

„Tršćansko pitanje” u 1974. godini s gledišta međunarodnog prava

1. Začuduje, neshvatljivo je, a ujedno i neodgovorno prema sudbini mira u Evropi i u svijetu, da se 1974. godine ponovo aktualizira problem tršćanskog područja, riješen prije dvadeset godina. Međutim, ma kako nam se to činilo anakronistički i u suprotnosti sa sadašnjim razvojem međunarodnih odnosa, očito je da u Italiji postoje dovoljno jaki interesi i snage, koji nas ponovo upozoravaju da ne žele da se zaboravi žalosna povijest odnosa država susjeda Trsta i da između Italije i Jugoslavije vlada sklad posljednjih dvaju desetljeća. Trideset godina nakon što je u povelji Ujedinjenih naroda zagarantirana teritorijalna cjelovitost država, dvadeset godina nakon Memoranduma suglasnosti o Slobodnom Teritoriju Trsta, a u vrijeme održavanja Konferencije o evropskoj sigurnosti i suradnji, dovodi se u pitanje jugoslavenska granica prema Italiji na području Trsta. Nije nemoguće da upravo želja većine evropskih država da ta Konferencija još jednom potvrdi sigurnost i konačnost svih granica u Evropi navodi na posljednji pokušaj najavljivanja revizije postojećih granica.

Uskrsavanje »tršćanskog pitanja« zahtijeva temeljitu analizu talijanskih unutrašnjih prilika, evropskih i svjetskih međunarodnih odnosa. Samo nam ona može otkriti prave razloge za ponovno podmetanje toga kamena spoticanja u odnosima Italije i Jugoslavije. Međutim, ma kakvi bili motivi, za njih se vojuje već odavno upotrijebljenim, neuvjerljivim pravnim argumentima. Zato nam se i zadaća ovoga napisa, koji se ograničava na međunarodnopravnu problematiku, čini nezahvalnom i nezanimljivom. Morat ćemo, naime, ponoviti mnogo toga što je već rečeno, a raspravljat ćemo i o problemima koji, sa stanovišta međunarodnog prava, to uopće nisu. Pri tome mislimo, u prvom redu, na naivnu tvrdnju, koja se ponavlja u svim talijanskim notama upućenim Jugoslaviji u razdoblju od veljače do travnja 1974, prema kojoj bivša zona B Slobodnog Teritorija Trsta predstavlja dio talijanskog područja!¹ Diplomacija Republike Italije time preuzima tvrdnju nekih talijanskih političara,² pisaca³ i pojedinih internih talijanskih pravnih akata,⁴ po kojima

¹ To su note od 15. veljače 1974. (uručena 21. veljače), 8. ožujka (uručena 11. ožujka), 18. ožujka i 16. travnja 1974. Njihov tekst vidi u: *Vjesnik* od 5. travnja 1974. i 16. svibnja 1974.

² Vidi feljton I. *Mihovilovića* »Što hoće Italija« u *Vjesniku* od 24. ožujka do 26. travnja 1974.

³ Vidi: I. Tomšič, Da li suverenitet nad Slobodnom Teritorijom Trsta zaista još pripada Italiji?, *Međunarodni problemi*, 1950, br. 2—3, 8—11; L. Cermelj, The Sovereignty over the Territory of Trieste in the Light of Italian Doctrine and Jurisprudence, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1958, br. 1, 51, 52.

⁴ Cermelj, op. cit., 53—56.

suverenost Italije neprekidno traje, nad cijelim područjem što je tvorilo STT, od Rapallskog ugovora (12. studenoga 1920) do danas.

Suverenost Italije nad tršćanskim područjem, nametnuta predratnoj Jugoslaviji, potrajala je dvadeset i sedam godina. Ona nije prestala ni kapitulacijom Italije i njemačkom okupacijom, ni kad su jedinice Jugoslavenske armije oslobodile to područje, ni kad su ga okupirale vojne snage Sjedinjenih Država i Velike Britanije, kao ni razvojem civilnih organa narodne vlasti, koji jača posebno nakon kapitulacije Italije.⁵ U skladu s međunarodnim pravom, talijanska suverenost nad tim područjem prestala je Mirovnim ugovorom s Italijom.

Po Mirovnom ugovoru, zaključenom 10. veljače 1947, Italija je izgubila brojna područja, stečena u želji da igra ulogu kolonijalne velesile. Neka od njih morala je neposredno ustupiti drugim državama: Francuskoj (čl. 6), Jugoslaviji (čl. 11) i Grčkoj (čl. 14), a nad kolonijama Libijom, Eritrejom i Talijanskom Somalijom morala se odreći »svih prava i pravnih osnova«, s tim da o konačnoj sudbini tih područja sporazumno odluče vlade četiriju velikih sila (čl. 23). Budući da se nije mogao postići sporazum o podjeli tršćanskog područja između Italije i Jugoslavije, odlučeno je da se na njemu osnuje posebna međunarodna jedinica — Slobodni Teritorij Trsta. Na području na kojem je osnovan taj novi subjekt međunarodnog prava, nezavisan od Jugoslavije, ali i od Italije, suverenost Italije prestala je stupanjem na snagu Mirovnog ugovora.⁶

O tome jasno govori st. 2, čl. 21:

»2. Talijanska suverenost nad područjem Slobodnog Teritorija Trsta, u naprijed navedenim granicama, prestat će stupanjem na snagu ovog Ugovora.«

