanja nove države i nove vlade. I dr Ivo Krbeć u raspravi — »U kojem smislu je nova Jugoslavija nova država«, *Radovi*, JAZU u Zadru, ev. X, Zadar 1963, str. 7–11, navodi: »U tome smislu, u smislu što je posve izmijenjeno društveno-političko uređenje, odnosno ustavno pravo stare Jugoslavije, nova Jugoslavija je nova država« (str. 9). Pri tome on ipak naglašava: »Uistinu nova Jugoslavija nije uopće nova državna tvorevina u onom smislu u kojem je to bila, npr. stara

Jugoslavija, odnosno Kraljevina, SHS. Narodnooslobodilačka borba nije išla za formiranjem neke posve nove države, već za najradikalnijom izmjenom čitavog društveno-političkog sistema stare Jugoslavije...» (*ibid.*).

2. Usp., Čulinović: *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka*, knjiga II, str. 390–391.

3. Usp., Dr Stevan V. Đorđević: *O kontinuitetu država*, Beograd 1967, str. 51–64.

4. Čulinović: *Dokumenti o Jugoslaviji*, Zagreb 1968, str. 497.

5. Ukoliko se promjene u nekoj državi ostvare na način kako je to predviđeno njenim ustavom, strane zemlje nemaju se pravo miješati u te odnose. Ali ako dođe do bilo kakve neustavne promjene vlade, putem revolucije, kontrarevolucije, državnog udara, uzurpacije kraljevske vlasti i dr, druge države imaju pravo da se u odnosu na tu promjenu opredijele. One mogu priznati ili ne priznati novu vladu, nastaviti sa održavanjem diplo-

matških i drugih odnosa s njom ili ih prekinuti. Ali čak ako se i uskratit priznanje nove vlade, država ostaje priznata, i u tome pogledu kontinuitet se ne prekida. Na primjer, Jugoslavija nakon rata nije priznavala vladu generala Franca, ali je priznavala spanjolsku državu. Jednako je danas u pogledu Čilca.

6. Čulinović: *Dokumenti o Jugoslaviji*, str. 499.

7. Kod nas su u zadnje vrijeme učestale diskusije o tome da li je Jugoslaviju u aprilskom ratu 1941. trebalo braniti od neprijatelja, ma kakva je bila, ili ne. Pri tome se dovodi u pitanje lojalnost toj zemlji čitavih naroda, što bi za budućnost možda vrijedilo i više za neke naše brojnije narodnosti. Čini nam se da je na to pitanje u pogledu prošlosti jezgroviti, ali ispravan, odgovor dao Vladimir Velebit: »Događaji koji su se odvijali potvrdili su pravilo da države koje su sastavljene od više narodnosti ne mogu da izdrže potrese ako nacionalni odnosi nisu usklađeni. Narod koji ima drugorazrednu, podređenu ulogu u jednoj zemlji, ne oseća tu državu kao svoju i nije spreman da snosi napore i žrtve koje traži krizna situacija. Uoči drugog svjetskog rata odnosi među narodima u Jugoslaviji nisu bili ravnopravni... U predratnoj Jugoslaviji su manjine, sa mozebitnim izuzetkom nemačke manjine koja je uspjela da izvojuje relativno povoljan položaj, bile svedene na nezavidan položaj građana drugog reda, kojima nisu bila osigurana ni najosnovnija prava na nacionalni opstanak.« Usp., *Sećanja*, Zagreb 1983, str. 12.

Sasvim je sigurno da nacionalni odnosi nisu bili jedini a možda ni presudan uzrok brze propasti centralističkog režima Kraljevine Jugoslavije u 1941. Da je tako bilo, nacistička Njemačka ne bi postigla tako brze vojničke uspjehe makar u onim državama, poput Francuske, Danske, Norveške i Nizozemske, koje su nacionalno kompaktne od Jugoslavije, a nemaju ni brojne nacionalne manjine. Historičar koji želi biti dostojan svoga poziva ne smije se u svojim zaključcima predaovati vlastitim emocijama, te nacionalnim ili vjerskim predrasudama. U istraživanjima uzroka brze propasti jugoslavenske vojske u 1941. morali bi se savjesno i nepristrano razmotriti međunarodni položaj i međunarodni odnosi Jugoslavije u to vrijeme; zatim socijalni odnosi u njenom društvu, uključujući položaj seljaka i gradskog proletarijata i stupanj sindikalnih i političkih sloboda koje bi im omogućavale da svoj nepovoljan položaj poprave legalnim putem. Od ne manjeg značaja jeste istraživanje brojnosti i stupnja naružavanja jugoslavenske vojske u odnosu na neprijatelja, sastav, obučenosć i ponašanje komandnog kadra u samom ratu, ostvarljivost vojnih planova za obranu zemlje, obavještenosć oficirskog kadra o napretku vojne vještine u svijetu i posebno kod neprijatelja. Ne bi bez značaja bila ni analiza i usporedba primjerā nesposobnosti, kukavičluka i izdaje najvišeg oficirskog kadra jugoslavenske vojske u odnosu na slične slučajeve u vojskama drugih zemalja koje su također pretrpjele poraz od nacističke Njemačke na početku drugog svjetskog rata.

