

UDK 949.71 : 323 : 342.5
Izvorni znanstveni članak
Primitljeno: 7. XII. 1992.

O nastanku, organizaciji, državno-pravnim pitanjima i sukcesiji Države SHS nastale u jesen 1918.

HODIMIR SIROTKOVIĆ
HAZU, Zagreb, Republika Hrvatska

Autor je izložio bitne pravno-političke aspekte postanka i organizacije Države SHS nastale u jesen 1918. na području Južnih Slavena koji su se pri kraju prvoga svjetskog rata otcijepili od Austro-Ugarske Monarhije. Posebno mjesto dano je analizi političkih pitanja u Narodnom vijeću Države SHS vezanih uz modalitete ujedinjenja Države SHS s Kraljevinom Srbijom, Prvoprosinačkom aktu o ujedinjenju te pitanjima utvrđivanja granica i sukcesije država nasljednica Austro-Ugarske Monarhije.

1. O datumu nastanka

Akademik Ljubo Boban u svome referatu održanom na skupu o »Državi SHS« s pravom tvrdi da konstituiranje te države »treba promatrati kroz ukupnost niza akata i radnji«, a ukoliko se želi izričito naznačiti datum njezina konstituiranja, »da ga je najadekvatnije naznačiti 19/29. listopada 1918.«¹

Boban nam, dakle, nudi kumulativno dva datuma, za koja bi se moglo tvrditi da su fiksni datumi nastanka Države SHS. Postoji li neka državno-pravna razlika između događanja na ta dva datuma?

Devetnaestog listopada 1918. Središnji odbor Narodnog vijeća SHS posebnom *Deklaracijom* odbacuje manifest cara Karla o federalizaciji austrijskog dijela Monarhije i zahtijeva »ujedinjenje cjelokupnog našeg naroda Slovenaca, Hrvata i Srba na čitavom njegovom etnografskom teritoriju, bez obzira na ma koje pokrajinske ili državne granice u kojima danas žive — u jednu jedinstvenu, potpuno suverenu državu, na načelima

¹ Lj. Boban, Kada i kako je nastala Država SHS, 18. (rukopis). Okrugli stol na temu »Država SHS« održan je u Zavodu za povijest Filozofskog fakulteta u Zagrebu 22. svibnja 1992.

političke i ekonomske demokracije, što u sebi sadržava dokidanje svih socijalnih i ekonomskih nepravda i nejednakosti.«²

Dvadeset devetog listopada 1918. Sabor Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije³, na svome izvanrednom zasjedanju, a na temelju potpunog prava narodnog samoodređenja, prekida sve dotadašnje državnopravne odnose i veze koje su Trojedicu vezale s Kraljevinom Ugarskom i Carevinom Austrijom, pa se Hrvatska, Slavonija, Dalmacija i Rijeka proglašavaju »posve nezavisnom državom koja pristupa u zajedničku narodnu suverenu državu Slovenaca, Hrvata i Srba na cijelom etnografskom području toga naroda, bez obzira na ma koje teritorijalne i državne granice u kojima narod Slovenaca, Hrvata i Srba danas živi.«⁴

Autor ovog rada smatra da treba ostati pri datumu 29. listopada kao fiksnom datumu nastanka Države SHS, jer se tek tada stječu tri temeljna elementa njezine državnosti: teritorij, narod i suverena organizacija vlasti. Svi ti elementi zajedno nisu još postojali 19. listopada, posebno nije postojala suverena organizacija nove državne vlasti. Predsjedništvo Središnjeg odbora Narodnog vijeća SHS u Zagrebu počinje tek od 29. listopada obavljati dužnost kolektivnog šefa Države SHS. Ono tada preuzima komandu vojnih jedinica i određuje da Jugoslavenski odbor zastupa Državu SHS u njezinim vanjskim poslovima. U proglašenju vojski od 29. listopada Predsjedništvo izričito navodi: »današnjim danom osniva se Država SHS.«⁵

U sklopu svojih nadležnosti Predsjedništvo — u ime Središnjeg odbora — povjerava bansku vlast u Hrvatskoj i Slavoniji dotadašnjem banu Antunu Mihaloviću. Trideset prvog listopada sastavljena je slovenska vlada na čelu s Josipom Pogačnikom, a na temelju prethodne suglasnosti Predsjedništva Države SHS.⁶ Tri dana kasnije sastavljena je na isti način i bosansko-hercegovačka vlada na čelu s Atanasijem Šolom.⁷ Jedino su u Splitu sastavili

² Točka 1 Deklaracije Narodnog vijeća SHS od 8. listopada 1918, *F. Šišić*, Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914—1919, Zagreb 1920., 180.

³ Hrvatski sabor nosio je povijesni naslov Sabor Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (tzv. Trojedicne), ali je realno pod tim naslovom djelovao samo Sabor Kraljevina Hrvatske i Slavonije, dok je Kraljevina Dalmacija od 1861. do 1918. imala svoj poseban — Dalmatinski sabor. U trenutku raskida državnih odnosa s Austro-Ugarskom, Hrvatski sabor djeluje kao legalan politički predstavnik svih triju navedenih hrvatskih pokrajina, uključivši i grad Rijeku, a pod naslovom — Hrvatski državni sabor. *F. Šišić*, isto, 195.

⁴ Zapisnik cjelokupnog zasjedanja Hrvatskog sabora od 29. listopada 1918. objavio je *F. Šišić* u n. dj. u bilj. 2, 189—210. Tekst citiranog zaključka nalazi se na str. 196, pod t. II. Razlika između deklaracije Narodnog vijeća SHS od 19. listopada i zaključaka Sabora Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od 29. listopada 1918. leži u tome što je prvi akt politički manifest, a drugi akt (Hrvatskog sabora) državno-pravna deklaracija koja je izazvala neposredne pravne posljedice, tj. raskid svih dotadašnjih državnih odnosa i veza s Austrijom i Ugarskom.

⁵ Proglas Narodnog vijeća vojski, isto, 211.