Dakle, sudbina područja oduzetih od Italije trebalo je da bude raznovrsna, u slučaju kolonija čak je još neodređena u času zaključivanja ugovora, ali za sva ta područja, pa i ono namijenjeno STT-u, nema sumnje da je suverenost Italije prestala stupanjem Mirovnog ugovora na snagu, 15. rujna 1947.⁷

O tome da je suverenost Italije nad Slobodnim Teritorijem Trsta prestala, nalazimo vrlo značajno svjedočanstvo u Deklaraciji ministara vanjskih poslova Francuske, Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država o Trstu, od 20. ožujka 1948, u tzv. Tripartitnoj deklaraciji. Tim su dokumentom vlade triju zemalja, sklonih Italiji i njenim zahtjevima za Trstom, predlagale sovjetskoj i talijanskoj vladi da s njima

⁵ O izgrađivanju narodne vlasti u Julijskoj krajini vidi: Oko Trsta, ur. V. Novak i F. Zwitter, Beograd 1945, 412—419.

⁶ Vidi: *D. Janjićević, B. Babović*, Londonska konferencija — ohrabrenje fašizma u Italiji, *Međunarodni problemi*, 1952, br. 3—4, 27; *M. Bartoš*, Međunarodno javno pravo, I knj., Beograd 1954, 347; *J. Andrassy*, Međunarodno pravo, peto izd., Zagreb 1971, 123.

⁷ Zanimljivo je da su po čl. 90. za stupanje na snagu Mirovnog ugovora bile dovoljne ratifikacije četiriju velikih sila. Međutim, 15. IX 1947. kod francuske vlade bili su položeni instrumenti o ratifikaciji osam država: Sovjetskog Saveza, SAD, Ujedinjenog Kraljevstva, Francuske, Italije, Indije, Kanade i Jugoslavije. Ukupno ga je ratificirala i pristupila mu 21 država (Albanija i Meksiko su pristupili), ubrojivši i Italiju, odnosno 22, ako se uzme u obzir i Pakistan koji je priopćio francuskoj vladi da se smatra obvezanim ratifikacijom Indije. *Recueil des Traités* (dalje RT) sv. 49, 4.

zaključče sporazum o dodatnom protokolu uz Ugovor o miru s Italijom, kojim bi se »Slobodni Teritorij Trsta ponovo stavio pod talijansku suverenost«. ⁸ Vjerojatno zato što je od stupanja na snagu Mirovnog ugovora bilo prošlo samo šest mjeseci, nije se u toj deklaraciji mogla mimoći istina o prestanku talijanske suverenosti.

2. S talijanske se strane ne priznaje bezuvjetnost prestanka suverenosti Italije po Mirovnom ugovoru. Njegov čl. 21, st. 2. tumači talijanska nota od 16. travnja 1974. kao odredbu koja izražava namjeru prijenosa suvereniteta s Italije na Slobodni Teritorij Trsta. Takva kvalifikacija navedene odredbe nije slučajna, ona služi zaključku talijanske note po kojem suverenost Italije na području bivšeg STT-a uopće nije prestala. U noti se, naime, kaže da u bivšoj zoni A Slobodnog Teritorija:

»[...] nije prestao suverenitet Italije, jer nije nastao subjekt međunarodnog prava, Slobodni Teritorij Trsta, na koji je trebao biti prenesen spomenuti suverenitet.« ⁹

Taj dio talijanske note sadrži nekoliko netočnih tvrdnji, na koje vrlo često nailazimo u proteklih četvrt stoljeća u raznovrsnim službenim i neslužbenim talijanskim tekstovima i izjavama. Ovdje služe zaključku da suverenost Italije nije prestala u zoni A, ali u notama se isti zaključak izvodi i za zonu B bivšeg Slobodnog Teritorija.

Netočna je, u prvom redu, tvrdnja da se u st. 2, čl. 21. Mirovnog ugovora govori o prijenosu suverenosti. Mogućnost prijenosa suverenosti općenito je sporna u nauci međunarodnog prava o stjecanju područja, ¹⁰ a u Mirovnom ugovoru ne spominje se »prijenos suverenosti«, već samo »prestanak suverenosti« Italije na području na kojem se, pod nadzorom Ujedinjenih naroda, stvara novi subjekt međunarodnog prava. Da pri tome nije riječ o beznačajnim terminološkim razlikama, vidi se iz posljedice upotrebe pojma »prijenos suverenosti« na koju upućuje talijanska nota. Naime, po stavu njenih autora, do namjeravanog prijenosa suverenosti nije došlo, jer STT nije nastao, pa suverenost Italije nije ni prestala.

Daljnji netočni element citiranoga talijanskog teksta jest tvrdnja da je prestanak suverenosti uvjetovan nastankom Slobodnog Teritorija Trsta. Takvog uvjeta u Mirovnom ugovoru nema, a njegovo postojanje je nelogično i očekivati. Kako bi, naime, bilo moguće uvjetovati prestanak suverenosti nastankom STT-a, kad je trebalo da Slobodni Teritorij počne živjeti u istom času kad je već prestala suverenost Italije, tj. u času stupanja na snagu Mirovnog ugovora? Da su ugovorne stranke željele, mogle su ugovoriti prestanak suverenosti pod uvjetom da u času stupanja Ugovora na snagu treba da postoje mogućnosti za formiranje STT-a. One takav uvjet nisu unijele u ugovor, a u času stupanja Ugovora

⁸ La documentation française, Notes et études documentaires, N° 1596, 29 mars 1952, 16. U francuskom tekstu upotrijebljeni su jasni izrazi: »remplacer« i »de nouveau placer«.