Ako se pomenute diskusije potežu zbog brige za današnje odnose u Jugoslaviji i zbog njene budućnosti, onda je gornje pitanje sasvim krivo postavljeno. Treba se pitati kakva Jugoslavija treba da bude da bi izbjegla poraz i rasulo, kakvi su zadesili u prošlosti neke mnogonacionalne države poput Austro-ugarske u 1918. ili Jugoslavije u 1941. U tome pogledu uvjereni smo da su odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a iz 1943. od suštinskog i trajnog značaja za opstanak ove zemlje.

8. Usp., *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris 1960, p. 584.

9. Oppenheim—Lauterpacht: *International Law*, vol. I, Eight Edition, London 1955, p. 567, n.3. Tako je Austro-ugarska jednostrano anektirala tursku pokrajinu Bosnu i Hercegovinu 1908, ali je stvarnu suverenost nad njom stekla tek sklapanjem sa Turskom Protokola o Bosni i Hercegovini i bivšem Novopazarskom sandžaku od 26. veljače 1909.

10. Usp., Le Fur—Chklaver: *Recueil de textes de droit international public*, deuxième édition, Paris, 1934, p. 213.

11. Ipak je Njemačka u Belgiji 1917. razdvojila upravu u Flandriji i u Walloniji i ustanovila je Vijeće Flamanaca. Te su mjere odmah po okončanju rata bile dokinute kao protivpravne.

12. To je zaključak i presude Međunarodnog vojnog suda u Nürnbergu od 1. listopada 1946, gdje je, između ostalog, navedeno: »Dalje je učinjen prigovor da Nemačka nije bila više vezana propisima o suvozemnom ratovanju u mnogim teritorijama, okupiranim za vreme rata, pošto je Nemačka ove teritorije potpuno potčinila i prisajedinila ih Nemačkom Rajhu, čimjenica koja je Nemačkoj dala vlast, da u okupiranim zemljama postupa kao da su deo Nemačke. Po mišljenju Suda nepotrežno je u ovom slučaju rešavati da li ova doktrina podjarmiljavanja, koja zavisi od vojnčkog osvajanja, ima ma kakve primene tamo gde je podjarmiljavanje posledica zločina agresorskog rata. Ova doktrina nije nikad primenijavana, dogod postoji ma kakva vojska, koja pokušava da okupiranu zemlju vrati njihovim domaćim vlastima, pa ni ovom slučaju ona ne može da se primeni ni na jednu od teritorija koje su okupirane posle 1. septembra 1939. godine...«, *Nirberška presuda*, Beograd 1948, str. 123.

13. Usp., Mladen Colić: *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska 1941*, Beograd 1973, str. 85—95; Bogdan Krizman: *Ante Pavelić i ustaše*, Zagreb 1978, str. 377—387.

14. Usp., Krizman, *op. cit.*, str. 419—438.

15. Na primjer: Sporazum o europskom poštanskom i telekomunikacionom savezu od 24. listopada 1942, sklopljen između Albanije, Bugarske, Danske, Njemačke, Finske, Italije, NDH, Nizozemske, Norveške, Rumunjske, San Marina, Slovačke i Mađarske, *NDH Međunarodni ugovori 1942*, str. 379ff; Hrvatsko-francuski sporazum o trgovačkoj razmjeni i plaćanju, sklopljen u Vichyju 16. ožujka 1942, *ibid.*, str. 59—74.

16. Radilo se o pristupu NDH Svjetskom poštanskom savezu i Međunarodnoj konvenciji o telekomunikacijama, od 26. svibnja 1941; zatim Ženevskoj konvenciji za poboljšanje sudbine ranjenika i bolesnika u vojskama na bojniom polju i Ženevskoj konvenciji o postupanju s ratnim zarobljenicima iz 1929, od 20. siječnja 1943. Vidi analizu svih ugovora NDH sklopljenih do kraja 1943, Đorđević, *op. cit.*, *infra*, n.3, str. 82—86.