⁶ Obrazovanje vlade u Sloveniji, isto, 217. Podrobnije o sastavljanju slovenske vlade vidi u knjizi *B. Krizman*, Raspad Austro-Ugarske i stvaranje jugoslavenske države, Zagreb 1977., 90—91.

⁷ O tome kod *F. Šišića*, n. dj. u bilj. 2, 218—219. Opširnije kod *Krizmana*, n. dj. u bilj. 6, 92—98.

Zemaljsku vladu za Dalmaciju ne tražeći prethodnu suglasnost Predsjedništva Države SHS.

Drugog studenoga predala se austro-ugarska mornarica u Puli povjerenicima Narodnog vijeća SHS,⁸ a 4. studenoga Predsjedništvo Države SHS upućuje brzojav predsjedniku SAD Wilsonu protiv talijanske okupacije dijela jadranske obale.⁹ Slični brzojavi upućeni su vladi Srbije i savezničkoj vrhovnoj komandi, te protestna nota talijanskoj vladi.¹⁰

Srpska vlada priznala je posebnom notom od 8. studenoga »Narodno Veće u Zagrebu kao zakonitu vladu Srba, Hrvata i Slovenaca koji žive na teritoriji Austro-Ugarske monarhije«.¹¹

Ovdje treba još posebno istaknuti da je Hrvatski sabor, kao legalan predstavnik Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije (s Rijekom), tek svojim posebnim zaključkom od 29. listopada pristupio u zajedničku Državu SHS. A tek pristupom Trojednice pravno nastaje nova država, i od tada njezini organi počinju djelovati kao organi suverene državne vlasti na omeđenom narodnom teritoriju. Iako je Država SHS bila privremeno stvorena državna organizacija (tzv. državopravni provizorij), s ciljem da se nakon sklapanja ugovora ujedini s Kraljevinom Srbijom, ona je ipak za vrijeme toga državopravnog provizorija, tj. od 29. listopada do 1. prosinca 1918., posjedovala sve bitne elemente vlastita državnog bića. S obzirom na iznesene činjenice autor smatra da treba i dalje ostati pri 29. listopadu kao datumu konstituiranja Države SHS. Odluke Hrvatskog sabora od 29. listopada znače onu bitnu, povijesnu prekretnicu, koja je konačno zapečatila raspad Austro-Ugarske Monarhije na našim prostorima. Svi događaji prije toga datuma bili su samo pripremni čini u stvaranju samostalne Države SHS.^{11a}

2. Organizacija vlasti

Za Državu SHS s pravom se tvrdi da je to bila država *narodnih vijeća*. Ona su bila politička rukovodstva koja su ujedinjavala one stranke (i organizacije) što su radile na južnoslavenskom ujedinjenju. Narodna vijeća stvorena su najprije u južnoslavenskim zemljama koje su pripadale austrijskom dijelu Monarhije: u Dalmaciji (2. srpnja 1918.), Hrvatskom primorju i Istri (14. srpnja),² u Sloveniji (Narodni svet — 16. kolovoza), u Bosni i Hercegovini (20. rujna).

⁸ F. Šišić, n. dj. u bilj. 2, 220—221. O razlozima predaje austro-ugarske flote predstavnicima Narodnog vijeća vidi kod B. Krizmana, n. dj. u bilj. 6, 99—114.

⁹ F. Šišić, n. dj. u bilj. 2, 227.

¹⁰ Isto, 230—232.

¹¹ Isto, 233.

^{11a} Sabor je jednoglasno usvojio prešni prijedlog Ante Pavelića (zubara) i još jedanaestorice zastupnika, koji glasi: »Sabor kao predstavnik Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije smatra objavu Narodnog Vijeća od 19. o. mj. za sebe obvezatnom. te izjavljuje da priznaje Narodnom Vijeću SHS vrhovnu vlast« (naglasio autor). Na temelju toga saborskog zaključka i ban Antun Mihalović izjavio je zatim pred Saborom »da cijelu egzekutivu (tj. hrvatsku izvršnu vlast — nap. a.) stavlja na raspolaganje Narodnom vijeću«. F. Šišić, n. dj., 201—203.

Postupno se u navedenim zemljama stvaraju — uz pokrajinske organizacije — i *mjesni odbori* narodnih vijeća s narodnim stražama (gardom) kao političkim organima. Odnos mjesnih odbora narodnih vijeća prema organima stare vlasti nije bio svugdje isti. Negdje su se ti odbori razvili u fiktivne organe vlasti, dok su drugdje ostali samo u funkciji političkog rukovodstva, djelujući svojim direktivama na daljnje funkcioniranje organa stare vlasti, tj. kotarska i općinska poglavarstva.¹²

Na političkim vijećanjima u Zagrebu od 5. do 8. listopada 1918. godine osniva se *Narodno vijeće Slovenaca, Hrvata i Srba u Zagrebu* kao političko predstavništvo stranaka i organizacija iz južnoslavenskih zemalja u Austro-Ugarskoj Monarhiji, koje su prihvatile »ujedinjenje svih Slovenaca, Hrvata i Srba u narodnu, slobodnu i neodvisnu Državu SHS, uređenu na demokratskim načelima«. ¹³ U to Narodno vijeće ušli su delegati ovih stranaka: Hrvatsko-srpske koalicije, Starčevićeve Stranke prava, Hrvatske pučke seljačke stranke, Srpske narodno-radikalne stranke, Socijalno-demokratske stranke Hrvatske; po jedan predstavnik novina: *Glasa SHS*, *Malih novina* i *Novina*; predstavnik Rijeke i Međimurja; 7 delegata »Narodne organizacije za Dalmaciju«, 18 delegata Bosne i Hercegovine, 3 delegata »Političkog društva za Hrvate i Slovence u Istri«. Iz Slovenije su sudjelovali ove stranke: Vseslovenska ljudska stranka (7 delegata), Jugoslavenska demokratska stranka (4 delegata), te po jedan delegat Jugoslavanske socijalno-demokratske stranke i političkog društva »Edinost« iz Trsta.