⁹ Cit. po *Vjesniku* od 16. svibnja 1974, 2.

¹⁰ Vidi: *Andrassy*, op. cit., 195 i 205.

na snagu ne samo da su postojali izgledi za nastanak STT-a, već ničim nisu bile ugrožene i nade da će on vrlo brzo početi živjeti po Stalnom statutu.

Najveća i najvažnija netočnost citiranog dijela talijanske note jest tvrdnja da uopće »nije nastao subjekt međunarodnog prava, Slobodni Teritorij Trsta«. Iako se ta opetovana tvrdnja ovogodišnjih talijanskih nota ne obrazlaže, ona, očito, počiva na činjenici što se Stalni statut STT-a nikad nije u cijelosti primjenjivao. Međutim, iz toga se nikako ne može izvlačiti zaključak da Slobodni Teritorij uopće nije nastao.

Nota jugoslavenske vlade od 15. svibnja 1974. opravdano ukazuje na st. 1, čl. 21. Mirovnog ugovora, koji dokazuje da je Italija po samom tom Ugovoru priznala postojanje STT-a. Ta odredba glasi:

»1. Ovim se člankom ustanovljuje Slobodni Teritorij Trsta, čije je područje ograničeno Jadranskim morem i granicama određenim člancima 4. i 22. ovog Ugovora. Slobodni Teritorij Trsta su priznale Savezničke i Udružene sile i Italija, i one odlučuju da njegovu teritorijalnu cjelovitost i nezavisnost osigurava Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda.«

Bilo bi neumjesno unaprijed dano priznanje novog subjekta, kad bi za njegov nastanak trebalo da budu ispunjeni neki uvjeti, odnosno kad bi taj nastanak bio nesiguran. Međutim, po Mirovnom ugovoru Slobodni Teritorij Trsta trebalo bi da nastane i nastao je samim stupanjem na snagu tog Ugovora.¹¹ U tom času počeo je taj novi subjekt međunarodnog prava živjeti u skladu s odredbama Instrumenta o privremenom režimu Slobodnog Teritorija Trsta (st. 3, čl. 21. Mirovnog ugovora). Taj Instrument, koji je izradio Savjet ministara vanjskih poslova, a potvrdilo ga Vijeće sigurnosti, sadržan je u VII prilogu Mirovnog ugovora. Nikakva nesigurnost u pogledu nastanka STT-a i primjene privremenog režima nije bila moguća jer se taj režim u prvo vrijeme trebalo da osniva na upravi savezničkih vojnih uprava (jugoslavenske i anglo-američke) u zonama kojima su i dotada upravljale. Uprava vojnih snaga na temelju Instrumenta o privremenom režimu više nije, kao do tada, bila vlast ratnih okupanata nad područjem Italije, već vlast mandataru uprave nad STT-om,¹² a trebalo je da traje do stupanja na dužnost guvernera STT-a (čl. 1. Instrumenta).

Nije, međutim, Italija priznala postojanje STT-a samo unaprijed, u Mirovnom ugovoru, već je to učinila i u nizu internopravnih dokumenata neposredno nakon stupanja tog Ugovora na snagu.¹³ Posebno je važno ukazati na priznanje postojanja STT-a dano od talijanske vlade u jednom međunarodnom ugovoru. Riječ je o sporazumu Italije i britansko-američke vojne komande zone B Slobodnog Teritorija Trsta

¹¹ O tome se izjasnio i general T. S. Airey, zapovjednik vojnih snaga u anglo-američkoj zoni STT-a u proglasu Savezničke vojne uprave anglo-američke zone STT-a narodu te zone, od 15. IX 1947: »S obzirom da je, u skladu s člankom 21. Ugovora o miru između Savezničkih i Udruženih sila i Italije koji je sada stupio na snagu, nastao Slobodni Teritorij Trsta [...]«. Cit. po: *M. Udina*, *Scritti sulla questione di Trieste*, Milano 1969, 449.

¹² Vidi: *Tomšić*: op. cit., 20.

o uređenju nekih finansijskih pitanja što proistječu iz izvršavanja Ugovora o miru, potpisanom u Rimu 9. ožujka 1948, a odobrenom od predsjednika Republike Italije dekretom br. 1630 od 3. prosinca 1948. U preambuli toga ugovora kaže se:

»— pošto je taj Ugovor (o miru — B. V.) stupio na snagu 15. rujna 1947, i

— s obzirom da je, u smislu čl. 21, od tog dana, stvoren Slobodni Teritorij Trsta i da je stupio na snagu Instrument o privremenom režimu, koji je VII prilog istog Ugovora, i

— s obzirom da će, u smislu čl. 1. tog priloga, do preuzimanja ovlasti od strane guvernera, Slobodni Teritorij nastaviti da bude upravlján od savezničkih vojnih komandi, u odnosnim zonama nadležnosti [...]«.¹⁴

