

Dr. sc. Budislav VUKAS, ml.

## GLAVNE ODREDNICE DRŽAVNOPRAVNOG POLOŽAJA ISTRE I VOLOŠĆANSKOG PODRUČJA OD 1943.-1947.

Uz 60-u obljetnicu stupanja na snagu Mirovnog ugovora s  
Italijom (15. rujna 1947. – 15. rujna 2007.)

UDK: 94(497.5 Istra)“1943/1947”

UDC: 341.2(497.5 Istra)(091)

Izvorni znanstveni rad

Original scientific paper

**Ključne riječi:** Talijansko-hrvatski odnosi (1943. - 1947.), Međunarodna konferencija u Parizu 1947., Ugovor o miru s Italijom 1947., Istra u Drugom svjetskom ratu, Haški pravilnik o pravima i običajima rata na kopnu iz 1907.

*Složenost hrvatsko-talijansko-slovenskih odnosa na sjevernojadranskom području svoje nove dimenzije dobila je u razdoblju Drugog svjetskog rata, kada Italija nastavlja svoju ekspanzionističku politiku penetracije prema istočnojadranskim prostorima susjednih slavenskih naroda. Promjene u njezinom državnom sustavu nakon svrgavanja fašističkog režima i kapitulacije talijanske vlade u rujnu 1943. iniciraju značajne novosti njezine politike na prostoru Istre s Trstom i Rijekom, te se vrlo odlučno počinje razmatrati njihov budući status.*

*Ovaj članak nastoji, napose kroz državnopravnu analizu, razložiti značenje Odluka istarskih nacionalno-oslobodilačkih vlasti, kasnije potvrđenih od hrvatskih i slovenskih revolucionarnih parlamenata o pripajanju Istre i drugih krajeva pod talijanskom vlašću Hrvatskoj, Sloveniji i Jugoslaviji. Autor analizira sudbinu tih odluka u sustavu normi međunarodnog prava te ustavnoga prava nastajuće jugoslavenske države.*

*Članak sadrži i analize pravnoga položaja Istre u daljnjem dinamičnom ratnom i poslijeratnom razdoblju; Operacijsku zonu “Jadransko primorje” 1943.-1945. te razdoblje okupacijske vlasti JA u Istri (1945.-1947.). Uz neka ključna pitanja Mirovnog ugovora s Italijom, dat je i pregled stavova pravne i međunarodnopravne doktrine o navedenim problemima.*

## 1. Uvod

Upravo u danima održavanja Znanstvenog kolokvija gdje se primarno obilježava visoka, 160-ta, obljetnica Župe sv. Ane, padaju i neke od vrlo značajnih obljetnica, koje su od iznimnog povijesnog značenja za vološćansko područje. One su neupitno važne uzmu li se u obzir činjenice višedesetljetnog, ili višestoljetnog doprinosa ovoga kraja generiranju nacionalne misli, ali i njezinom ozbiljavanju u tada mogućim okolnostima povijesne stvarnosti. Nakon mnogo stoljeća prevlasti i dominacija najrazličitijih stranih vladara i feudalnih gospodara te kasnije vrlo složenih državno-pravnih struktura, s osobitim političkim i nacionalnim odrednicama i konfrontacijama nesklonim hrvatskim interesima, u razdoblju Drugog svjetskog rata i vrlo kompleksnog prepleta međunarodnih odnosa stekli su se uvjeti da se donesu izuzetno značajne odluke koje će definirati budući položaj ovog kraja pod Učkom, zauvijek ga određivši neotuđivim dijelom svoje hrvatske Domovine.

Te su odluke donesene u razdoblju Drugog svjetskog rata i neposrednog poraća, koji je u našem narodu imao značajna specifična revolucionarna obilježja, povezana s ideologijom komunizma, vrlo posebnim odrednicama rješavanja međunacionalnih odnosa, radikalizacijom sagledavanja socijalnih odnosa, specifičnim državnopravnim rješenjima i drukčijim odrednicama ekonomsko-političkog i općedruštvenog promišljanja. Dominantna, pa i predvodnička uloga Komunističke partije u tim zbivanjima, rezultirala je činjenicom općeg vrjednovanja ovog vremena u njegovu sagledavanju kroz ideologiziranje, pa i mitsko tumačenje, ne samo revolucionarne sastavnice hrvatskog antifašizma, već i ideologizaciju čitavog antifašizma, negirajući i umanjujući njegovu pluralnost i demokratičnost. Takva je i većina hrvatske historiografije o tom vremenu. Suvremeno promišljanje i pisanje o tim zbivanjima, zasigurno, uzimajući u obzir sve relevantne i provjerene činjenice, i dakako one vezane za ulogu KPH, mora promatrati antifašizam u svojem cjelovitom pojavnom obliku, lišavajući ga svake ideologizirane interpretacije, ukazujući na njegov izniman doprinos za našu suvremenu povijest, pa i sadašnjost. Neprihvatljive su i neozbiljne, dakle, i sve one političke ocjene o tom razdoblju hrvatske povijesti koje fenomen hrvatskoga antifašizma i njegovih nacionalnooslobodilačkih tendencija u Drugom svjetskom ratu prikazuju neargumentiranom retorikom, sličnom baš tim prošlim vremenima, temeljeći ih samo na ideološkim načelima promoviranim od nekadašnje dominantne društvene i državne elite.

## 2. Državnopravno značenje odluka antifašističkih vlasti o Istri iz 1943.

Nakon kapitulacije fašističke Italije, u rujnu 1943., u okolnostima jačanja istarskog antifašizma s idealima nacionalne ravnopravnosti, stekli su se bolji uvjeti za ponovnu mogućnost izražavanja političkih stavova predstavnika hrvatskog i slovenskog

naroda. To potvrđuju i tzv. Pazinske odluke, od 13. rujna 1943., usvojene na zasjedanju Okružnog Narodno-oslobodilačkog odbora za Istru, kojima se jasno iskazuje težnja hrvatskog i slovenskog naroda za priključenje "otrgnutih krajeva" Istre, dijelova Hrvatskog primorja s otocima hrvatskoj državi. "Istra se priključuje matici zemlji i proglašuje se ujedinjenje sa ostalom našom hrvatskom braćom." Ova političko-deklaratorna odluka predstavnika antifašističkih tijela vlasti u Istri imat će svakako odlučujuću ulogu u iskazivanju volje većine Hrvata i Slovenaca o budućem statusu ovih područja. Ovi će akti dobiti i svojevrsni ustavni karakter u odlukama ZAVNOH-a, 20. rujna 1943.<sup>1</sup>, Osvobodilne fronte Slovenije, 16. rujna 1943.<sup>2</sup>, te i novoutemeljenog Plenuma Privremenog Pokrajinskog NOO za Istru, kojeg i Anton Giron naziva "Istarskim saborom" od 26. i 27. rujna 1943. godine.<sup>3</sup>

Za Hrvate Istre i Primorja bilo je veliko značenje i odjek ovih ključnih akata antifašističkih vlasti. To potvrđuje i Proglas kojeg su hrvatski istarski partizani uputili u povodu spomenutih odluka, a koji jasno u prvi plan stavlja činjenicu kako je priključenje Istre i Primorja vezano za hrvatsku državu nakon oslobođenja i njezinu teritorijalnu cjelovitost. U Proglasu (također od 13. rujna 1943.) se među inim izjavljuje: "Istarski narode! Duh Istre ostao je nepokoren. Mi nismo htjeli postati poslušno roblje. U ovim odlučnim časovima naš narod pokazao je visoku nacionalnu svijest. Dokazao je svima i svakome da je Istra hrvatska zemlja i da će hrvatska ostati. Svojim vlastitim snagama, ne čekajući da im drugi donese slobodu, Istrani su ustali, jurnuli na kasarne, uhvatili čvrsto oružje u svoje ruke, njime branili svoje pravo i slobodu... Rodoljubi Istre, talijanski garnizoni u našim su rukama... Istra se priključuje matici Hrvatskoj i proglašava ujedinjenje s ostalom našom hrvatskom braćom!... Budimo disciplinirani i slušajmo upute naše narodne vlasti: naših narodno-oslobodilačkih odbora... Živjela hrvatska Istra! Živjela Narodno-oslobodilačka vojska! Živio ZAVNOH!"<sup>4</sup>.

U kontekstu hrvatskoga antifašističkoga pokreta zanimljivo je apostrofirati neka otvorena pitanja i prijepore koje je izazvala odluka ZAVNOH-a (Odluka Izvršnog odbora ZAVNOH-a o priključenju Istre, Rijeke, Zadra i ostalih okupiranih krajeva Hrvatskoj).

Prva točka ove Odluke proglašava ništavim "sve ugovore, paktove i konvencije koje su razne velikosrpske vlade sklopile s Italijom, s kojima su hrvatski krajevi Istra, Rijeka, Zadar, Lošinj, Cres, Lastovo i ostali kvarnerski otoci predani Italiji."<sup>5</sup> Politički

<sup>1</sup> Za tekst vidi: Čulinović, F., *Stvaranje nove jugoslavenske države*, Zagreb, 1959., str. 289.