Plenum Narodnog vijeća SHS donio je tada i *Pravilnik* o svojoj organizaciji i radu, koji sadrži ove bitne odrednice:

Organizacija Narodnog vijeća SHS temelji se na teritorijalnom načelu, pa svaka od »narodnih« pokrajina šalje u Narodno vijeće SHS po jednog delegata (»odaslanika«) na 100.000 stanovnika. Po tom razmjeru pripalo je slovenskim zemljama 14 delegata, Istri 3, Dalmaciji 7, Hrvatskoj i Slavoniji s Rijekom 28, Bosni i Hercegovini 18, a »Jugoslavenima Ugarske« 10 delegata.¹⁴ Ukupno je plenum brojio 80 delegata. Osim toga, članovi Hrvatskog sabora, Bosanskog sabora i Carevinskog vijeća u Beču dobili su za skupne sjednice po pet glasova, »odnosno po pet odaslanika s aktivnim i pasivnim glasom«, čime je plenum povećan na 95 delegata. Pravo sudjelovati kod plenarnih sjednica Narodnog vijeća SHS dobili su i svi izabrani članovi Hrvatskog sabora u Zagrebu, Bosanskog sabora u Sarajevu, Carevinskog vijeća u Beču, te svih drugih gore spomenutih pokrajinskih sabora, ali bez prava glasa.

Prema odredbama svojega Pravilnika Narodno vijeće SHS djeluje dvojako:

¹² O odborima narodnih vijeća više podataka nalazi se u knjizi S. Budisavljević, *Stvaranje Države Srba, Hrvata i Slovenaca*, Zagreb 1958., 34—98. Vidi i kod B. Krizmana, n. dj. u bilj. 6, 40—120.

¹³ Čl. 2 Pravilnika Narodnog vijeća SHS u Zagrebu od 8. listopada 1918, F. Šišić, n. dj. u bilj. 2, 174.

¹⁴ Imena svih članova plenuma Narodnog vijeća SHS vidi kod F. Šišića, n. dj. u bilj. 2, 171—172.

a) u skupnim sjednicama (plenimumima), koje se održavaju redovito svaka tri mjeseca, i to na poziv svojega Središnjeg odbora, ali po potrebi i na prijedlog najmanje 15 članova plenuma;

b) posredstvom Središnjeg odbora koji broji najviše 30 izabranih članova. Središnji odbor dobio je ovlaštenje da sam može kooptirati najviše 10 članova s »jednakim pravima«.

Kvorum za rad plenuma sačinjava trećina članova s pravom glasa, a za rad Središnjeg odbora natpolovična većina. Zaključci se donose s dvije trećine glasova prisutnih članova. Do formiranja Središnjeg odbora tekuće poslove plenuma obavljao je ad hoc izabran *Poslovni odbor* čiji su članovi bili: dr. A. Pavelić, dr. S. Budisavljević, dr. I. Lorković, St. Radić, V. Korač, dr. J. Šimrak, dr. M. Drinković i dr. Ž. Petričić.¹⁵

Središnji odbor izabran je na sjednici plenuma Narodnog vijeća SHS od 19. listopada. Tada su odmah izabrani i zamjenici, koji su obavljali dužnost u slučaju spriječenosti odgovarajućeg redovnog člana. Kako je već spomenuto, članom 5 Pravilnika Središnji je odbor bio ovlašten kooptirati još 10 članova pod uvjetom da se o tome pozitivno izjasne dvije trećine prisutnih članova. To je bilo učinjeno odmah nakon konstituiranja Središnjeg odbora (tj. 19. listopada) kada je bilo *kooptirano* još pet članova. To su bili dr. F. Barac, V. Korač, dr. B. Vukotić, dr. J. Smodlaka i dr. M. Laginja. Središnji je odbor toga istog dana izabrao i svoje *Predsjedništvo* od 6 članova, i to s ovim funkcijama: predsjednik dr. Anton Korošec, potpredsjednici Svetozar Pribičević i dr. Ante Pavelić, tajnici dr. Mate Drinković, dr. Srđan Budisavljević, dr. Ivan Lorković.¹⁶ To je *Predsjedništvo* Središnjeg odbora obavljalo ujedno i funkciju predsjedništva plenuma Narodnog vijeća SHS.

Središnji odbor sazivao je plenarne sjednice Narodnog vijeća, vodio tekuće poslovanje, birao svoje pododbore i raspravljao o njihovim izvještajima, imenovao pojedine povjerenike, rješavao sporove između raznih organizacija i grupa, sabirao novčana sredstva i njima upravljao, isključivao pojedine svoje članove, kojima je ostalo samo pravo priziva na plenum Narodnog vijeća SHS, ali bez odgovodne moći.¹⁷

Nakon stvaranja Države SHS (29. listopada 1918.) Središnji odbor zasjeda permanentno, donosi sve najbitnije odluke o egzistenciji nove države. *Predsjedništvo* Središnjeg odbora obavlja od tada funkciju kolektivnog šefa države.

Iz sačuvanih zapisnika Središnjeg odbora, koje je objavio Bogdan Krizman, vidi se da je Odbor na svojoj sjednici od 28. listopada inicirao i povijesnu izvanrednu sjednicu Hrvatskog sabora, održanu 29. listopada, koja je donijela zaključke o raskidu državnopravnih odnosa hrvatskih

¹⁵ B. Krizman, Zapisnici Središnjeg odbora Narodnog vijeća SHS u Zagrebu, *Starine JAZU*, knj. 48, Zagreb 1958., 337. O sadržaju sjednice Poslovnog odbora, održane 15. listopada, vidi pobliže u istom djelu na str. 339—341.

¹⁶ Imena svih članova Središnjeg odbora, njihovih zamjenika, petorice kooptiranih članova i članova *Predsjedništva* navedena su kod F. Šišića, n. dj. u bilj. 2, 172—174. Isto kod S. Budisavljevića, n. dj. u bilj. 12, 130—131.