Zbog nesuglasica u Vijeću sigurnosti i u odnosima Jugoslavije i Italije nije došlo do imenovanja guvernera,¹⁵ i za cijelo vrijeme postojanja STT je ostao pod savezničkom vojnom upravom. Neimenovanje guvernera onemogućilo je da upravu preuzmu civilni organi vlasti po odredbama Instrumenta o privremenom režimu, kao i stupanje na snagu Stalnog statuta (VI prilog Mirovnog ugovora). Međutim, drugačiji tok razvoja upravljanja STT-om od onog ugovorenog u Mirovnom ugovoru nema utjecaja na zaključak o postojanju STT-a kao posebnog subjekta međunarodnog prava. Tom zaključku posebno pridonosi nezavisnost STT-a od susjednih država, zaključivanje ugovora njegovih vojnih administratora u ime STT-a i njegovo članstvo u međunarodnim organizacijama. Nezavisnost STT-a u odnosu prema Jugoslaviji i Italiji postojala je, iako su se primjenjivale samo odredbe Instrumenta o privremenom režimu. Vojne vlasti upravljale su u svojim zonama pod nadzorom Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda, koje je po st. 1, čl. 21. odgovorno za »teritorijalnu cjelovitost i nezavisnost« STT-a.¹⁶ Takva veza i ovisnost Slobodnog Teritorija o Vijeću sigurnosti postojala bi i da je došlo do imenovanja guvernera i provođenja svih odredaba Instrumenta o privremenom režimu, a zatim i Stalnog statuta. Naime, Mirovni ugovor je i za definitivno ustrojstvo Slobodnog Teritorija, posredstvom guvernera, zacrtao značajne ingerencije Vijeća sigurnosti u ustavotvornoj, zakonodavnoj i izvršnoj vlasti na Slobodnom Teritoriju. Kelsen je zaključio kako je Vijeće sigurnosti trebalo da bude organ vlasti STT-a, i to s onim funkcijama koje redovno pripadaju šefu države.¹⁷

STT je bio i stranka međunarodnih ugovora, ugovorenih s državama, ali i s međunarodnim organizacijama. Ugovore su zaključivale vojne

¹⁴ Tekst vidi u: V. Corsini, Codice dei trattati — convenzioni — accordi internazionali multilaterali, Volume primo, Milano 1958, 118.

¹⁵ Kratki prikaz povijesti iznošenja prijedloga i protuprijedloga Jugoslavije i Italije za osobu guvernera vidi kod: J. Jeri, Tri faze rešavanja tržaškoga vprašanja, III, *Naša sodobnost*, 1959, br. 5, bilješka na str. 445, 446. Vidi i: Janjičijević, Babović, op. cit., 28.

¹⁶ Vidi: Tomšič, op. cit., 15.

¹⁷ H. Kelsen, The Free Territory of Trieste Under the United Nations, The Year Book of World Affairs, 1950, str. 178 i 182.

vlasti, i to svaka za svoju zonu.¹⁸ Među suugovornicama STT-a najčešće su SAD, Jugoslavija i Italija.¹⁹ STT je bio i član Organizacije za evropsku gospodarsku suradnju.²⁰

3. Da bi se i danas moglo govoriti o cijelom bivšem Slobodnom Teritoriju Trsta, uključujući i njegovu zonu B, kao o »talijanskom području«, nisu talijanskoj diplomaciji dovoljna navedena tumačenja razvoja na temelju Mirovnog ugovora. Općine Buje i Kopar mogu se nazvati »talijanskim područjem« jedino uz posebna tumačenja Memoranduma o suglasnosti vlada Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD i Jugoslavije o Slobodnom Teritoriju Trsta, od 5. listopada 1954.²¹ Svim tim argumentima cilj je opravdati tvrdnju da Jugoslavija prema Memorandumu nije stekla suverenost nad dijelom STT-a koji joj je pripao po tom aktu, a da je po njemu Italija ponovo uvedena u vršenje prava što joj pripadaju na dodijeljenoj joj zoni na temelju njene neprekinute suverenosti.

U prvom redu, tvrdi se da Memorandum o suglasnosti nije mogao ukinuti odredbe Mirovnog ugovora o STT-u. Mirovni ugovor obvezuje dvadesetak država, te njegove odredbe ne mogu prestati na temelju sporazuma samo četiriju njegovih ugovornica. Nadalje, tvrdi se da Memorandum ni nije međunarodni ugovor, već praktički sporazum o privremenim rješenjima za tršćanski problem.²²

¹⁸ Ugovori koje je zaključila Jugoslavenska vojna uprava nisu objavljeni, a za njih saznajemo iz Pregleda razvoja međunarodnopravnih odnosa jugoslovenskih zemalja od 1800. do danas, III sveska — Pregled međunarodnih ugovora i drugih akata od međunarodnopravnog značaja za Jugoslaviju od 1941. do 1965. godine, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, 1968, i na temelju Arhiva Saveznog sekretarijata za vanjske poslove. Navodimo primjerice: Sporazum o carinskoj uniji između FNRJ i Vojne uprave Jugoslovenske armije STT-a, Beograd, 27. II 1950 (br. 933 Pregleda); Sporazum o monetarnoj uniji između FNRJ i Vojne uprave Jugoslovenske armije za jugoslovensku zonu STT-a, Beograd, 1. VII 1949. (br. 852); Sporazum o zajmu između vlade FNRJ i Vojne uprave Jugoslovenske armije za jugoslovensku zonu STT-a, Beograd, 7. VII 1949. (br. 853).