<sup>2</sup> Za tekst vidi *Slovenski poročevalec*, leto IV., štev. 25., od oktobra 1943., prema ČULINOVIĆ, op. cit., str. 290.

<sup>3</sup> Vidi više: Giron, A., "Zapadna Hrvatska u Drugom svjetskom ratu", Rijeka, 2004., str. 202-205 i tamo u bilješkama navedena opsežnija literatura i pregled vrela.

<sup>4</sup> Za tekst vidi: *Obrana*, siječanj 1969., službeno glasilo Hrvatskog narodnog otpora.

<sup>5</sup> Navedeno prema Sirotković, H., "Državnopravno značenje odluka NOO za Istru ZAVNOH-a i AVNOJ-a o sjedinjenju Istre s Hrvatskom i Jugoslavijom", *Pazinski memorijal*, br.12, Pazin, 1983., str. 24

gledano, ova odluka ZAVNOH-a ima potpuno prihvatljivo i legitimno značenje. Ona je izraz volje hrvatskog naroda, njegovih revolucionarnih vlasti za priključenjem hrvatskih krajeva koji su nakon Prvog svjetskog rata doista neprihvatljivim kompromisima na štetu hrvatskih nacionalnih interesa bili predati kraljevskoj i fašističkoj Italiji. No, s državnopravnog gledišta, ovakva jednostrana odluka nije mogla ostvarivati pravne učinke s obzirom na činjenicu da ona nije rezultat međunarodnoga sporazuma o cesiji državnog područja između Italije i Jugoslavije. Postavlja se i pitanje nadležnosti ZAVNOH-a za donošenje takve odluke. Ovdje ne mislimo na činjenicu njegova međunarodnopravnog priznanja (što će se tek dogoditi Sporazumima Tito-Šubišić iz 1944. godine), već na činjenicu da ZAVNOH, sukladno revolucionarnom konceptu ustroja vlasti, koji je razmatrao izgradnju jugoslavenske države na federativnim načelima, ipak vjerojatno ne bi mogao biti nadležan donositi odluke takvog međunarodnopravnog sadržaja s obzirom da je samo AVNOJ glavni nositelj državne suverenosti. Na to je u svojim opaskama upozorio i J. B. Tito, proglašujući takve odluke "separatizmom protiv kojeg su svi saveznici"<sup>6</sup>. No, prihvatljiva je povijesna ocjena Antona Girona<sup>7</sup>, koji ovdje uočava činjenicu da je ZAVNOH nastojao pokazati naglašeniju ulogu u očuvanju hrvatskih interesa, i, usuđujemo se dodati, promovirati jednu naglašeniju suverenističku koncepciju buduće federativne države. Iako je vrijeme rata bilo vrijeme kada je u specifičnim uvjetima deklaratorno, ali i faktički, funkcionirala koncepcija federativnog i decentraliziranog uređenja jugoslavenske države, Titove opaske jasne su s obzirom na njegovu ukupnu poslijeratnu politiku promoviranja čvrsto centralizirane, birokratizirane i antidemokratski uređene jugoslavenske države, iako su točne s međunarodnopravnog motrišta.

U drugoj točki ove Odluke ZAVNOH "proglašuje ništetnim sve ugovore, paktove i konvencije sklopljene između izdajnika hrvatskog naroda Pavelića i talijanske vlade, kojima su dijelovi Gorskog kotara, Hrvatskog primorja i Dalmacije i dalmatinski otoci predani Italiji."<sup>8</sup> Ta odluka imala je u tadanjim okolnostima veliko značenje s obzirom na ogorčenost hrvatskoga naroda prema Rimskim sporazumima između NDH i Italije, sklopljenih 18. svibnja 1941. Ova je odluka dakako bila tek deklaratorna i nema nikakvih međunarodnopravnih posljedica, baš kao što isto tako nikakvih međunarodnopravne posljedice nemaju i navedeni Rimski ugovori. Antihitlerovska koalicija te kasnije Međunarodni sud za ratne zločine u Nürnbergu su u više svojih ratnih izjava i presuda istaknuli kako ne priznaju promjenu teritorija utemeljenu na ratnom osvajanju, a time niti pravnu infrastrukturu koja je pratila takve promjene. Tu se ne može pozivati ni na ratnu okupaciju, jer postupanje njemačkih i talijanskih osvajača 1941. nije ni bilo u skladu međunarodnopravnog određenja pojma okupacije u smislu ugovornog i običajnog međunarodnog prava. Stoga se niti odluke NDH ne smatraju

<sup>6</sup> Giron, *Zapadna Hrvatska*, str. 200.

<sup>7</sup> *Loc. cit.*

<sup>8</sup> Navedeno prema Sirotković, *op. cit.*, str. 24.

pravovaljanim, osim onih koje su prema posebnom jugoslavenskom zakonodavstvu iz 1946. godine konvalidirale.

Na temelju ovih pretpostavki slijedi i treća odluka o kojoj smo zapravo posredno i izlagali. Njome se svi navedeni hrvatski krajevi "priključuju matici zemlji Hrvatskoj, a preko nje novoj demokratskoj, bratskoj zajednici naroda Jugoslavije, za koju se naši narodi bore". I ovdje je jasno uočeno suverenističko i državotvorno zavnohovsko polazište o priključenju tih krajeva Hrvatskoj, te stilizacija ove odluke pojačano naglašava federalistički koncept buduće jugoslavenske države, s Hrvatskom kao jednom od država-republika u njezinu sastavu. Ova konstrukcija ima svoju indirektnu važnost i u naše vrijeme.

Ova odluka sadrži i jamstva talijanskoj nacionalnoj manjini koja nastanjuje istarsko područje, te se navode jamstva njezine autonomije. To je osjetljivo pitanje bilo već u svojem vremenu vrlo prijeporno. S jedne se strane isticalo kako navedeni slučaj jamstva autonomije ne pretpostavlja uspostavu političke ili teritorijalne autonomije, već se on odnosi isključivo na kulturnu autonomiju. Na moguće opasnosti u interpretaciji takve stilizacije o ovoj Odluci ZAVNOH-a u svojim je opaskama ukazivao i Tito, kritizirajući nepreciznost i manjkavost ovakve odluke. Ovdje još valja ukazati i na velike probleme i kontroverze koje položaj Talijana u Istri u razdoblju od 1943. do 1947. i dalje izaziva sve do današnjih dana.

Iako sagledavanje kategorije nacionalnih manjina i do danas nije perfekcionirano u međunarodnom pravu, odlučujući je čimbenik za uspostavu sustava zaštite neke nacionalne manjine stav i odlučnost većine prema arbitriranju odnosa u svojoj državi prema pravima i interesima neke nacionalne manjine. Kao što vidimo, jugoslavenska je revolucionarna vlast nepobitno nastojala pokazati svoju volju reguliranja toga pitanja, temeljeći svoje određenje manjine na marksističko-lenjinističkim uzorima, generirajući je kroz osobito iskustvo i program Komunističke partije u okolnostima izazova predratnog nedemokratsko-velikosrpskog rojalističkoga režima. Važan čimbenik vrlo visokih standarda zaštite nacionalnih manjina u nastajućoj jugoslavenskoj državi svakako je i odluka o uređenju nove države na federativnim principima, pa se je kroz višenacionalnu ravnopravnost otvaralo dosta prostora i za iskazivanje prava i standarda zaštite drugih tzv. "narodnosti".<sup>9</sup> Zanimljivo je da Odluka o kojoj govorimo sadrži klauzulu o zaštiti talijanske nacionalne manjine vremenski ranije od odluka AVNOJ-a i ZAVNOH-a.<sup>10</sup> Visoki standard položaja talijanske manjine primjećuje i Sirotković navodeći kako "u našem socijalističkom samoupravnom društvu sve narodnosti pa tako i talijanska su maksimalno zaštićene - i normativno i stvarno - od svakog pokušaja denacionalizacije".<sup>11</sup> Položaj talijanske

---

<sup>9</sup> O standardima i pravnoj regulativi zaštite nacionalnih manjina u programu KPJ u jugoslavenskoj državi vidi više: Vukas, B., *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Zagreb, 1978., str. 39-55.

<sup>10</sup> *Ibid.*, str. 45 i 46.

<sup>11</sup> Sirotković, H., *Državnopravno značenje odluka*, str. 24.

manjine bit će u kasnijim zbivanjima, napose zbog značajnih promjena u brojčanim odnosima i masovnom egzodusu talijanske manjine, predmetom mnogih međunarodnih ugovora, od Mirovnog ugovora s Italijom iz 1947. godine, preko Memoranduma o suglasnosti iz 1954. do konačnoga rješavanja tog pitanja u Osimskim sporazumima iz 1975. godine i aktualnih bilateralnih ugovora između država sljednica bivše Jugoslavije.<sup>12</sup>

Konačna ustavna odluka na razini nastajuće nove jugoslavenske revolucionarne vlasti jesu zaključci vrhovnog predstavničkog revolucionarnog tijela antifašističkog pokreta u Jugoslaviji (AVNOJ-a), s njegovog Drugog zasjedanja, u Jajcu, 29. studenog 1943., te, konačno, Odluka Ustavotvorne skupštine FNRJ od 1. prosinca 1945.<sup>13</sup> Kasnija jugoslavenska pravna doktrina davala je ovim odlukama tzv. praustavni karakter, u smislu njihova značenja za izgradnju buduće jugoslavenske države i njezinog društvenog sustava<sup>14</sup>. No, nakon ovih revolucionarno-ustavnih akata trebalo je tek otpočeti vrlo složenu diplomatsku akciju za njihovo međunarodno priznanje, te konačno utvrđivanje jugoslavensko-talijanske granice.