¹⁷ Čl. 5a Pravilnika od 8. listopada, F. Šišić, n. dj. u bilj. 2, 175.

zemalja s Austro-Ugarskom.¹⁸ Na sjednici Središnjeg odbora, održanoj 29. listopada, povjerena je banska vlast u Hrvatskoj i Slavoniji dotadašnjem banu Antunu pl. Mihaloviću i ujedno su popunjeni resori banske vlasti.¹⁹ Sa iste sjednice upućen je proglas vojsci da se svi vojnici do četrdesete godine života moraju vratiti u pripadne vojne jedinice, kako bi se spriječili daljnji neredi i anarhija.²⁰ Na sjednici od 31. listopada pulski odvjetnik dr. Matko Laginja imenovan je povjerenikom Narodnog vijeća za Istru.²¹ Na sjednici od 3. studenoga Središnji je odbor uzeo na znanje i odobrenje imenovanje zemaljskih vlada u Sloveniji i Bosni i Hercegovini.²²

Već je spomenuto da je Središnji odbor protestirao kod predsjednika SAD Wilsona protiv talijanske okupacije slovenskih i hrvatskih primorskih krajeva; upućivao je molbe za pomoć Srbiji i savezničkim silama, a i višekratne protestne note talijanskoj vladi.²³

Na sjednici od 11. studenoga Središnji je odbor raspravljao o novim poštanskim markama Države SHS, te o republikanskom ili monarhijskom obliku buduće zajedničke države. Na istoj je sjednici zaključeno da sjednicama Središnjeg odbora mogu prisustvovati i povjerenici svih pokrajinskih narodnih vlada iz Države SHS.²⁴ Na sjednici od 14. studenoga raspravljalo se o odnosima pokrajinskih vlada prema vladi Narodnog vijeća Države SHS. Istog dana bila je upućena poslanica seljacima kojom se obećava pravedna agrarna reforma.²⁵

Navedeni izvodi iz zapisnika sjednica Središnjeg odbora Narodnog vijeća Države SHS sasvim očito pokazuju da je ono djelovalo kao vrhovna vlast u novostvorenoj državi.

Predsjedništvo Narodnog vijeća počelo je međutim postupno širiti svoje nadležnosti. Budući da je njegov predsjednik dr. Anton Korošec gotovo neprestano boravio u tuđini, faktičnu vlast u Predsjedništvu, a posredstvom njega i u Središnjem odboru, preuzela su dvojica potpredsjednika — Svetozar Pribičević i dr. Ante Pavelić — zubar. »Faktično je — kako opravdano konstatira Rudolf Horvat — svu vlast u svojoj ruci držao Pribičević, koji bijaše sposobniji, marljiviji i lukaviji od dra Pavelića. Pribičević je sebi postavio politički cilj, za kojim je neumorno i bezobzirno pošao.«²⁶

Svetozar Pribičević, vođa Hrvatsko-srpske koalicije i glavni pobornik ideje unitarističkog jugoslavenstva, forsirao je rad Predsjedništva Narod-

¹⁸ B. Krizman, n. dj. u bilj. 15, 344—350.

¹⁹ F. Šišić, n. dj. u bilj. 2, 212.

²⁰ Isto, 211—212.

²¹ Isto, 213.

²² B. Krizman, n. dj. u bilj. 15, 355—356.

²³ Brzozjavi od 4. studenoga i note od 8., 9. i 10. studenoga. Vidi kod F. Šišića, n. dj. u bilj. 2, 227—229, 231—232, 235—236, 241—242, 245—246.

²⁴ B. Krizman, n. dj. u bilj. 15, zapisnik sjednice Središnjeg odbora od 11. studenoga, 360—362.

²⁵ F. Šišić, n. dj. u bilj. 2, 246—248. Konkretniji zaključak o agrarnoj reformi donesen je na sjednici Središnjeg odbora od 26. studenoga. Isto, 256—257.

²⁶ R. Horvat, Hrvatska na mučilištu, Zagreb 1942., 34.

nog vijeća, jer je u njemu imao jači utjecaj. Predsjedništvo mu je omogućivalo razne političke manipulacije radi požurivanja ujedinjenja Države SHS sa Srbijom, pod uvjetima koji su odgovarali planovima i interesima srbijanskih vladajućih krugova.

3. Različita gledišta u Narodnom vijeću SHS o ujedinjenju sa Srbijom

Na sudbonosnim sjednicama Središnjeg odbora Narodnog vijeća SHS, održanim 23. i 24. studenoga 1918., raspravljalo se o ultimativnim prijedlozima dalmatinske i bosanske vlade o hitnom ujedinjenju sa Srbijom.²⁷ U dvodnevni raspravama došla su do izražaja dva oprečna stava: jedan centralističko-unitaristički, drugi autonomističko-federalistički. Mišljenja su se razlikovala i u pogledu oblika vladavine buduće zajedničke države — hoće li ona biti monarhija ili republika. Pojedini hrvatski, a i slovenski, članovi Narodnog vijeća željeli su da Država SHS stupi s Kraljevino Srbijom u sličan državopravni odnos kakav je bio stvoren 1867. godine između Austrije i Ugarske poznatom Austro-ugarskom nagodbom. Pribičević i njegovi pristaše u Narodnom vijeću SHS najodlučnije su se suprotstavili toj ideji »dualizma«, tvrdeći da će ona onemogućiti stvaranje zajedničke države Južnih Slavena. Oni su u svojim istupima opisivali crnim bojama talijansku opasnost, ukazivali na »zeleni kadar«, pojave anarhije i prijetecu socijalnu revoluciju, prijetili »amputacijom« Hrvatske, a organiziranim demonstracijama svojih pristaša na zagrebačkim ulicama ugrožavali i fizički »protivnike narodnog jedinstva«.²⁸