17. Suprotno mišljenje iznosi — Milan Bartoš: »Da li je Vatikan priznao Pavelićevu tzv. Nezavisnu Državu Hrvatsku«, Sarajevo 1955, str. 95—106. On smatra da je Vatikan priznao NDH *de facto*. Međutim, položaj i naziv međusobnih predstavnika odgovara mnogo više onom što je sam Bartoš na drugom mjestu označio pseudodiplomacijom. Usp., *Međunarodno javno pravo*, II knjiga, Beograd 1956, str. 530—535. Iz takvih odnosa ne proizlazi namjera priznanja. Slične odnose imale su neke države sa Sovjetskom Rusijom nakon 1917.

18. Hrvatsko-njemački ugovor o utvrđivanju zajedničke granice od 13. svibnja 1941, *NDH Međunarodni ugovori 1941*, str. 25—28, i Zapisnik Lorković-Kasche o granici kod Bregane od 17. lipnja 1941, *ibid.*, str. 95—96.

19. Ugovor o određivanju granica između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije od 18. svibnja 1941, *NDH Međunarodni ugovori 1941*, str. 49—51. Ugovor hrvatsko-talijanski o utvrđivanju granica između Nezavisne Države Hrvatske i Crne Gore od 27. listopada 1941, *ibid.*, str. 305—307.

20. Zakonska odredba o iztočnoj granici Nezavisne Države Hrvatske od 7. lipnja 1941, *NDH Međunarodni ugovori 1941*, str. 82—84. Njemačka je tu granicu priznala notom od 5. srpnja 1941, *ibid.*, str. 85—87.

21. Usp., Colić, *op. cit.*, *infra*, n.13, str. 184.

22. Vidi zakonske odredbe o pravnom položaju njemačke narodne skupine, Colić, *ibid.*, str. 441ff. Posebno, član 4. Zakonske odredbe o činovnicima i namještenicima njemačke narodnosti u javnoj službi NDH, str. 452.

23. Vidi tekst — *NDH Međunarodni ugovori 1941*, str. 55—64.

24. Usp., Bartoš: *Međunarodno javno pravo*, knjiga I, Beograd 1954, str. 247.

25. Usp., Jozo Tomasevič: *Četnici u drugom svjetskom ratu 1941—1945*, Zagreb 1979, str. 194—201.

26. Takvo je stanje bilo u rujnu 1943, kad su te snage bile najbrojnije. Usp. Tomasevič, *ibid.*, str. 106—107.

27. Vidi — Đorđević, *op. cit.*, *infra*, n.3, str. 87, n. 207.

28. Đorđević, *ibid.*, str. 101.

29. Đorđević, *ibid.*, str. 79.

30. Vidi tekst — Dr Bogdan Krizman: *Vanjska politika jugoslavenske države 1918—1941*, Zagreb 1975, str. 169.

31. Vidi — D. Plenča: *Međunarodni odnosi Jugoslavije u toku drugog svjetskog rata*, Beograd 1962, str. 28—34.

32. Usp., Čulinović: *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka*, knjiga II, Zagreb 1959, str. 362—365.

33. Čulinović, *ibid.*, str. 387.

34. Usp., dr Hodimir Sirotković: »Ustavno i političko značenje Drugog zasjedanja AVNOJ-a«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 1983, br. 1—2, str. 32—34.

35. Sirotković, *ibid.*, str. 31—32.

36. »Odluka o vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom telu Jugoslavije i Nacionalnom komitetu oslobođenja Jugoslavije kao privremenim organima vrhovne narodne vlasti u Jugoslaviji za vreme Narodnooslobodilačkog rata«, vidi tekst — Čulinović: *Dokumenti o Jugoslaviji*, Zagreb 1963, str. 497—496.

37. »Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu«, Čulinović, *ibid.*, str. 497—498.

38. »Odluka o oduzimanju prava zakonite vlade Jugoslavije takozvanoj jugoslavenskoj vladi u inostranstvu i zabrani povratka u zemlju kralju Petru II Karađorđeviću«, Čulinović, *ibid.*, str. 498—499.

39. Suprotno gledište je zastupao Čulinović u svim svojim djelima. Usp., *Državnopravna historija jugoslavenskih zemalja XIX i XX vijeka*, knjiga II, Zagreb 1959, str. 370—376.

40. Ovdje valja istaknuti da međunarodno pravo ne procjenjuje progresivnost ostvarenih promjena vlasti. Sa stanovišta toga prava bitno je da je promjena izvršena na neustavan način, dakle nasilno, ali da je nova vlast u stanju da vrši efektivnu vlast na dijelu područja pod njenom kontrolom i da se ta vlast ustalila. Dalji uvjet je međunarodno priznanje te revolucionarne vlasti, o čemu ćemo raspravljati o produžetku.