Ugovori zaključeni za zonu A registrirani su i u Tajništvu Ujedinjenih naroda i objavljeni u njegovoj zbirci ugovora. Vidi, npr., Ugovor o ekonomskoj suradnji između Sjedinjenih Država i Anglo-američke zone Slobodnog Teritorija Trsta, Trst 15. X 1948, RT, sv. 29, 248; Izmjene: RT, sv. 76, 270; sv. 141, 376; sv. 179, 212; Temeljni sporazum o tehničkoj pomoći između Ujedinjenih naroda i Savezničke vojne vlade anglo-američke zone Slobodnog Teritorija Trsta, Trst, 30. IX i 10. X 1952; RT, sv. 140, 11.

¹⁹ Jugoslavija je najčešće zaključivala ugovore sa zonom B, ali ima ugovora i između FNRJ i zone A. Vidi, npr., Sporazum koji se odnosi na poštanske i telekomunikacione veze između STT-a, britansko-američke zone i FNRJ, Trst, 11. II 1949. (Pregled, br. 824). Vrlo je zanimljivo zaključivanje međunarodnih ugovora Italije sa STT-om (zona A). Vidi: Sporazum Vlade Republike Italije i Britansko-američke Vojne komande s funkcijom vlade u odnosnoj zoni STT-a o uređenju nekih financijskih pitanja što proistječu iz izvršavanja Ugovora o miru, Rim, 9. II 1948. Istog su dana dvije strane potpisale još dva ugovora o financijsko-monetarnim pitanjima. Tekstovi ugovora: Corsini, op. cit., 117—122.

²⁰ Vidi: C.-A. Colliard, Institutions internationales, troisième édition, 1966, 411; Janjičijević, Babović, op. cit., 31.

²¹ Službeni list FNRJ, Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, 1954, br. 6, 5; Službeni list FNRJ, 1954, br. 43, 637.

²² Takvo stanovište iznio je npr. L. Sardos Albertini. Vidi: Mihovilović, Mašta i stvarnost Zone B, 35.

Te i neke druge tvrdnje u vezi s Mirovnim ugovorom i Memorandumom o suglasnosti razmotrit ćemo u svjetlu odredaba Bečke konvencije o pravu ugovora, od 23. svibnja 1969. Njenim se pravilima možemo poslužiti, iako još nije stupila na snagu (a i kad stupi na snagu neće se primjenjivati na ugovore zaključene prije njenog stupanja na snagu — čl. 4.), zato što ona u većini svojih odredaba samo kodificira postojeće opće običajno međunarodno pravo.

Memorandum o suglasnosti u tehničkom smislu nije izmjena Mirovnog ugovora s Italijom; on formalno ne dira u njegove odredbe. Zato se na odnos tih dvaju ugovora ne primjenjuju pravila o izmjenama višestranih ugovora (kodificirana u čl. 40. Bečke konvencije). Sam Mirovni ugovor ne sadrži odredbe o svojoj izmjeni.

Memorandum je ugovor zaključen samo između četiri stranke Mirovnog ugovora, sa svrhom da se za Trst usvoji rješenje koje će se moći provesti, za razliku od onog iz Mirovnog ugovora, koje se pokazalo neprovedivim. Takav naknadni sporazum dijela stranaka višestranih ugovora dopušten je po Bečkoj konvenciji (čl. 41, st. 1, t. b), ako tu izmjenu ne zabranjuje sam višestrani ugovor, pod uvjetom:

»(1) da ne šteti uživanju prava što ih ostale stranke izvode iz ugovora i izvršavanju njihovih obveza; i

(2) da se ne odnosi na odredbu od koje se ne može odstupiti, a da ne dođe do nesuglasnosti s efektivnim ostvarenjem predmeta i cilja ugovora u cijelosti.«

STT je po Mirovnom ugovoru stvoren zato što se Jugoslavija i Italija nisu mogle sporazumjeti o podjeli tršćanskog područja, a ne radi zaštite interesa ostalih ugovornica Mirovnog ugovora. Jedini neposredni interesi i prava svih stranaka Ugovora o miru u vezi s Trstom, a uređeni tim Ugovorom, odnosili su se na Slobodnu luku Trsta. Svjesne svojih dužnosti na temelju prava međunarodnih ugovora i Ugovora o miru, ugovornice Memoranduma su u njegovoj t. 5. obvezale Italiju da održi Slobodnu luku Trsta u općem skladu s odredbama čl. 1—20. VIII priloga Ugovora o miru.

Prema tome, stranke Memoranduma nisu njegovim zaključivanjem prekršile navedena pravila o mogućnosti da dio ugovornica višestranih ugovora zaključi novi ugovor o pitanju rješavanom u višestranih ugovoru, a nisu prekršile ni načelo pacta sunt servanda. Nisu povrijeđena nikakva prava njihovih suugovornica Ugovora o miru s Italijom, a ni prava Vijeća sigurnosti, jer su po tom Ugovoru njemu dana neka prava i dužnosti radi samog postojanja STT-a, a ne radi nekih samostalnih prava i interesa Ujedinjenih naroda na tom području. Da prava i obveze stranaka Mirovnog ugovora nisu povrijeđeni zaključivanjem Memoranduma, proistječe i iz toga što su Francuska i Sovjetski Savez primili na znanje i izričito odobrili postignuti sporazum, iz neprotivljenja ostalih ugovornica Mirovnog ugovora i što je i Vijeće sigurnosti prihvatilo to rješenje.²³

²³ Vidi: Izjavu francuske vlade od 5. X 1954; Pismo od 12. X 1954. koje je predsjedniku Vijeća sigurnosti uputio stalni predstavnik Sovjetskog Saveza; Pisma od 5. X 1954.