Usprkos svim tim pritiscima centralista i unitarista, Stjepan Radić, predsjednik Hrvatske pučke seljačke stranke, odlučno je branio u Narodnom vijeću svoju (kon)federalističku koncepciju. Predlagao je stvaranje savezne države, kojoj bi na čelu bila tri regenta: srpski prijestolonasljednik, hrvatski ban i predsjednik Slovenskog narodnog sveta. Regenti bi imenovali zajedničku saveznu vladu s nadležnostima za vanjske poslove, narodnu obranu i prehranu. Zajedničko ministarstvo odgovaralo bi Vrhovnom vijeću kao središnjem parlamentu koji bi imao 42 člana. Vrhovno vijeće izabrali bi po određenom ključu dotadašnji sabori, odnosno narodne skupštine. Radić je, dalje, predložio da svi poslovi koji nisu izričito pridržani zajedničkoj vladi ostanu i dalje u nadležnosti državnih autonomnih vlada za Srbiju, Hrvatsku, Sloveniju i Crnu Goru, odnosno pokrajinskih vlada za Bosnu i Hercegovinu, a pod političkom kontrolom nadležnih sabora, odnosno narodnih skupština.²⁹

²⁷ O tim sjednicama podrobno kod *F. Šišića*, n. dj. u bilj. 2, 264—278. Vidi također zapisnike sjednica Središnjeg odbora od 23. i 24. studenoga kod *B. Krizmana*, n. dj. u bilj. 15, 370—376. O političkim ocjenama tih dvodневnih vijećanja vidi kod *R. Horvata*, n. dj. u bilj. 26, 38—42.

²⁸ *R. Horvat*, n. dj. u bilj. 26, 37—38.

²⁹ *F. Šišić*, n. dj. u bilj. 2, 271. Stjepan Radić već je 25. studenoga održao u zagrebačkoj »Streljani« veliku skupštinu Hrvatske pučke seljačke stranke, kojoj je prisustvovalo blizu 3000 delegata. Skupština se izjasnila da hrvatskom narodu pripada pravo samoodređenja i da on hoće svoju »neutralnu seljačku republiku Hrvatsku«. *R. Horvat*, n. dj. u bilj. 26, 43.

Međutim, Središnje narodno vijeće Države SHS prihvatilo je na sjednici od 24. studenoga s velikom većinom glasova zaključak »da se izabere odbor od 28 lica s punom vlašću da u sporazumu s vladom Kraljevine Srbije i predstavnicima stranaka u Srbiji i Crnoj Gori bezodvlačno provede organizaciju jedinstvene države«. ³⁰ Ali, zbog upornih kritika manjine, delegacija je dobila i poseban popratni *Naputak* u vezi s pregovorima sa srpskom vladom, pa je, dakle, otputovala u Beograd s vezanim mandatom. U Naputku je u prvom redu zatražena garancija da »konačnu organizaciju nove države može odrediti samo Ustavotvorna skupština [...] sa većinom do dvije trećine glasova«. Do sastanka Ustavotvorne skupštine zakonodavna vlast pripadala bi Državnom vijeću sastavljenom od članova Narodnog vijeća SHS u Zagrebu i razmjernog broja predstavnika Srbije i Crne Gore koje će izabrati njihove narodne skupštine. Vladarsku vlast imat će do odluke Konstituante kralj Srbije, odnosno regent Aleksandar Karađorđević. Središnja vlada imala je — prema instrukcijama Naputka — politički odgovarati Državnom vijeću. U tu vladu trebalo je uključiti i sedam državnih tajnika koji zastupaju interese odgovarajućih zemaljskih vlada. Te će vlade u svome autonomnom djelokrugu i dalje obavljati one poslove koji nisu preneseni na središnju vladu. Kao zajednički poslovi predviđeni su: vanjski poslovi, obrana, pomorstvo, pošta i brzojavi, zajedničke financije. Predstavnička tijela pojedinih zemalja i dalje bi obavljala politički nadzor nad svojim zemaljskim vladama. ³¹

Kako se vidi iz prikazanog Naputka, on je sadržavao važne federativne elemente. Ali ministri koji su predstavljali srpsku vladu u razgovorima s delegacijom zagrebačkog Narodnog vijeća nisu htjeli prihvatiti niz uvjeta sadržanih u Naputku. Srbijanski su ministri izričito odbili klauzulu o dvotrećinskoj većini za donošenje novog ustava, i onaj dio Naputka koji je prepuštao odluku o obliku vladavine Ustavotvornoj skupštini.

4. Pravne značajke Prvoprosinačkog akta o ujedinjenju

Delegacija Narodnog vijeća Države SHS, iako moralno i politički vezana uvjetima Naputka, prestrašena težinom vanjske i unutrašnje situacije zemlje, priklonila se diktatu jačeg partnera, zahvaljujući najviše utjecaju Svetozara Pribičevića na članove delegacije. Srpska vlada, oslanjajući se na svoju pobjedničku oružanu silu, uspjela je dokraja iskoristiti prekaru vojnu, političku i socijalnu situaciju svojih nesložnih pregovaračkih partnera. Uvečer 1. prosinca 1918. u rezidenciji regenta Srbije Aleksandra Karađorđevića u Beogradu delegacija pristaje na bezuvjetno ujedinjenje Države SHS sa Srbijom u »jedinstveno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca«.

³⁰ F. Šišić, isto, 274—275. Protiv zaključaka u cjelini glasovali su samo Stjepan Radić i pravaš Dragutin Hrvoj. Stjepan Radić protestno je odbio putovati s delegacijom Narodnog vijeća u Beograd. Četvorica socijalista izjasnila su se protiv zaključka o monarhiji, zbog svoga načelnog republikanskog stajališta.

³¹ Tekst Naputka kod F. Šišića, isto, 275—276.