### 3. Državnopravni položaj Istre od 1943. – 1945.

#### 3.1. Kapitulacija Italije – NDH rješava Rimske ugovore

Ukupnost ratnih neuspjeha i unutarpolitičke nestabilnosti fašističke Italije kulminirali su krajem srpnja 1943., kada se događaji u Italiji odvijaju velikom brzinom i dinamikom. Nakon što je 25. srpnja 1943. Mussolini razvlašten od strane Velikog fašističkog vijeća i uspostavljena Badoglioova vlada, Italija je, kako je ranije navedeno, kapitulirala već 8. rujna 1943. Iako je fašistički poredak obnovljen u Talijanskoj Socijalnoj Republici, s rehabilitiranim Mussolinijem na čelu, fašistička je diktatura tom kapitulacijom ipak slomljena, te je otpočet vrlo težak i bolan put transformacije Italije k civiliziranoj državi slobodnoga svijeta.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> O pravima talijanske manjine postoji vrlo bogata literatura u hrvatskoj, slovenskoj (jugoslavenskoj) te talijanskoj pravnoj književnosti. Navodimo npr. Vukas, B., op. cit., str. 136-154; Conetti, G., *Il Trattato di Osimo e le condizioni delle minoranze nei rapporti tra Italia e Slovenia*, Zbornik "Osimski sporazumi i hrvatsko-talijanski odnosi – pravno-povijesni pogled, Rijeka, 2007., str. 30-34, 48 i 49, 58-60, 93-97 i tamo navedena opsežna literatura. Vidi i: Zbornik "Na oni strani meje – slovenska manjšina v Italiji in njen pravni položaj: zgodovinski in pravni pregled 1866-2004.", Zbral in uredil: G., Bajc, Koper, 2004. Na ovom mjestu ne možemo ulaziti u vrlo složenu i opsežnu problematiku pitanja talijanskih izbjeglica i njihovoga pravnoga položaja. Vidi literaturu u navedenom djelu Vukasa, ml.

<sup>13</sup> Čulinović, op.cit., str. 290.

<sup>14</sup> O karakteru tadašnjih ustavnih akata, s pozicija jugoslavenske ustavnopravne znanosti, vidi: Marković, R., Srđić, M., *Ustavi i ustavna dokumenta socijalističke Jugoslavije, 1942.-1988.*, Beograd, 1989.

<sup>15</sup> O svim tim procesima i događajima vidi detaljnije Procacci, G., *Povijest Talijana*, Zagreb, 1996., str. 311-322.

Pored odjeka na unutarnji poredak, kapitulacija je prvenstveno utjecala na vanjsko-političku poziciju Italije, uključujući odnose Italije prema zbivanjima vezanim za NDH i druga područja Slovenskog primorja i Ljubljanske provincije. Vlada u Zagrebu, je ova zbivanja izuzetno dobro pratila, a pokušala ih je iskoristiti u cilju rješenja za Hrvatsku nepovoljnog režima predviđenog Rimskim ugovorima.

Nakon što je Badoglioova vlada kapitulirala te uspostavom primirja najavila radikalne promjene u svojim vanjskopolitičkim stajalištima prema osovinskoj zajednici, Pavelić, uz prethodno odobrenje Führera, 10. rujna 1943. objavljuje Državno-pravnu izjavu o razrješenju Rimskih ugovora.<sup>16</sup> Jedini uvjet Führera bio je da NDH svojom oružanom silom zaposjedne ova područja jer bi time dijelom olakšale ratne operacije Nijemaca koje su sada, nakon gubitka ipak vrlo značajnog saveznika, postale bitno drugačijima.

Sadržaj ovog međunarodnopravnog priopćenja (notifikacije) odnosio se na raskid režima koji je ustrojen temeljem Rimskih ugovora i ostalih ugovornih obveza NDH prema fašističkoj talijanskoj vladi. Razlozi ovakve odluke ne leže samo u bitnim promjenama vanjskopolitičke orijentacije talijanske vlade, već i u priopćenoj činjenici da Italija nije poštivala većinu svojih obveza predviđenih Rimskim ugovorima. Nije, međutim, najjasnije koja su to područja temeljem ovog priopćenja trebala pripasti NDH. Iz sadržaja tzv. Opazki ovog priopćenja, u kojima su priopćene aktivnosti vlade NDH u cilju provedbe ove državno-pravne odluke, može se uočiti da je NDH računala ne samo na primorska područja izgubljena Rimskim ugovorima, već i na ona područja koja je Hrvatska izgubila temeljem Mirovnih ugovora, te bilateralnih jugoslavensko-talijanskih ugovora nakon Prvog svjetskog rata.<sup>17</sup> Tako u Opazki br. 2. uz Državno-pravnu izjavu o razvrgnuću Rimskih ugovora stoji: "Tom zakonskom odredbom, a na temelju Zakona o unutrašnjoj upravi, uključiti će se pojedini dielovi pripojenih krajeva već postojećim župama, kao područja Splita i Kotora, a za druge dielove osnovat će se nove velike župe, kao za područje Ravnih kotara sa Zadrom, te za područje Rieke i hrvatskog diela Istre."

Dosta je neodređen i povijesno vrlo složen pojam "hrvatski dio Istre". S obzirom na kompleksnost povijesnog iskustva i složene demografske i nacionalne strukture tog područja njegovo određenje nije baš najjasnije. No, Pavelić se je u svojim zahtjevanjima pozivao na zaključke Banske konferencije iz 1861. godine, koja je u tadašnjim zahtjevima Trojedine kraljevine za sjedinjenje Dalmacije, Vojne Krajine i dijela Istre s Provincijalom definirala točno istarske kotareve koje je smatrala hrvatskim. Izlažući djelovanje Banske konferencije iz 1861. znameniti hrvatski povjesničar Ferdo Šišić ističe kako je "odmah na prvoj sjednici (17. siječnja 1861., op. B.V.) Konferencija zaključi

---

<sup>16</sup> Za tekst vidi: *Ustaše, Dokumenti*, Zagreb, 1993. str: 317., 318., citirano prema Međunarodni ugovori 1943., Zagreb, 1944. Engelsfeld, N., *Povijest hrvatske države i prava – Razdoblje od 18. do 20. stoljeća*, Treće izdanje, Zagreb, 2006., str.

<sup>17</sup> *Ustaše*, op. cit., str: 318.

da se caru pošalje deputacija koja će zamoliti... da se sjedine s Hrvatskom Krajina, Dalmacija, Kvarnerski otoci i tri od starine hrvatska kotara Istre (Volosko, Labin i Novigrad), a njihovi zastupnici dođu već na iduće zasjedanje Hrvatskog sabora."<sup>18</sup> Pozivajući se na hrvatske kotareve "od starine" bilo je jasno da Pavelić namjerava priključiti NDH one dijelove za koje bi mogao imati značajniju argumentaciju, a da se pri tomu izbjegnu veći sukobi s Nijemcima i nekom novom političkom opcijom predvodnicom talijanskog naroda. To će se vrlo skoro pokazati sasvim točnom pretpostavkom.

U želji provedbe državnopravnih odluka o raskidu Rimskih ugovora, vlada NDH donosi nekoliko odluka u cilju uspostave svoje suverenosti i ustroja efektivne vlasti. Tako Poglavnik 10. rujna 1943. imenuje ministra za novooslobođene krajeve<sup>19</sup>, te nekoliko glavara građanske uprave na oslobođenim područjima. Na tim je zakonskim osnovama imenovan i Glavar građanske uprave za oslobođeno područje Gorskog kotara, Hrvatskog primorja i Istre te velike župe Modruš, Vinodol i Podgorje, Gacke i Like. Na tu je dužnost imenovan dr. Oskar Turina, no on zbog ratnih okolnosti i kasnijih izmjena odluka o sudbini tih krajeva nije uspio preuzeti dužnost. Tu, dakle, nije uspostavljena efektivna vlast NDH, dakle niti suverenost te države. Intencija vlasti NDH za ostvarivanjem suverenosti očituje se i u još nekoliko akata iz rujna 1943., a i kasnije, i unatoč činjenici što je bilo potpuno jasno da NDH više nema nikakvih izgleda da dobije ta područja.<sup>20</sup>

Iako su povijesni izvori o svim tim pitanjima izuzetno brojni, te nije odveć jasno koja su to područja trebala pripasti NDH, Führerovo je obećanje bilo ipak kratkog vijeka. Njemačke su vođe već imale razrađen plan budućega ustroja ovih područja, dakako bez poštivanja hrvatskih nacionalnih i državnih interesa koje je pokušavala promovirati NDH.<sup>21</sup>

### 3.2. Uspostava Operacijske zone "Jadransko primorje"

Sve nade o uspostavi suverenosti NDH nad sjevernojadranskim prostorom srušene su vrlo brzo nakon što se činilo da će NDH, uz određene uvjete, moći uspostaviti svoju suverenost ne samo nad područjima ustupljenim Italiji Rimskim

<sup>18</sup> Šišić, F., *Povijest hrvatskoga naroda*, Zagreb, 1975., str. 430.