U skladu s Bečkom konvencijom (čl. 30, st. 4, t. a), odredbe novog ugovora, Memoranduma, isključivo se primjenjuju između njegove četiri stranke o reguliranju tršćanskog problema, jer ga one rješavaju drugačije nego Ugovor o miru. Mada formalno neukinute, odredbe Mirovnog ugovora (kao ni Instrumenta o privremenom režimu i Stalnog statuta Slobodnog Teritorija Trsta) više se na taj način uopće ne mogu primjenjivati, jer su jedino ugovornice Memoranduma bile države koje su imale primjenjivati odredbe Mirovnog ugovora o Slobodnom Teritoriju Trsta. Odredbe o Trstu iz Mirovnog ugovora ne mogu se primjenjivati ni u odnosu ugovornica Memoranduma i preostalih stranaka Ugovora o miru (vidi čl. 30, st. 4, t. b Bečke konvencije). Nema, naime, uzajamnih prava i obveza država tih dviju grupa koji bi i dalje mogli biti regulirani po Mirovnom ugovoru, kad su problem tršćanskog područja četiri zainteresirane države riješile na nov način — podjelom STT-a. Jedini je izuzetak održavanje Slobodne luke Trsta, pa je zato Italija prema Memorandumu izričito preuzela obveze u skladu s Mirovnim ugovorom.

Neosnovane su i sumnje da Memorandum o suglasnosti o STT-u od 1954. godine nije međunarodni ugovor, odnosno da nije ugovor koji bi, zbog svojih osobitosti, mogao stvoriti trajna rješenja za njegove stranke. Naziv »memorandum« nije čest za međunarodni ugovor. Međutim, neosporna je istina da naziv međunarodnog ugovora nije bitan; prava i obveze proistječu iz svakog sporazuma koji se može podvesti pod pojam međunarodnog ugovora kako ga je odredilo međunarodno pravo:

»Međunarodni ugovor (je) svaka vrsta pismenog i usmenog sukladnog očitovanja najmanje dvaju subjekata međunarodnog prava [...] kojim odnosni subjekti namjeravaju izazvati učinke predviđene međunarodnim pravom« (V. Ibler).²⁴

Nasuprot međunarodnom ugovoru, po kojem stranke žele preuzeti prava i obveze, postoji »gentleman's agreement« — sporazum država — čije se ispunjavanje ne temelji na međunarodnom pravu, već se njegovo poštivanje »oslanja na dobra moralna svojstva ugovornih strana«. ²⁵ Sadržaj Memoranduma o Trstu, sve okolnosti vezane uz njegovo donošenje i svi akti doneseni uz njega i u vezi s njim jasno govore da u ovom slučaju nije riječ o takvoj vrsti sporazuma, već da su ugovornice imale namjeru preuzeti međunarodnopravne obveze.

U skladu s američkom praksom, naziv »memorandum« upotrijebljen je u ovom slučaju za dokument koji sam po sebi nije ugovor, tj. nije sporazum zaključen u pismenom obliku, već je u pismenom obliku

i 17. X 1955. koja su uputili predsjedniku Vijeća sigurnosti talijanski promatrač pri Ujedinjenim narodima i predstavnicima SAD, Ujedinjenog Kraljevstva i Jugoslavije; *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo*, 1954, br. 3, 162, 163. Vidi i: *Udina*, op. cit., 225, 226; *R. Dominis*, O međunarodnom položaju bivšeg Slobodnog Teritorija Trsta, *Pravnik* (Zagreb), 1972, br. 4—5, 43.

²⁴ Rječnik međunarodnoga javnog prava, Zagreb 1972, 153.

²⁵ *Ibler*, op. cit., 85, 86. Vidi i: *Andrassy*, op. cit., 229.

sastavljena potvrda o postojanju usmenog ugovora.²⁶ Sporazum o rješenju tršćanskog pitanja zaključen je usmenim sporazumom četiriju zemalja, a radi vjerodostojnosti, preciznosti i registriranja kod Ujedinjenih naroda bilo je potrebno sastaviti dokument o postojanju usmenog ugovora.

Mogućnost zaključivanja sporazuma u usmenom obliku, u skladu s običajnim pravom, potvrđuje i Bečka konvencija (čl. 3). Da je u ovom slučaju zaista riječ o međunarodnom ugovoru zaključujemo i iz činjenice što je Memorandum registriran u Tajništvu Ujedinjenih naroda i objavljen u zbirci ugovora (*Recueil des Traités*). Time su ugovornice izvršile svoju obvezu na temelju čl. 102. Povelje, po kojem moraju registrirati svaki svoj međunarodni ugovor. Memorandum su registrirale SAD, a Tajništvo Ujedinjenih naroda je kao dan njegovog stupanja na snagu označilo 5. listopada 1954 — dan kad je Memorandum »potpisan« (sic!).²⁷

Usvajajući stanovište o Memorandumu kao o pismenom dokazu o postojanju usmeno zaključenog ugovora, objašnjavamo i značenje parafiranja Memoranduma (t. 9). U tom slučaju parafiranje nema značenje ovjeravanja vjerodostojnosti i konačnosti teksta, kao kod ugovora u pismenom obliku, kojem nužno slijedi potpisivanje, a eventualno i neki drugi način izražavanja pristanka država da budu vezane ugovorom. Njegova je svrha i značenje da pregovarači potvrde da Memorandum vjerodostojno reproducira sadržaj usmeno postignutog sporazuma, te da se priznaje kao dokazno sredstvo o zaključenom ugovoru.²⁸