41. Vidi o tome opširnije — Ivan Tomšić: »The Identity of the Yugoslav State under International Law«, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo* 1956, br. 1, str. 25—26.

42. Vidi — Andrassy: »Razvitak međunarodnih odnosa nove Jugoslavije«, *Nova Jugoslavija*, Zagreb 1954, str. 177.

43. Usp., Tomšić, *op. cit.*, *infra*, n.41, str. 25.

44. Tomšić, *ibid.*, str. 17.

45. Ponekad u međunarodnoj praksi ustaničku vladu priznaje vlada protiv koje se ona bori, da bi time sa sebe otklonila međunarodnu odgovornost za čine ustanika koji nanose štetu trećim državama. Teoretski je bilo moguće da iz istih razloga NKOJ kao ustaničku vladu priznaju neprijateljske okupacione sile — Njemačka, Mađarska i Bugarska, ili da bi s njome

uredile odnose prema ratnom pravu, a što je bila neostvarena želja NOP-a od 1941. Ali, iz različitih političkih razloga NKOJ nije bio priznat kao ustanička, niti kao legitimna vlada Jugoslavije, bilo od savezničkih ili neprijateljskih zemalja, sve do njegovog dokinuća u ožujku 1945.

46. Usp., Sirotković, *op. cit.*, *infra*, n. 34, str. 41.

47. Vidi o tome opširnije — Vladimir Velebit: *Sećanja*, Zagreb 1983, str. 145—165, 185—227.

48. Usp., Andrassy, *op. cit.*, *infra*, n.42, str. 178—179, n.6.

49. Sirotković, *ibid.*, str. 39—40. Vidi opširnije o tome kongresu — Tomasevich, *op. cit.*, *infra*, n.25, str. 355—361.

50. *Op. cit.*, str. 179.

51. Usp., Đorđević, *op. cit.*, *infra*, n.3, str. 100—101.

52. *Ibid.*, str. 101.

53. Čulinović, *op. cit.*, *infra*, n.39, str. 401.

54. Usp., Čulinović, *ibid.*, str. 373—374.

55. Čulinović, *ibid.*, str. 395.

56. Čulinović, *ibid.*, str. 375—376.

57. Usp., Andrassy, *op. cit.*, *infra*, n.42, str. 179—180.

58. U talijanskoj znanosti bilo je osporavanja činjenice da je Jugoslavija ta područja stekla Memorandumom o suglasnosti sklopljenim u Londonu 5. listopada 1954, između vlada Italije, Jugoslavije, Britanije i Sjedinjenih Država. U svakom slučaju taj dio jugoslavensko-talijanske granice definitivno je potvrđen članom 1. Ugovora između SFRJ i Republike Italije, sklopljenog u Osimu 10. studenog 1975.

Dr Vladimir Đuro Degan

THE IDENTITY AND CONTINUITY OF YUGOSLAVIA WITH RESPECT TO THE DECISIONS OF THE SECOND SESSION OF »AVNOJ«

Summary:

Yugoslav authors are not unanimous in appreciating the scope of the decisions of the historical Second Session of the Anti-Fascist Council of National Liberation of Yugoslavia (the AVNOJ). Some of them, especially of earlier generations, were inclined to interpret them as acts of the creation of an entirely new State, while some others, from more recent period, emphasise the continuity of Yugoslavia as a State since its creation in 1918, until the present date.

During the Second World War, the exiled Royal Government in London enjoyed the world-wide recognition as the unique legitimate government of Yugoslavia. During the same time a national liberation war was conducted in the country with two-fold aim: liberation from foreign invaders, and a social revolution. New revolutionary organs of government gradually appeared. Since the Second Session of the AVNOJ in November 1943, two Yugoslav parallel governments existed: one exiled in London, and another established following these

decisions, which however did not gain international recognition. In March 1945 this parallelism was terminated by the appointment in Belgrade of the unique coalition government Tito-Šubašić, and which was then recognized as *de jure* government by most of other States. This process was terminated by national elections and proclamation of the federal republic in November 1945, and by enactment of the first federal Constitution in January 1946.

The author's conclusion is that the decisions of the Second Session of the AVNOJ must be considered as an act of discontinuity of internal order in Yugoslavia, which was until then a unitarian hingdom, but they did not hamper the continuity of Yugoslavia as an international person. However, these decisions were of the utmost importance for the post-war constitutional development of this country and for its present existence as a federation of its equal nations and national minorities.