<sup>19</sup> Paragrafom 5. ove Zakonske odredbe smatraju se oslobođenim, između ostalih i ovi krajevi: "područje gradova Senj, Gospić, Sušak; područje grada i kotara Rieka; područje bivše markgrofovije Istre, koja je u sastavu Nezavisne Države Hrvatske, te je na području, koje bi nakon što ova Zakonska odredba zadobije pravnu moć, ušla u sastav Nezavisne Države Hrvatske", *Zbornik zakona i naredaba Nezavisne Države Hrvatske, godina 1943., svezak I.-XXXVI., br. 1., Zagreb, 1943.*

<sup>20</sup> Vidi zaključke Hrvatske državne vlade od 20. rujna 1943., kao i Zakonsku odredbu o ovlasti ministra unutarnjih poslova od 13. rujna 1943. Na temelju tih ovlasti ministar unutarnjih poslova donio je nekoliko provedbenih propisa o preustroju upravnog sustava NDH, u kontekstu uvećavanja teritorijalnoga opsega NDH.

<sup>21</sup> O tome detaljnije vidi GIRON, A., STRČIĆ, P., *Poglavnikovom vojnom uredu*, Rijeka 1993., str. 9-11.



ugovorima<sup>22</sup>. Tako Hitler, 10. rujna 1943., tajno donosi Odredbu o osnutku Operacijske zone Jadransko primorje (Operazionzone Adriatisches Küstenland) sa sjedištem u Trstu.<sup>23</sup> Ova je njemačka Operacijska zona, pored Predalpske zone (Alpenvorland), bila sastavni dio državnoga područja, od fašista utemeljene, Talijanske Socijalne Republike (TSR). Prema tome, suverenost nad ovim okupiranim njemačkim područjima formalno je vršila Talijanska Socijalna Republika, ali su sva područja te države stavljena pod njemačku okupacijsku upravu, sa širokim njemačkim ovlastima. Tako preambula Odredbe ističe: "Zaposjednuto talijansko područje predstavlja operativno područje njemačke vojničke sile"<sup>24</sup>. Stoga sjevernojadranska područja i nadalje ostaju pod talijanskom suverenosti, uz velika okupacijska prava Njemačke. S obzirom da je o suverenosti Talijanske Socijalne Republike teško govoriti, kao ni o efektivnosti ili neovisnosti njezinih vlasti, možemo zaključiti kako je sjevernojadransko područje uključeno u Zonu ipak okupirao njemački Reich. Tomu u prilog ide i činjenica prema kojoj je Vrhovni komesar Operacijske zone Jadransko primorje bio izravno odgovoran Führeru.

Iako su na snazi talijanski propisi, što bi trebalo potvrđivati suverenost TSR nad područjima Zone, okupacijske legislativne djelatnosti bile su izuzetno brojne. Moglo bi se reći da je načelo prema *lex specialis* (propisi Operacijske zone Jadransko primorje) *derogat legi generali* (talijansko zakonodavstvo) često odražavalo realnost u tim ratnim zbivanjima. Razmatrajući tu normativnu djelatnost Željko Bartulović razlikuje propise organizacije uprave i pravosuđa, vojno-policijske propise, gospodarske propise, radne i socijalne propise, financijske propise, propise ovrhe i druge. Njihova je temeljna karakteristika determiniranost ratnim okolnostima i zadovoljenje njemačkih okupacijskih interesa.<sup>25</sup>

Premda se u izjavama aktera tih vrlo dinamičnih zbivanja, koja su katkada kontradiktorna, uvijek spominje činjenica kako je Operacijska zona Jadransko primorje sastavni dio suverenoga područja Talijanske Socijalne Republike, činjenično stanje na terenu pokazuje nastojanje uspostave takvih lokalnih tijela vlasti koji slijede vojno-teritorijalni ustroj Zone. Dana 1. listopada 1943. donijeta je Naredba o vršenju javne vlasti Vrhovnog komesara Operacijske zone Jadranskog primorja, gdje je istaknuta činjenica talijanske vrhovne suverenosti nad Zonom, a područje što ulazi u Zonu određeno je "anektiran teritorij Sušaka, Bakra, Čabra i Krka".<sup>26</sup> Spomenuta uspo-

<sup>22</sup> NDH je u nekim stajalištima predviđala širenje svojeg teritorija prema Istri (do Raše), a postoje i zemljovid NDH sa ucrtanom Velikom župom Istrom, gotovo do Trsta. To pokazuje kako se je razmatrala i mogućnost promjene međunarodnih ugovora s Italijom iz 1920., tj. 1924., Vidi: Giron, Strčić, op. cit., i Bartulović, Ž., *Sušak 1919.-1947. – državnopravni položaj grada*, Rijeka, 2004. str. 274.

<sup>23</sup> Ona je obuhvaćala talijanske pokrajine: Furlaniju, Goricu, Trst, Istru, Rijeku, te područja anektirana Riječkoj i Ljubljanskoj provinciji. Za zemljovid vidi: Giron, Strčić, op. cit., str. 148.

<sup>24</sup> Bartulović, loc. cit.

<sup>25</sup> O normativnom djelovanju vlasti Operacijske zone Jadransko primorje vidi detaljnije: Bartulović, op. cit., str. 260-272.

<sup>26</sup> Prema Bartulović., op. cit., str: 375.

stavljena lokalna vlast, čija su tijela katkada bila određena atributom hrvatske nacionalne komponente, ne mogu se određivati kao tijela NDH. Svi dokumenti jasno ukazuju na strogu razgraničenost TSR i NDH.<sup>27</sup> Govoreći o tijelima lokalne uprave u okviru Zone potrebno je spomenuti kako je temeljem Naredbe br. 11. od 30. listopada 1943. utemeljeno Upravno povjereništvo Sušak-Krk, na čijem je području bila dopuštena uporaba hrvatskog jezika, povijesnog hrvatskog grba i zastave, ali je jasno naznačeno da se iz primjene izuzimaju obilježja NDH. To je upravno tijelo, prema normativnim osnovama Operacijske zone bilo uključeno u postojeći sustav talijanskih provincija, sada dijelova TSR, čime je potvrđena talijanska vrhovna suverenost.

Kakva ja bila sudbina zahtjeva vlade NDH za proširenjem svoje vlasti nad sjevernim jadranskim područjem, pokazuje i Protokol o pitanjima koja su proizašla iz stvaranja Operacijske zone Jadransko primorje s NDH, zaključen u Celovcu 31. listopada 1943., koji je odredio odnose novouspostavljene njemačke vojno-upravne oblasti, kao dijela TSR, i NDH, gdje su uključena i pitanja njihova razgraničenja. Taj Protokol ističe kako je granica između TSR i NDH upravna međa istarsko-dalmatinska iz vremena Austro-Ugarske. Time je sudbina sjevernojadranskog područja u smislu ustroja nove vlasti riješena jednostranim odlukama njemačkoga vodstva, bez obaziranja na argumentaciju i načela koja je zastupala vlada u Zagrebu. Uz minimalne ustupke NDH, možda je najveći dobitak za hrvatski narod bio barem proklamirana uporaba hrvatskog jezika u dijelu Hrvatskog primorja, čime je ukinuta dominacija talijanskoga jezika, koja je u nekim od tih područja trajala i više desetljeća. No, ratne strahote ove globalne katastrofe u novoj formi i novonastalim okolnostima ostale su tragičnom oznakom života hrvatskoga naroda toga vremena. To je tzv. koncepcija njemačkog "čišćenja", koje je zahvatilo područja središnje Istre, Rijeke, Sušaka, a odlikovalo se posebnom brutalnošću i revanšizmom prema aktivnostima antifašističkih snaga. Bio je to snažan udarac masovnom partizanskom pokretu, koji je otpočeo već početkom rata, a odlikuje ga brojnost slovenskih, hrvatskih i talijanskih postrojbi, većinom pod koordinacijom Komunističke partije. Taj istarsko-primorski antifašizam jedan je od najbrojnijih i najorganiziranijih antifašističkih pokreta ne samo na jugoslavenskim područjima već će njegovi rezultati biti bitnim razlogom aktivnog sudjelovanja Hrvata i Slovenaca u međunarodno-diplomatskim prijemima 1944. i napose 1945. godine.

Volosko je u naznačenom ustroju ostalo, dakle, dijelom talijanske države, s njemačkom okupacijom (nije bilo uključeno u navedeno Upravno povjereništvo prema Naredbi br. 11), a bilo je i središtem njemačkog pomorskog i vojnog lokalnog zapovjedništva. Gradić je pretrpio mnoga razaranja i žrtve. Osim oštećenja crkvenih objekata, spaljen je i uništen župni stan, te je sama činjenica smještaja njemačkoga

<sup>27</sup> O uspostavi lokalnih vlasti u okviru Operacijske zone Jadransko primorje na području Sušaka i Rijeke vidi detaljnije: Bartulović, op. cit., str: 374- 377., te Giron, Strčić, op. cit. str: 5-25.

vojnog zapovjedništva unosila dodatni nemir u domaće pučanstvu. Njemački je admiral Jadrana 26. siječnja 1944. svoj štab smjestio u Voloskom, a navodi se, kako je raspolagao s vrlo malim brojem mornara i vojnika.