Kao jedan od argumenata u prilog tvrdnje o privremenosti rješenja usvojenih Memorandumom spominje se i to što ga Italija nije ratificirala.²⁹ Međutim, međunarodno pravo uvjetuje obvezanost ugovornica njihovom ratifikacijom jedino u slučaju, ako su one, na neki način, u toku ugovaranja, izrazile namjeru da ratifikacijom izraze svoj pristanak da budu vezane ugovorom (čl. 14. Bečke konvencije). Potreba ratifikacije ne spominje se ni u samom Memorandumu, niti u bilo kojem aktu u vezi s njim. Svrha je ratifikacije da omogući stupanje ugovora na snagu, a da takav uvjet za stupanje Memoranduma na snagu ni od koga nije smatran potrebnim, dokazuje već spomenuto registriranje u Tajništvu Ujedinjenih naroda. Stranke priopćuju ugovore Tajništvu kad oni stupe na snagu, te je očito da su SAD, država koja ga je registrirala, smatrale da je Memorandum stupio na snagu i bez ratifi-

²⁶ Tako i: *Udina*, op. cit., 216—217; *M. Bartoš*, Memorandum o Trstu od 5. oktobra 1954. — *Pravni osvrt, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1954, br. 3, 4. Bartoš nalazi potvrdu za tvrdnju da je Memorandum dokaz o već sklopljenom pravnom poslu i u njegovoj t. 1, gdje se spominje već postignuti sporazum o praktičnim rješenjima tršćanskog problema (str. 7).

²⁷ RT, sv. 235, 100.

²⁸ *Bartoš*, Memorandum o Trstu..., 6.

²⁹ Ni jedna od ugovornica nije Memorandum ratificirala: talijanski senat odobrio je zaključivanje Memoranduma 8. X 1954; Savezno izvršno vijeće usvojilo je rješenje o prihvaćanju Memoranduma 7. X 1954, a Savezna narodna skupština FNRJ odobrila ga je 25. X 1954; engleskom parlamentu bio je priopćen Memorandum, ali ne i kongresu SAD. Vidi: *Udina*, op. cit., bilj. 72, 232, 233; *Službeni list FNRJ*, 1954, br. 43, 637; *Službeni list FNRJ* Dodatak: Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, br. 6, 5.

kacije ugovornica. To je i stanovište samog Tajništva, koje je kao dan njegova stupanja na snagu navelo 5. listopada 1954.

4. Naoko najozbiljniju sumnju u konačnost rješenja usvojenih Memorandumom pobuđuje upotreba termina »civilna uprava« za označavanje vlasti Jugoslavije i Italije na dijelovima STT-a koji su im po Memorandumu pripali (t. 2). Ni u samom Memorandumu, ni u aktima vezanim uz njega, zaista se nigdje ne spominje suverenost nad dijelovima STT-a, pa se postavlja pitanje prirode vlasti tih dviju država. Na to se pitanje odgovara različito s obzirom na talijanski i jugoslavenski dio STT-a. Na temelju tvrdnje o neprekinutom suverenitetu Italije nad područjem Trsta, tvrdi se da je ona, na temelju Memoranduma, samo ponovo počela vršiti upravu koja joj pripada na osnovi toga suvereniteta (talijanska nota od 16. travnja 1974), a vlast Jugoslavije kvalificira se kao upravljanje teritorijem nad kojim još uvijek postoji talijanska suverenost (talijanska nota od 15. veljače 1974).

Mora se otkloniti bilo kakvo razlikovanje prirode vlasti SFR Jugoslavije i Republike Italije nad dijelovima STT-a koji su im dodijeljeni po Memorandumu. Takav zaključak proistječe iz činjenice što je Italija izgubila suverenost nad tršćanskim područjem 15. rujna 1947, a po Memorandumu su obje države na dijelovima STT-a dobile ista ovlaštenja — pravo da na njih prošire svoju civilnu upravu.

U ovom kratkom napisu ne možemo ulaziti detaljnije u istraživanje razloga upotrebe termina »civilna uprava« za vlast Italije i Jugoslavije; okolnosti upućuju na zaključak da je on upotrijebljen da se tadašnjoj talijanskoj vladi ne stvore teškoće u zemlji. Moramo se, međutim, složiti s profesorom M. Bartošem i tršćanskim profesorom M. Udinom, po kojima, iako Memorandum izričito ne spominje suverenost, iz ukupnosti njegovih odredaba proistječe da on uspostavlja suverenost Italije nad zonom A, a suverenost Jugoslavije nad zonom B bivšeg Slobodnog Teritorija.³⁰ Taj zaključak prihvaćamo zato što vlast dviju država, iako nazvana »civilnom upravom«, po samom Memorandumu nije ništa manja od suverene vlasti. Za razliku od dotadašnjih vojnih uprava, koje su vršile vlast pod nadzorom Vijeća sigurnosti, nove upraviteljice vladaju nezavisno od bilo koje druge države ili međunarodne organizacije — njihova vlast je suverena. Ona nema nikakva vremenskog ograničenja, a ne ovisi ni o nekom rezolutivnom uvjetu, kao dotadašnja vojna uprava o imenovanju guvernera.