Akt o ujedinjenju sastoji se zapravo od dva državno-pravna dokumenta: *adrese* delegacije Narodnog vijeća Države SHS i izjave (*proklamacije*) regenta Aleksandra Karadorđevića o ujedinjenju.³² U adresi se ističe želja Narodnog vijeća da ostvari ujedinjenje Države SHS s Kraljevinom Srbijom i Crnom Gorom, da vladarsku vlast obnaša kralj Srbije (odnosno u zamjeni bolesnoga kralja Petra sin mu regent Aleksandar) i da se formira jedinstvena parlamentarna vlada uz jedinstveno narodno predstavništvo. U adresi je, dalje, izražena želja da se Privremeno narodno predstavništvo osnuje sporazumno i da se ustanovi odgovornost državne vlade na temelju parlamentarnog načela. Regent Aleksandar izjavio je u svojoj proklamaciji da on i vlada Srbije prihvaćaju »želje i poglede« koje mu je delegacija izrazila, pa je proglasio »ujedinjenje Srbije sa zemljama nezavisne Države SHS u jedinstveno Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca«. Uspoređujući Napatuk Narodnog vijeća SHS s izjavom regenta može se uočiti da je u izjavi regenta ispuštena temeljna garancija ravnopravnosti jugoslavenskih naroda, tj. uvjet o primanju ustava dvotrećinskom većinom glasova narodnih zastupnika. U adresi same delegacije Narodnog vijeća jedinstvenost države mnogo je jače naglašena nego u Napatku s kojim je delegacija pošla u Beograd.

Političari i pravnici u staroj Jugoslaviji mnogo su diskutirali o karakteru Prvoprosinačkog akta. Iznosila se poznata velikosrpska teza da je Prvoprosinački akt zapravo samo jedna posebna »interna politička deklaracija«, jer da je Kraljevstvo SHS faktično proširena Srbija.³³ To se gledište mora odbaciti, jer je Prvoprosinačkim aktom izričito naglašeno ujedinjenje *dviju* država s novim nazivom i sa statusom novog subjekta međunarodnih odnosa. Posebnu ratifikaciju toga akta nisu predvidjele države ugovornice pa je, prema tome, samom regentovom proklamacijom pravno izražen nastanak nove države. Doduše 29. prosinca 1918. novoosnovana vlada Kraljevstva SHS priopćila je Narodnoj skupštini Srbije taj akt, ali kao svršen čin, pa srbijanski skupštinski zaključak o prihvatanju Prvoprosinačkog akta ima samo političko, a ne državno-pravno značenje. Narodno vijeće SHS u Zagrebu nije taj akt posebno ratificiralo, već je 3. prosinca samo objavilo narodu konstituiranje nove države i prestanak funkcija Narodnog vijeća SHS »kao vrhovne suverene vlasti Države SHS na teritoriju bivše Austro-Ugarske«.³⁴

Na taj akt prva je reagirala Stranka prava, protestirajući što je proglašena *jedinstvena država* »bez pitanja slovenskog, hrvatskog i srpskog naroda«.³⁵ Stjepan Radić u svojim je prosinačkim govorima također naglašavao da akt o ujedinjenju nije mogao de iure ukinuti državnost Hrvatske, jer je Hrvatski sabor bio jedini vlastan prenijeti hrvatski suverenitet na drugu državu. Radićeve nacionalne i socijalne parole iz toga doba, te njegov ideal mirotvorne hrvatske seljačke republike, privlače u velikom broju

³² Integralni tekst obaju akata vidi kod F. Šišića, isto, 280—283.

³³ F. Čulinović, u svome udžbeniku Državno-pravni razvitak Jugoslavije, Zagreb 1963., opširno raspravlja o različitim tezama o karakteru Prvoprosinačkog akta, te njegovim unutrašnjim i izvanjskim političkim učincima, 136—150.

³⁴ F. Šišić, n. dj. u bilj. 2, 283—284.

³⁵ Tekst proglašenja Stranke prava vidi kod R. Horvata, n. dj. u bilj. 26, 49—51.

seljačke mase, a postupno i sve veći dio hrvatskoga građanstva. Satrapske metode Svetozara Pribičevića kao ministra unutrašnjih poslova i njegovih područnih organa represije u Hrvatskoj samo povećavaju broj Radićevih pristaša.³⁶ Međutim, protesti hrvatske federalističke opozicije nisu mogli poništiti realnu činjenicu da je Prvoprosinačkim aktom konstituirano Kraljevstvo SHS kao nova država na ovim prostorima. Stvaranje jedne države uvijek je faktično, a ne pravno pitanje, a odluka o njezinu priznanju od drugih država akt je političke prirode koji je uvjetovan konkretnom politikom i konkretnim interesima određene države.³⁷

Franjo Tuđman ovako je ocijenio učinak Prvoprosinačkog akta o ujedinjenju: »Za razvitak zajedničke države bit će od odsudna značenja to što je ujedinjenje izvršeno pod posve različitim povijesnim okolnostima i prilikama u pojedinim južnoslavenskim zemljama i što je imalo različite a u mnogom i suprotne posljedice po budući razvitak pojedinih naroda [...] (hrvatski narod) je izgubio i onu autonomiju što ju je imao u bivšoj Monarhiji na temelju sačuvane nacionalne i državne samobitnosti u tijeku cijele svoje povijesti [...] stvaranje Kraljevine SHS u sklopu imperijalističkog versailleskog sistema, osobito zbog načina ujedinjenja s pomoću kojega je suzbijen revolucionarni pokret u južnoslavenskim zemljama a narodima nametnuta velikosrpska hegemonija, nije značilo uspješno rješenje nacionalnog i socijalnog pitanja, pa je zajednička država od samog početka bila prožeta oštrim nacionalnim i klasnim suprotnostima.«³⁸

5. Utvrđivanje granica i sukcesija država nasljednica Austro-Ugarske Monarhije

Saveznici su tek potkraj rata prihvatili plan o stvaranju jugoslavenske države, ponajprije zbog toga što su se nadali da će nova država pomoći zatvoriti prodor boljševičkih ideja u Istočnoj Europi, a također i sprečavati ponovno rađanje germanskog imperijalizma. Francuska i engleska vlada oklijevale su s priznanjem nove jugoslavenske države i zbog obveza preuzetih prema Italiji Londonskim ugovorom iz 1915. godine. Italija je pak zbog svojih imperijalističkih pretenzija na istočnu obalu Jadrana nastojala svojom vještom diplomacijom spriječiti stvaranje jače slavenske države na Balkanu. Zbog svih tih razloga glavne europske velesile Velika Britanija, Francuska i Italija priznale su novo Kraljevstvo SHS tek u razdoblju svibanj—lipanj 1919. godine.