Hrvatska historiografija vezana za događanja u Drugom svjetskom ratu na ovim područjima vrlo je bogata i, uz već naznačene ograde prema ideološkim sastojcima, načelno prihvatljiva. Svojom temeljitošću, napose prema povijesnim vrelima možemo izdvojiti radove Antona Girona, Petra Strčića, Mihaela Sobolevskog, Iva Kovačića, Željka Bartulovića i mnogih drugih, koji predstavljaju osnovni povijesni temelj daljnjim proučavanjima navedenih povijesnih pitanja. Uz Gironovu recentniju opsežnu monografiju "Zapadna Hrvatska u Drugom svjetskom ratu"<sup>28</sup>, koja predstavlja jedno od prvih naših objektivnih, neidologiziranih pogleda na zbivanja Drugog svjetskog rata u našem kraju, s temeljitim pregledom vojno-političkih događanja, ali i izrazito izdiferencirane političke analize svih sastavnica hrvatskog antifašističkog pokreta, ili talijanskih političkih vizija i stranačkih opcija u Istri, upućujemo i na druge njegove ranije studije o ratnim događanjima u ovom području, kao npr. "Razvoj Narodnooslobodilačkog rata i socijalističke revolucije na području Liburnije" (PSJ, 6., Zavod IC JUZU Rijeka, Rijeka/Zagreb, 1988., str. 3-41) itd.

### **3.3. Privremena okupacijska uprava Jugoslavenske armije u Istri od lipnja 1945. do stupanja na snagu Mirovnih ugovora**

Uspješna oslobodilačka operacija VI. Armije jugoslavenske vojske od ožujka 1945., s njezinim oslobodilačkim pravcima prema Zapadnoj Hrvatskoj, jadranskim otocima, pa prema Istri, Rijeci i Ljubljani i konačno Trstu (do početka svibnja 1945.) znatno su ojačali vojno-stratešku poziciju Jugoslavije. Tom je operacijom srušen sustav njemačke okupacijske zone, "učvršćene" su odluke ZAVNOH-a i AVNOJ-a iz 1943., pa su one postale provedivima, a Hrvati i Slovenci su dobili izraziti manevarski prostor da i na diplomatskoj razini legaliziraju svoja politička i vojnička postignuća.

Intenzivni diplomatski pregovori vođeni su između saveznika i jugoslavenskih vlasti za cijelo vrijeme ratnih operacija. Tada su to bili pretežito kurtoazni susreti, a zapadni su saveznici u Titovim snagama ponajviše gledali svoj interes da se izravno u interesima ne susretnu s postrojbama Crvene armije. To svjedoči i susret Tita i Churchilla u Caserti. No, kako su se interesi zapadnih sila i jugoslavenske vojske počeli preklapati, odnosi su dobili drukčije dimenzije. Važno je ovdje upozoriti na činjenicu da su zapadne sile bile izrazito pažljive prema talijanskim interesima u sjevernom Jadranu, jer je njima bilo bitno pridobiti za sebe demokratsku Italiju. To su, doduše, jamčili i rezultati dotadašnjih dogovora u vremenu rata, no uvijek postoje mogućnosti naglih i radikalnih izmjena. S druge strane, saveznici nisu imali točnog uvida u unutarnju jugoslavensku stvarnost. Obećanje koje je Tito dao u Caserti o ustroju vlasti

<sup>28</sup> GIRON, A., *Zapadna Hrvatska u Drugom svjetskom ratu*, izdavač Adamić, Rijeka, 2004.

s parlamentarno-demokratskim obilježjima, on će vrlo brzo izigrati, a nepredvidiv je bilo i razvoj unutar jugoslavenskih odnosa, odnosa sa rojalističkim velikosrpskim krugovima, institucionalizacija revolucionarne vlasti i nove državne ideologije i dr. Sve su to bili čimbenici koji su bitno opterećivali međusobne odnose država zainteresiranih za razrješavanje uređenja budućih odnosa.

Na ukupne odnose između jugoslavenskih vlasti i Zapadnih sila u tim danima svakako je uvjetovala i tršćanska kriza, nastala poglavito neočekivanim ulaskom jugoslavenskih snaga u Trst (1. svibnja 1945.). Ulazak jugoslavenskih snaga u Trst nije bio prihvatljiv Zapadu, kako s obzirom na njegove interese u odnosima s antifašističkom talijanskom vlasti, učvršćivanje svojih pozicija u mediteranskom prostoru nasuprot napredovanju Crvene Armije na Istoku, ali ni zbog ponašanja nove jugoslavenske vlasti u gradu u razdoblju tzv. Četrdeset dana vlasti u Trstu.

To novo ozračje u ukupnim odnosima i pogledima saveznika na tršćanski problem dodatno je izmijenjeno nakon smrti američkog predsjednika Roosevelta (12. travnja 1945.). Njegov nasljednik Harry Truman bit će odlučniji u određivanju odnosa prema komunističkim državama. Iako će njegova poznata doktrina nastati nešto kasnije, kada će se i definirati temelji transatlanske koncepcije u Europi, njegova stajališta od samoga su početka bila nepovoljnija za Titovu diplomaciju. Bilo je teško i očekivati da bi Saveznici olako prepustili Trst Jugoslaviji, jer je on i nadalje ostao značajna točka geostrateških i sigurnosnih interesa srednjoeuropskog prostora. Tako će se Titova vlada vrlo brzo nakon zaposjedanja Trsta morati suočiti s vrlo složenim zahtjevima Saveznika.

Tito je morao pristati na dva sporazuma koji su trebali privremeno regulirati status zaposjednutih područja. Prvi je Beogradski sporazum potpisan 9. lipnja 1945. između vlada SAD-a i Velike Britanije, s jedne, te Jugoslavije, s druge strane. Člankom IV. ovog sporazuma Titove su se snage do 12. lipnja morale povući zapadno od tzv. Morganove crte te iz grada Pule s okolicom. Ta je crta tek okvirno definirana u članku I. Sporazuma. Ovaj sporazum predviđa privremenu okupaciju i uvođenje građanske uprave Saveznika u zoni zapadno od demarkacijske crte, prema članku I., dok je jugoslavenska vojska Sporazumom dobila pravo okupacije područja istočno od navedene crte. Članak III. Sporazuma, propisujući sustav građanske uprave na području anglo-američke okupacije, kaže: "Upotrebiće se sva ona jugoslovenska uprava koja je već uspostavljena, a koja po mišljenju Savezničkog vrhovnog komandanta radi zadovoljavajuće." Ova će odredba vrlo brzo postati predmet novih sporova i nesuglasica s obzirom na njezino prilično ekstenzivno tumačenje i mogućnost njezinog vrlo subjektivnog provođenja.

Članak VII. ističe kako se rješenjem iz tog sporazuma ni u kojem slučaju ne prejudicira konačno razgraničenje između dviju država. Utvrđene su i mjere provedbe ovog sporazuma (članak IV.). Dopuštena je nazočnost kontingentu jugoslavenske vojske od 2000 vojnika na području zapadno od demarkacijske crte, dok je predviđena i mogućnost postojanja posebne jugoslavenske misije pri Zapovjedništvu VIII Armije

združenih savezničkih snaga s pravom promatranja (čl. III.)<sup>29</sup>. Sporazum je predvidio nastavak pregovora na razini glavnih zapovjedništava Jugoslavenske vojske i Saveznika, s ciljem konkretizacije sedam temeljnih odrednica postavljenih u Beogradskom sporazumu. Rezultat tih pregovora bio je tzv. Devinski sporazum, sklopljen 20. lipnja 1945. u talijanskom mjestu Duino (hrv. i slov. Devin). Taj sporazum regulira gospodarske odnose koji proistječu iz Beogradskog sporazuma, te donosi konkretizaciju okupacijskih prava i obveza između subjekata okupacije. Člankom 2. Sporazuma utvrđeno je značenje izraza Julijska krajina. Tako je njezino područje definirano u smislu upravno-teritorijalnog ustroja Italije iz 1939. godine, što znači da ona uključuje Goričku, Tršćansku, Riječku i Pulsku općinu. To se područje prema odredbama članka 3. Sporazuma dijeli na okupacijske zone. Zona A, zapadno od Morganove demarkacijske crte, stavljena je pod privremenu vojnu i civilnu upravu savezničkih vojnih postrojbi, dok je istovjetan režim predviđen za Zonu B, istočno od naznačene crte, u smislu ovlasti za Jugoslavensku vojsku. Zone su, dakle, obuhvaćale područja talijanske provincije Julijska krajina, a podijeljene su na zapadni i istočni dio. Njihov će se opseg smanjiti nakon uspostave državne granice između Italije i Jugoslavije (Slovenije), te će on kasnije, nakon 15. rujna 1947., obuhvaćati samo područje na kojemu je trebao biti uspostavljen Slobodni Teritorij Trsta. Demarkacijska crta načelno se je protezala od austrijske granice prema jugu. Bovec je ostavljen savezničkoj okupaciji (iako će od 1947. biti državno područje Jugoslavije (Slovenije)). Crta prema jugu zahvaća Kobarid, da bi skrenula prema istoku do Tolmina, pa onda na jugozapad prema Mostu na Soči. Prostor Kanalske doline ostavljen je većim svojim dijelom saveznicima. Od tuda crta skreće prema jugoistoku, ostavljajući Goricu savezničkoj okupaciji, da bi kod Sežane skrenula prema jugu na Bazovicu, te kod Milje izbija na more. Dalje Morganova crta ide Jadranskim morem prema Puli, koju zaokružuje, dodijelivši je tako savezničkoj okupaciji. Značajno je napomenuti da na nekim mjestima ova crta ide istočnije od buduće granice koja će biti utvrđena na mirovnoj konferenciji.