Prošlogodišnje talijanske note, želeći podvući razliku između civilne uprave i suverenosti, netočno prepričavaju Memorandum, upotrebljavajući termin »demarkaciona linija« umjesto upotrijebljenog naziva »granica«. Međutim, u Memorandumu se uopće ne spominje »demarkaciona linija«, već se govori o »razgraničenju« dviju zona između Jugoslavije i Italije, odnosno o »granicima« među njima. Npr. t. 2. Memoranduma glasi:

»Čim ovaj memorandum o suglasnosti bude parafiran i u njemu predviđeni pogranični ispravci provedeni, vlade Ujedinjenog Kraljevstva, Sje-

³⁰ Bartoš, Memorandum o Trstu..., 18; Udina, op. cit., 224. Vidi i: G. Cesare, Dieci anni dopo il 26. ottobre 1954, Trieste 1964, br. 63, 16—19.

dinjenih Država i Jugoslavije okončat će vojnu upravu u Zonama A i B ovog Teritorija. Vlade Ujedinjenog Kraljevstva i Sjedinjenih Država povući će svoje vojne snage s područja sjeverno od nove granice i predat će upravu ovog područja talijanskoj vladi [...]«. ³¹

Namjeru da se Memorandumom ugovori trajno teritorijalno rješenje potvrđuju i Proglasi vlada Ujedinjenog Kraljevstva, SAD i Izjava francuske vlade na dan zaključivanja Memoranduma, kojima te vlade izjavljuju da neće podržati bilo kakve nove teritorijalne zahtjeve Italije ili Jugoslavije. ³²

Zaključcima o trajnosti rješenja usvojenih Memorandumom mora se dodati i učinak dvadesetogodišnjeg života dijelova tršćanskog područja pod Italijom i Jugoslavijom. Za to su vrijeme ta područja i faktički i pravno toliko integrirana s cjelinom talijanskog, odnosno jugoslavenkog teritorija, da taj zajednički život, i sam po sebi, opravdava primjenu načela međunarodnog prava o nepovredivosti granica i teritorijalne cjelovitosti država. ³³

Ako danas, 1975. godine, ima međunarodnopravnih problema između Jugoslavije i Italije u vezi s tršćanskim područjem, to svakako nisu pitanja odnosa vlasti na tom području. Treba poći od postojanja suverenosti obiju država do granice ustanovljene Memorandumom i rješavati preostale probleme ili usavršavati već postojeća rješenja. Među takvima možemo navesti zaštitu manjina, malogranični promet, razgraničenje teritorijalnog mora i sprečavanje zagađivanja u Tršćanskom zaljevu. Raspravljanje i rješavanje tih pitanja unaprijedit će i učvrstiti dobrosusjedske odnose Italije i Jugoslavije, što je od posebnog interesa za stanovništvo graničnih područja.

SUMMARY

According to paragraph 2, article 21 of the Peace Treaty with Italy, Italian sovereignty over the Trieste region ceased when this treaty came into force on September 15, 1947. Italian loss of sovereignty was not conditional to the formation of the Free Territory of Trieste (FTT). Although the FTT was never constituted in accordance with its Permanent Statute, the author is nevertheless of the opinion that it existed as a separate subject of international law from 1947 to 1954. The Peace Treaty also

³¹ U engleskom tekstu (službenom) upotrijebljena je riječ »boundary«, a francuskom prijevodu »frontière«; RT sv. 235, 100, 101.

³² *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1954, br. 3, 161, 162.

³³ Dio dokumenata na temelju kojih se dio STT-a pod civilnom upravom Italije integrira s ostalim talijanskim područjem, a jugoslavenski dio s područjem SFRJ vidi u: *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, 1954, br. 3, 164—175; *M. Udina*, op. cit., 458—463. Vidi i raspravu Udine, Lineamenti dello Statuto Speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, u: *Udina*, op. cit., 329—342.

provided for a military administration, albeit only as a provisional regime. For seven years the FTT was independent of both Italy and Yugoslavia, was under the supervision of the United Nations Security Council, concluded international treaties, and was a member of various international organizations — all basic characteristics of its existence according to the Permanent Statute.

Faced with the impossibility of effecting the formation of the FTT in accordance with the Peace Treaty, Italy, Yugoslavia, the United States, and the United Kingdom, terminated the FTT in their Memorandum of Understanding which was concluded on October 5, 1954. In so doing they did not infringe on the rights of the other signatories to the Peace Treaty, as their sole interest with regard to Trieste remained protected; the Memorandum enjoined Italy to carry out the Peace Treaty's provisions with regard to the Free Port of Trieste.

The Memorandum is written proof of an orally concluded agreement among the four states. Like every other treaty, it creates rights and obligations for the parties on the basis of international law. The primary consequence of the Memorandum was the division of the FTT between Italy and Yugoslavia. Control over the areas of the FTT taken over by the two states is referred to in the Memorandum as "civil administration", but in meaning it can be equated with sovereignty. There is no supervision, nor any type of limitation over the Yugoslav and Italian administrations. The impossibility of any kind of change in conditions agreed to in the Memorandum derives not only from its own provisions, the completely legal and de facto integration of the former parts of the FTT into the two neighboring states, and statements by the great powers along with the Memorandum, but from basic principles of international law concerning the inviolability of the borders and territorial integrity of states.