Pri utvrđivanju granica nove države izbili su sporovi čak sa šest susjednih država od sedam s koliko ih je graničilo Kraljevstvo SHS. Ovdje ćemo se ukratko osvrnuti samo na probleme razgraničenja s Italijom, Austrijom i Mađarskom, s kojima je graničila bivša Država SHS. Najteži spor, koji je i najduže trajao, izazvala je sporna zapadna jadranska granica s Italijom. Taj se spor pokušao riješiti već za trajanja mirovne konferencije u

³⁶ J. Horvat, *Politička povijest Hrvatske*, Prvi dio, Zagreb 1936., 509; Drugi dio, Zagreb 1938., 174—175.

³⁷ O tome vidi pobliže u petom poglavlju ove rasprave.

³⁸ F. Tuđman, *Velike ideje i mali narodi*, Zagreb 1970., 300—301.

Versaillesu, najprije putem Vijeća deseterice, pa zatim Vijeća četvorice. Kada ona nisu uspjela postići kompromis, upućene su suprotstavljene strane na direktan sporazum. U samoj delegaciji Kraljevstva SHS izbijala su povremena razilaženja, jer su se pojedini delegati pretežno brinuli za sudbinu nacionalnih granica svojih zemalja. Pregovori s Italijom bili su duga i mučna cjenkavanja, teritorijalna pogađanja i vojne prijetnje. Konačno je 12. studenoga 1920. u talijanskom gradiću Rapallu (na ligurskoj obali) potpisan ugovor o razgraničenju između državnih delegacija Italije i Kraljevstva SHS. Italija je, oslanjajući se na Londonski pakt iz 1915. i uz diplomatsku potporu Velike Britanije i Francuske (koje su bile potpisnice toga pakta), uspjela nametnuti delegaciji Kraljevstva SHS teške uvjete, koji su doveli do prepuštanja Italiji oko 10.000 km² jadranske obale s otprilike 500.000 Slovenaca i Hrvata. Kraljevstvo SHS izgubilo je tim ugovorom Trst, Goricu i Gradišku, dio zapadne Kranjske, Istru (osim Kastva), Zadar s najužom okolicom, te otoke Cres, Lošinj, Lastovo i Palagružu.³⁹

Druga sporna granica bila je s Republikom *Austrijom*. Jugoslavenska delegacija na Mirovnoj konferenciji tražila je Maribor i okolicu, te celovečku kotlinu, ali je Konferencija odlučila da se u pogledu celovečke kotline održi plebiscit tri mjeseca nakon što bude potpisan ugovor o miru s Austrijom. Taj je ugovor potpisan 10. rujna 1919. u Saint-Germainu (kod Pariza). Delegacija Kraljevstva SHS odbila je da ga potpiše, jer je prigovarala odredbama čl. 51 (o zaštiti manjina) i odredbama o reparacijama. Ipak ga je naknadno potpisala: 5. prosinca 1919. On je ispao nepovoljan za Slovence, odnosno za Kraljevstvo SHS, jer je 22.025 stanovnika toga područja glasovalo da ostane u Austriji, dok se samo 15.278 izjasnilo za sjedinjenje sa Slovenijom.⁴⁰

Sporna granica s *Mađarskom* regulirana je 4. lipnja 1920. ugovorom o miru u dvorcu Trianonu blizu Pariza. Mađarska se u korist Kraljevstva SHS morala odreći Međimurja, Prekomurja, Bačke, dijela Baranje i Banata (zapadnog). Ipak, u mađarskim državnim granicama ostao je Pečuh, Mohač i bajski trokut na koje je teritorije uzaludno polagala svoje zahtjeve delegacija Kraljevstva SHS.⁴¹

Novostvoreno Kraljevstvo SHS priznavalo je međunarodne ugovore i obveze koje je do 1. prosinca 1918. sklopila Kraljevina Srbija. To ipak ne znači da je postojao državopravni *identitet* tih dviju država, jer je nova država s mirovnim ugovorima sklopljenim nakon prvoga svjetskog rata preuzela ne samo obveze bivše Kraljevine Srbije, nego i posebne obveze kao država nasljednica dijelova bivše Austro-Ugarske Monarhije. Prema tome, što se tiče *vanjskog* kontinuiteta Kraljevstva SHS, ono stupa u međunarodne odnose kao *novi* subjekt međunarodnog prava.⁴²

³⁹ O Rapallskom ugovoru podrobnije u knjizi B. Krizman, *Vanjska politika jugoslavenske države*, poglavlje *Jadransko pitanje do Rapallskog ugovora*, Zagreb 1975., 22—31.

⁴⁰ Isto, 15—17.

⁴¹ Isto, 19—20.

⁴² Podrobnije o pitanju vanjskog pravnog kontinuiteta Kraljevstva SHS vidi kod F. Čulinovića, n. dj. u bilj. 33, 147—149.

U skladu s gornjim zaključkom otvorio se problem *sukcesije* država nasljednica bivše Austro-Ugarske Monarhije. U međunarodnom pravu, i običajnom i pozitivnom, još ne postoje pravila koja bi u cjelini uređivala zamršena pitanja sukcesije država.⁴³

Kao subjekti prava sukcesije bivše Austro-Ugarske pojedine su države nasljednice bile: Austrija, Mađarska, Italija, Čehoslovačka, Poljska, Rumunjska i — Kraljevstvo SHS. Nestanak Austro-Ugarske nakon prvoga svjetskog rata postao je povod nizu krajnje zapletenih i dugotrajnih sporova oko sukcesije, od kojih neki ni do danas nisu riješeni. Osnovne probleme pokušali su riješiti već sami mirovni ugovori koje su savezničke sile sklopile s Austrijom u Saint-Germainu (10. rujna 1919.) i s Mađarskom u Trianonu (4. lipnja 1920.)⁴⁴, a o kojima je već bilo riječi u uvodnom dijelu ovoga poglavlja. Pojedina konkretna pitanja rješavana su postupno kasnije, mnogim ugovorima, sporazumima, konvencijama, zaključcima među zainteresiranim državama, te arbitražnim presudama. Ovdje ćemo sasvim kratko opisati najvažnija sporna pitanja tih sukcesija.