Sporazum je u aneksima predviđao i druge sadržaje. Tako je npr. Aneks G sadržavao konkretizaciju provedbe prava misije jugoslavenske vojske (prema čl. III. Beogradskog sporazuma) pri vrhovnom zapovjedništvu VIII. armije, a aneksima su regulirana pitanja jugoslavenske strane glede vojnog plijena, glede nadzora nad sidrištima istočne obale Istre, glede kretanja u objema zonama, pitanja željezničkog prometa te odnosi u ukupnoj prometnoj politici u svezi sa slobodnim pristupom lukama u Trstu i Puli za oba okupanta. Jugoslavenska je strana u skladu s III. člankom Beogradskog sporazuma ostvarila svoje pravo u smislu podnošenja prijedloga saveznicima o pitanju njihove civilne uprave nad područjima koja su im ustupljena. Američka je strana u Anti-memorandumu tek ukratko objasnila svoje namjere civilne

<sup>29</sup> Tekst naveden prema izvoru u: *Trieste nella lotta per la democrazia* - Comitato cittadino U.A.I.S. - Trieste, Settembre, 1945., str. 130.

uprave. Sva ta zbivanja i beogradsko-devinski privremeni režim neće rezultirati zadovoljstvom jugoslavenske vlade. Ostala su mnoga pitanja i nedorečenosti, nezadovoljstva na slovensko-jugoslavenskoj strani, ali i stalni talijanski zahtjevi. Obje su se strane, međutim, oslanjale na privremenost ovih akata i nadale se boljem konačnom rješenju na Mirovnoj konferenciji u Parizu.

Ovaj okupacijski sustav potvrdio je, dakle, prisutnost jugoslavenske vojske u Istri i na neki način trasirao put prema njezinom priključenju Hrvatskoj, iako je međunarodnopravno Istra i nadalje sastavni dio talijanske države, s legitimnim okupacijskim mandatom JA.

Prema odredbama međunarodnog prava na istarskom je području i nadalje vrijedilo talijansko pravo, sukladno članku 43. Haškog pravilnika o zakonima i običajima rata na kopnu iz 1907. godine.<sup>30</sup> Kao posebni zakoni (*legibus specialis*) na temelju međunarodnopravnog mandata ove okupacije (Beogradski i Devinski sporazum), primjenjivali su se propisi nove vlasti, koji su, međutim, trebali biti u skladu s Pravilnikom. Kao što vidimo, i Pravilnik dopušta neprimjenu domaćega prava ako ono predstavlja "neodoljivu prepreku" u primjeni pravnih odredaba mandataru okupacije. Stoga je jasno, kako su odredbe o ukidanju talijanskog fašističkog zakonodavstva, utemeljenog na diskriminacijskim načelima i torturi prema hrvatskom i slovenskom pučanstvu, bili stavljeni izvan snage. Napose je ova odredba bila aktualna na tršćanskom području, gdje su nove vlasti bile blaže prema mussolinijevskoj zakonskoj ostavštini, pa je one nisu ukidale, za razliku od novih pravnih propisa revolucionarne vlasti.

Zaključno valja naglasiti kako je u razdoblju od oslobođenja 1945. do stupanja na snagu Mirovnih ugovora 1947. područje Istre još uvijek bilo dijelom talijanske države i njezine suverenosti (bez efektivnosti vršenja vlasti) i pod privremenom okupacijskom upravom jugoslavenske vojske. Iako je okupacija institut međunarodnog ratnog prava, teorija međunarodnog prava je često izražavala stajalište o mogućnosti njezine provedbe i u mirnodopskim okolnostima, tada sa specifičnim obilježjima.

#### 4. Glavne odrednice Mirovnog ugovora s Italijom iz 1947.

Vrijeme od svibnja 1945. do Mirovne konferencije, koja je otpočela u drugoj polovici 1946. u Parizu, bilo je označeno različitim inicijativama, prijedlozima i nastojanjima da se postave što jasniji temelji koji će voditi prema pronalaženju konačnoga rješenja krize na Konferenciji. Interesi velikih sila, koji su već bitno označeni rudimentima hladnoratovskih, poseban položaj nove talijanske vlade i zainteresiranost zapadnih

<sup>30</sup> Ova odredba Pravilnika glasi: "Kad vlast pređe faktički u ruke okupatora, on će preduzeti sve mere, koje od njega zavise, da se povrati i obezbedi, koliko je moguće, javni red i život poštujući, sem slučaja neodoljivih prepreka, zakone zemaljske". Prema prijevodu: KREČA, M., RISTIĆ, M., *Izvori međunarodnog javnog prava*, Beograd, 1979., str. 359.

saveznika da pridobiju talijansku stranu u zapadne institucionalne okvire, ali i jaki argumenti i dobra i temeljita pripremljenost jugoslavenske strane, ojačana neupitnom podrškom SSSR-a, bili su samo neki od naznaka činjenice kako se do konačnog kompromisa neće tako lako doći.<sup>31</sup>

Jedan je od rezultata te Konferencije i Mirovni ugovor ili Ugovor o miru s Italijom, koji predstavlja novi međunarodnopravni temelj rješavanja odnosa Italije i Jugoslavije nakon Drugog svjetskog rata. Ugovor je potpisan 10. veljače 1947., a na snagu je stupio 15. rujna iste godine. On u svojim člancima 3. do 5. i čl. 11. definira novu državnu granicu između dviju država te ustupa Jugoslaviji potpunu suverenost nad Ugovorom definiranim područjima. Tim su njegovim odredbama najveći dio Istre s Cresom i Lošinjem, grad Zadar, otok Palagruža i drugi manji otočići pripali Hrvatskoj i Jugoslaviji, te su izložene odluke ONOO-a za Istru, ZAVNOH-a, AVNOJ-a i Ustavotvorne skupštine DFJ dobile i međunarodnopravnu sankciju. Time je međunarodnopravno definirana nova državna granica, koja je zamijenila sustav razgraničenja iz 1920. i 1924. godine, a označeni su i temelji budućih jugoslavensko-talijanskih odnosa u pitanjima provedbe ugovornih obveza.<sup>32</sup>

No, kako se tršćansko pitanje nije moglo riješiti, Ugovor u članku 21. i pripadajućim aneksima (od VI. do X.) predviđa uspostavu posebnog, demilitariziranog međunarodnopravnog subjekta Slobodnog Teritorija Trsta, pod zaštitom Ujedinjenih naroda. Takvo je rješenje bilo jedino prihvatljivo, s obzirom na vrlo suprotstavljena stajališta i različite interese zapadnih i istočnih saveznika.

Člankom 21. Ugovora o miru predviđeno je osnivanje STT-a, u teritorijalnom opsegu što ga određuju članci 4. i 22. Ugovora. Stavak 2. ovog članka određuje kako stupanjem Ugovora na snagu bezuvjetno prestaje talijanska suverenost nad područjem što ga Ugovor definira kao STT. Ugovor o miru propisuje i modalitete privremenog upravljanja nad STT-om, do njegova potpunog zaživljavanja, te naznačuje postupak konstituiranja STT-a. S tim ciljem Ugovor u svojim Prilozima VI. i VII. sadrži odredbe o prijenosu vlasti na novoimenovanog guvernera STT-a i uspostavu novih organa sukladno Stalnom statutu STT-a (prilog VI.) i kasnijim aktima ustavotvorne skupštine STT-a.<sup>33</sup>

Interpretacija Ugovora o miru s Italijom bila je u mnogim pitanjima vrlo sporna, kako u pravno-doktrinarnim tako i u diplomatsko-političkim krugovima (npr. pitanja prestanka talijanske suverenosti, subjektiviteta STT-a, i sl.).

<sup>31</sup> O međunarodno-diplomatskom položaju Istre i prijedporima uoči i u tijeku rada Mirovne konferencije u Parizu 1945. do 1947. vidi opširnije: VUKAS, B., ml., "Diplomatski prijedpori o Istri 1945. godine", *Mošćenički zbornik*, br. 2., god. 2., Mošćenice, 2005., str. 73-88; VUKAS, B., ml., "Pariška mirovna konferencija (1946.) i razgraničenje između Italije i Jugoslavije s osvrtom na prostor Mošćenica", *Mošćenički zbornik*, br. 1, god. 1., Mošćenice, 2004., str. 97-110.

<sup>32</sup> Vidi npr. čl. 12 Ugovora i Drugi dio "Političke odredbe".

<sup>33</sup> Ugovor o miru s Italijom, Međunarodni ugovori FNRJ, Sveska br. 4 za godinu 1947.

## 5. Osvrt na državnopravne promjene u Istri 1943.-1947. s gledišta međunarodnog prava

Polazeći od pitanja oslobođenja istarskog područja postavlja se upit kakva obilježja prema međunarodnom pravu ima jugoslavenska vlast i njezine odluke donesene već od kapitulacije Italije na istarskom i tršćanskom prostoru. Jugoslavenski autori zastupaju više stajališta.

Jedni autori polaze od činjenice prema kojoj Italija već trenutkom svoje kapitulacije (8. rujna 1943.) gubi svoju suverenost nad spornim područjima. S obzirom da su tu već uspostavljena stanovita tijela vlasti i postoje odluke lokalnih, ali i viših, instancija vlasti hrvatskog i slovenskog naroda, kao i da je to područje kasnije okupirano od Nijemaca, prema tim stavovima Italija je već zbog tih povijesnih činjenica izgubila prava stečena prema odredbama Rapalskog ugovora. Ive Mihovilović o navedenom ne iskazuje konačan stav već ovaj prijedor ostavlja otvorenim: "Jugoslavija je za Trst vodila rat s nacifašističkom ratnom snagom. Ona je iz Trsta i ostale Julijske Krajine u teškim borbama protjerala njemačkog okupatora, koji je na tom teritoriju po kapitulaciji Italije vršio vlast, ne samo vojničku, nego i političku, pa je i s međunarodnog pravnog gledišta – pitanje, nije li Italija mnogo prije našeg oslobođenja pravno izgubila teritorije, koje je Rapalskim ugovorom dobila."<sup>34</sup> Drugi jugoslavenski pisci daju izričiti odgovor. Tako grupa autora (V. Novak, F. Zwitter i dr.) ovo stanovište argumentiraju ovako: "Nemci su potpuno pravilno shvatili narodni ustanak 9. septembra 1943. Shvatili su da je ustanak značio prestanak italijanskog suvereniteta u Julskoj Krajini i da bi značilo biti u stalnoj borbi sa domaćim stanovništvom obnavljati italijanski suverenitet na tom području. Zato su oni učinili manevar velikog poteza: ustanovili su za Julsku Krajinu i pogranično furlanske predele zasebnu upravnu jedinicu *Adriatisches Küstenland*. Ta upravna jedinica bila je izlučena iz Musolinijeve fašističke republike i sve kazuje da su Nemci imali na umu da u okviru zamišljenog novog reda, pridodatkom Ljubljanske provincije obrazuju tu jednu primorsku furlansko-slovenačko-hrvatsku državicu."<sup>35</sup> Ovakva tvrdnja obiluje pogreškama. Najprije valja naglasiti kako je Njemačka željela izvršiti tek okupaciju talijanskog područja, koje je nakon talijanske kapitulacije trebalo biti sastavnim djelom suverenog područja Talijanske Socijalne Republike. Međunarodno pravo, međutim, ne može prihvatiti i druge teze koje se ovdje iznose. Kao što je naglašeno, okupacija nije međunarodnopravno dopuštena metoda kojom je moguće stjecanje područja i, konzekventno tomu, suverenosti na njim. Jedino međunarodni ugovor između Italije i Jugoslavije, mirovna konferencija ili legalna odluka nekog tijela međunarodne organizacije, koje je ustanovljeno i djeluje sukladno međunarodnom pravu, može

<sup>34</sup> MIHOVILOVIĆ, I., *Trst – etnografski i ekonomski prikaz*, Zagreb, 1946., str. 281.

<sup>35</sup> Navedeno prema Izboru gledišta jugoslavenskih pisaca o međunarodnopravnim pitanjima vezanim uz tršćansko područje nakon Drugog svjetskog rata (uredio B. Vukas), *ČZSP*, br. 1/75., str. 298.



donijeti odluku o promjeni državne granice koja je definirana nakon Prvoga svjetskog rata. Kao što je već obrazloženo u ovom radu, međunarodno pravo postavlja jasna pravila o pravu ratne okupacije. Sve su to parametri koje valja uzimati u obzir u sagledavanju ovih problema.

Na tome je tragu druga skupina stajališta jugoslavenske politike i doktrine međunarodnog prava, gdje se posebno izdvajaju stajališta Ivana Tomšiča, Dušana Janičijevića i Bogdana Babovića<sup>36</sup>. Tomšič tako uočava kako je sporno područje oslobođeno od jugoslavenskih i savezničkih snaga trenutkom njegova oslobođenja postalo objektom odvojenih okupacija jugoslavenske vojske i anglo-američkih savezničkih snaga. Prema odredbama međunarodnog prava to područje i nadalje čini dio suverenog područja Italije. Italija, međutim, nad tim područjima nije mogla faktički vršiti svoju vlast, koju su, dakle, vršili okupanti. Na ovu se konstrukciju nadovezuju i stavovi Janičijevića i Babovića, koji legitimaciju te faktične vlasti okupanta s pravom argumentiraju deklaratornim odlukama antifašističkih organa u Istri, te Hrvatskoj i Sloveniji, a konačno i na saveznoj razini. Ti jednostrani akti, kao i više političkih proglašenja izrazili su načelan stav hrvatskog i slovenskog naroda. Ovdje valja dodati i ratna postignuća te kapitulaciju talijanske vojske u rujnu 1943. koji, prema stajalištima autora ovog rada, također čine osnovu i daljnju legitimaciju za mogućnost uspostave okupacijskog mandata. Na sličnim je pozicijama i H. Sirotković, koji također diferencira pojmove faktične vlasti (koju je u određenim razdobljima vršila nova revolucionarna vlast) i suverenosti (koja je i nadalje pripadala Italiji).<sup>37</sup> Kada propitujemo faktičnu vlast jugoslavenskih regionalnih i lokalnih antifašističkih vlasti na oslobođenom području, onda se postavlja pitanje njezine efektivnosti, organiziranosti i učinkovitosti. Dakako da ona nije funkcionirala nakon uspostave Operacijske zone "Jadransko primorje". No, nakon sloma talijanske vlasti, novouspostavljena vlast također nije svugdje bila ni organizirana, niti je djelovala potpuno. U tome se možemo pozvati i na povijesne izvore i podatke, koje predstavlja A. Giron.<sup>38</sup>

Stajališta talijanskog pravnika Manlija Udine apostrofiraju talijanski suverenitet nad prostorom Venezia – Giulia, u smislu talijanskog državnog upravno-teritorijalnog

<sup>36</sup> Vidi TOMIŠIČ, I., *Jugoslavensko-italijanski odnosi, Teorija in praksa*, 1967., br. 5.; TOMIŠIČ, I., "Da li suverenitet nad Slobodnom Teritorijom Trsta zaista još pripada Italiji", *Međunarodni problemi*, 1950., br. 2-3; JANIČIJEVIĆ D., "Međunarodnopravni položaj Trsta", *Zbornik radova I.*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Sekcija za međunarodno pravo, Beograd, 1954.; JANIČIJEVIĆ, D., BABOVIĆ, B., "Londonska konferencija – ohrabrenje fašizma u Italiji", *Međunarodni problemi*, 1952., br. 3-4.

<sup>37</sup> Sirotković, op.cit.

<sup>38</sup> Giron opisuje neučinkovitost vlasti NOP-a u Gorskotarskom kotaru. U Hrvatskom primorju, gdje je trebalo uspostaviti Okružni NOO (građansku vlast) za Okrug Hrvatsko primorje, on nije do kraja 1943. godine održao niti jednu sjednicu. Njegovo je djelovanje bilo svedeno tek na aktivnost pojedinih njegovih članova, kao i u ranijem ilegalnom djelovanju. Gotovo sva je vlast antifašističkog pokreta bila u rukama vojnih struktura Narodnooslobodilačke vojske, te organizama KPH, koja je dominirala i u odnosu prema mogućim oporbenim krugovima. O tome Giron, *Zapadna Hrvatska*, str. 184 i dalje.

ustroja. Prostor pokrajine Venezia – Giulia (od Trevisa na sjeveru do Lošinja, od Grada do Rijeke) sastavni je dio talijanskog državnog područja i saveznička okupacija tog prostora ne smije se ničim razlikovati od njezine okupacije primjerice Torina ili Milana. Udina jedinu možebitnu razliku uočava u postojanju različitih manjinskih nacionalnih grupa na tom prostoru, ne propuštajući naglasiti staru tezu o talijanskom narodu kao jednom od najhomogenijih u Europi. Intrigira Udinino pozivanje na odredbe međunarodnog prava, koje se prema njemu na ovim prostorima flagrantno krši, dok s druge strane postojanje manjinskih etničkih grupa pokušava obrazložiti u kontekstu kategorije “najhomogenijeg naroda”, kakav je talijanski<sup>39</sup>. Udina se s pravom poziva na međunarodno pravo ratne okupacije, pozivajući se na donesena pravila Udruženih savezničkih snaga u Mediteranu. Govoreći o okupaciji, Udina je u potpunosti sagledava u kontekstu talijanskog zakonodavstva, a saveznički zahvati mogu biti realizirani samo temeljem njihovih propisa, temeljenih na Haškim konvencijama o pravilima ratovanja na kopnu iz 1899. i 1907. godine. Udina ukazuje kako saveznički okupacijski sustav ima dimenziju tzv. “povjerene uprave”, koju uspoređuje s institutom engleskog trusta, no ona je uvijek u kontekstu savezničkih ovlaštenja. Kobni Beogradski sporazum, kojeg smatra porazom talijanske diplomacije, Udina također sagledava u kontekstu savezničke okupacije. Sporazum sadrži mnoge praznine i nedorečenosti, a sama okupacija od jugoslavenske vlasti vrši se protivno interesima talijanskog naroda i njegovih prava, što omogućuje sam Sporazum. Udina ističe da i koncept tzv. povjerene uprave nije ostvaren u Zoni B onako kao što je predviđen i proveden u Zoni A.