Pravna teorija bitno razlikuje otcjepljenje od raspada države. »Pri otcjepljenju država prednica preživljava, a u raspadu nestaje.«⁴⁵ Austro-Ugarska se na kraju prvoga svjetskog rata raspala u više država, pri čemu su Austrija i Ugarska u mirovnim ugovorima dobile status »država prednica«, kako bi se i na taj način učinile odgovornima za rat i primorale na plaćanje ratnih reparacija.

U pogledu preuzimanja dijela *državnih dugova* nastalih prije početka prvoga svjetskog rata, države sljednice (nasljednice) po općim su načelima međunarodnoga običajnog prava preuzele onaj dio državnih dugova koji se odnosio na imovinu, prava i interese što su na njih prešli, i to u »pravičnom razmjeru«. Osim spomenutim mirovnim ugovorima, te su obveze bile kasnije regulirane nizom pojedinačnih međudržavnih ugovora i međunarodnih arbitraža. Što se tiče lokalnih dugova na tim područjima, oni su dakako otpadali na autonomnu financijsku vlast koja ih je napravila i preuzela.⁴⁶

U arbitražnom sporu o *cesiji brodova i tegljača za plovidbu na Dunavu* Kraljevstvu SHS dodijeljen je dio brodova čiji je vlasnik bila transportna organizacija austro-ugarskog Ministarstva vojnog. Tom je arbitražnom

⁴³ Tek poslije drugoga svjetskog rata komisija za međunarodno pravo Ujedinjenih naroda, nakon dugog i složenog rada, ponudila je na prihvaćanje dvije *konvencije o sukcesiji država*, i to: Konvenciju o sukcesiji država u pogledu međunarodnih ugovora (Beč 1978.) i Konvenciju o sukcesiji država u pogledu državne imovine, arhiva i dugova (Beč 1983.). Prema mjestu donošenja nazivaju se u teoriji međunarodnog prava »Bečkim konvencijama o sukcesiji država«. Tim su konvencijama obuhvaćena uglavnom postojeća načela običajnog međunarodnog prava, koja još nisu dobila snagu obaveznih normi međunarodnog prava, jer nisu ratificirana od potrebnog broja država. O tome podrobno vidi u tek izišloj knjizi *Josipa Metelka Pravičnost u sukcesiji država*, Zagreb 1992., na čija se znanstvena istraživanja naslanja i autor ove rasprave u njezinu zaključnom dijelu.

⁴⁴ Isto, 174.

⁴⁵ Isto, 234.

⁴⁶ Isto, 222, 223, 234.

odlukom prijeratna dunavska flota Srbije (koja je inače bila mala) uvećana za devet puta.⁴⁷

Mirovni ugovor s Austrijom sadržavao je također mnoge odredbe koje su tu zemlju obvezivale da preda sve *archive*, registre i planove što su se odnosili na ustupljene teritorije. Pri provedbi tih odredbi mirovnih ugovora nastale su mnoge teškoće. Stoga je 26. lipnja 1923. bila sklopljena posebna konvencija između Austrije i Kraljevine SHS, koja je nastojala riješiti nastale probleme. Republika Austrija obvezala se vratiti sve akte i isprave što pripadaju građanskim, vojnim, financijskim, sudskim i drugim upravama s ustupljenih područja. Austrija se također obvezala vratiti sve umjetnine i starine i sav znanstveni i bibliografski materijal s tih područja.⁴⁸

Slični su ugovori bili sklopljeni i s Mađarskom. U praktičnom provođenju tih odredbi o restituciji arhiva došlo je do veoma zamršenih sporova i uzajamnih protuzahatjeva,⁴⁹ tako da se neki problemi restitucije arhiva, umjetnina i spomenika s Austrijom i Mađarskom vuku od 1918. godine sve do danas.

Zaključak

Iako kratkog trajanja, Država SHS izaziva i danas znanstvenu znatiželju niza povjesničara i pravnika, jer je nastala na specifičan način a trajala je kratko, u posebnim uvjetima raspada višestoljetnoga Habsburškoga Carstva. I s gledišta unutrašnjeg i međunarodnog javnog i privatnog prava Država SHS izazvala je niz problema i državnopravnih posljedica koje stimuliraju sve nova znanstvena istraživanja.

⁴⁷ Isto, 132, 133.

⁴⁸ Isto, 175.

⁴⁹ Isto, 178.

SUMMARY

THE ORIGIN, ORGANIZATION, LEGAL ISSUES, AND SUCCESSION
OF THE STATE OF SLOVENES, CROATS, AND SERBS IN THE FALL
OF 1918

The author analyses the constitution and organization of the State of Slovenes, Croats, and Serbs (SHS) in the Fall of 1918 on the territory of Southern Slavs who broke off from Austro-Hungarian Monarchy at the end of the World War I. He concentrates on the political questions placed before the National Council of Slovenes, Croats, and Serbs (NV) regarding the modalities of unification with the Kingdom of Serbia. He also discusses the legal nature of the act of December 1, 1918, when the unification of the SHS and the Kingdom of Serbia and the creation of the new state of the Kingdom of Serbs, Croats, and Slovenes was proclaimed. The author also discusses the establishment of borders between the new state and Italy, Austria, and Hungary as well as legal controversies ensued from the question of succession from the Austria-Hungary. The author concludes that the short duration of the new state has risen many legal problems and controversies, which should encourage new research in this matter.