Razmatrajući modalitete okupacije u naznačenim zonama, Udina razmatra pitanja primjene pravnog sustava na tim područjima. Čitavo područje pokrajine Venezia Giulia, kao dio suverenog dijela talijanskog pravnog sustava, a prema odredbama međunarodnog prava, potpada pod taj pravni poredak. To se ostvaruje sukladno odredbama primirja Italije sa zapadnim saveznicima, od 3. rujna 1943., te ustavnim odredbama prihvaćenim na dan pada fašizma u Italiji (25. srpnja 1943.), kada su iz talijanskog pravnog sustava eliminirane primjese fašističkog režima. Udina apostrofira kako se na okupiranim prostorima ne primjenjuju odredbe Vlade Talijanske Socijalne Republike ili njemačkog okupacijskog sustava “Jadranskog primorja”. Svaka federalistička tendencija ili zahtjev za ustavnopravnom transformacijom talijanske države koju zahtijevaju pripadnici manjina, sukladno Udininim stajalištima, rješavaju se prema talijanskim ustavnopravnim odredbama, a nikako odredbama strane države ili paradržavnih organa. Neprihvatljivo je priznavanje legislative koju je donijela jugoslavenska okupacijska vlast na tršćanskom i istarskom prostoru<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> UDINA, M., *Scritti sulla questione di Trieste soto la seguita di secondo conflitto mondiale - ed i principi atti internazionali ed interni con essi relativi*, Trieste, 1969., str. 26.

<sup>40</sup> Detaljnije vidi: UDINA, M., *Per il rispetto dell diritto, sulla condizione giuridica della Venezia – Giulia*, Scritti sulla questione di Trieste, str. 25-32.

Zaključno je moguće naznačiti kako i ovu okupaciju treba sagledavati kroz temeljna pravila međunarodnog ratnog i humanitarnog prava prihvaćena u Hagu još 1899. i 1907. godine te međunarodnog običajnog prava oružanih sukoba. No, i pored tih pravila važno je ova zbivanja sagledavati i kroz striktnu primjenu partikularnog ugovornog prava (u ovom slučaju Devinski i Beogradski sporazum). Nemoguće je, međutim, apstrahirati povijesne, pa i pravne činjenice volje velikog dijela hrvatskog i slovenskog pučanstva s još uvijek talijanskog državnog područja, te inzistirati na isključivo jednostranom pozivanju na propise talijanske države, ma koliko oni postali demokratskiji ili koliko radikalno oni odudarali od fašističkih uzora. Te su povijesne činjenice bile jasno prepoznate i uvažene u daljnjim kretanjima međunarodne politike, napose u odlukama Pariške mirovne konferencije.

## 6. Zaključak

Mnogo je toga napisano u posljednjih šezdesetak godina o značenju odluka antifašističkih vlasti u Istri za hrvatsku i slovensku povijest. No, razmatrane su odluke sagledavane ponajviše u kontekstu svojega političkog i vojnog značenja (dakao i s ideološkim odrednicama) u slijedu pobjedničkih pothvata jugoslavenske antifašističke vojske i dominantne političke vizije. Ovaj je članak nastojao s državnopravnog motrišta prikazati njihovo značenje, koje možda u svim argumentima na prvi pogled i nije najprihvatljivije, ne samo povjesničarima i političarima. No, u svakome slučaju, njihovo precizno pravno vrjednovanje može samo pojačati opetovano naglašavanje njihove iznimne važnosti za čitavu hrvatsku i slovensku nacionalnu povijest.

Ove odluke, kao i rezultati Mirovne konferencije, predstavljaju velika postignuća hrvatske politike u razdoblju Drugog svjetskog rata. U svim mogućim prijeporima o razdoblju hrvatske povijesti nakon 1941. godine one su uvijek prepoznate kao neupitne i dominantne. Njihovo je značenje svakako jedan od najznačajnijih postignuća hrvatskoga naroda u njegovoj golemoj nacionalnoj tragediji kataklizme Drugoga svjetskoga rata. One su, dakako, i rezultat tadašnjih međunarodnih okolnosti, ali i značajnih vojničkih postignuća jugoslavenske vojske. Njihova je aktualnost izuzetna i u našim vremenima, kada u kontekstu svih kasnijih sporazuma između Italije i Jugoslavije, danas Hrvatske i Slovenije (npr. iz 1954., 1975., te nakon 1990.), želimo graditi nove odnose dobrosusjedstva, na što pravednijim povijesnim temeljima i rješenjima, a u duhu europske dimenzije i civilizacijskih i kulturnih odrednica zapadno-kršćanske i humanističke tradicije, koja odlikuje sve ove narode na suprotnim obalama Jadrana.

## RIASSUNTO

### LE PRINCIPALI DIRETTRICI DELLA POSIZIONE GIURIDICO-STATALE DELL'ISTRIA E DEL TERRITORIO DI VOLOSCA DAL 1943-1947

In occasione del 60.esimo anniversario dell'entrata in vigore del Trattato di pace  
con l'Italia (15 settembre 1947 – 15 settembre 2007)

Dr. sc. Budislav VUKAS, il G.

*I territori di Volosca (Volosko) e dell'Istria orientale (l'ex Merania, Liburnia) sono stati nel corso della millenaria storia croata sede di confine – e di diatribe riguardati lo stesso – tra la Croazia e le vicine unità giuridico-statali di matrice romanza e germanica. Esempi di tutto ciò risalgono al VII secolo, quando sono ancor sempre i re croati ad esercitare il potere su questi territori. Da quella volta in poi, però, queste terre condivideranno il destino delle organizzazioni amministrativo-territoriali delle famiglie feudali (i conti di Duino, i Walsee, gli Asburgo, i Gesuiti e altri). Nonostante la loro posizione nell'ambito delle strutture feudali, giuridico-statali straniere, questi territori sono riusciti a dare vita ad elementi particolari della propria autonomia, profilando un'identità giuridico-culturale peculiare e personalissima.*

*Come risultato della complessità di tutti i cambiamenti storici, nei tempi più recenti – soprattutto nell'ambito dei processi di affermazione nazionale degli Italiani, Croati e Sloveni nel XIX e XX secolo, delle concezioni politiche imperialistiche alimentate da determinanti ideologiche (fascismo e comunismo), della prima metà del XX secolo e soprattutto del periodo successivo allo sfacelo dell'Austria-Ungheria – hanno avuto origine le intense dispute politico-diplomatiche nonché giuridico-statali riguardanti la determinazione dei confini tra i nuovi stati. I territori istriani erano in quel periodo proprio al centro di tali controversie storiche.*

*Questa comunicazione, poggiando sulla realtà e sui puri fatti storici, auspica di offrire una sommaria rassegna della posizione legale dei territori istro-orientali nel periodo dal 1943 quando, in base ad alcuni contratti internazionali del 1920 e 1924, quest'ultimi diventano parte integrante del Regno d'Italia. Dopo la sua capitolazione avvenuta l'8 settembre 1943, non cessa di esistere la sovranità italiana sui territori in questione, anche se – di fatto – viene a costituirsi il sistema di autorità rivoluzionario-antifascista. Una specie di legalizzazione di tale sistema effettivo – che consiste in effetti nella legalizzazione del mandato di occupazione dell'Armata jugoslava nell'ex Zona B (comprendente Volosca e gran parte dell'Istria, fino all'Eneo-Rječina ad est) – risulta essere fissata da accomodamenti specifici risalenti al giugno 1945 (gli Accordi di Belgrado-Beograd e di Duino). Questa situazione provvisoria verrà sancita appena dalla Conferenza di pace, in armonia con le disposizioni del Contratto di pace con l'Italia e in base alle quali queste terre diventeranno parte integrante dello Stato croato (all'epoca facente parte della Federazione jugoslava).*

*Valorizzando i contributi storiografici e in primis quelli della nascita del governo rivoluzionario nei territori istro-orientali, l'autore ha voluto dare una spiegazione – da un osservatorio storico-giuridico – riguardo ai cambiamenti della posizione giuridica di queste terre, secondo i criteri del diritto internazionale contrattuale e consuetudinario nonché delle particolari norme giuridico-internazionali (dei contratti multilaterali e bilaterali).*