

Pitanje hrvatske državnosti i prava na samoodređenje i odcjepljenje u Jugoslaviji (1918. - 1991.)

AUTOR: Matej Tolić¹

PREGLEDNI RAD

Zaprimljeno: 13. veljače 2021.

Prihvaćeno: 12. travnja 2021.

Sažetak

Ovim člankom autor raščlanjuje povijesne i pravne okolnosti koje su dovele do osnivanja jugoslavenske države 1918. godine, njezine federalizacije i raspada 1990./1991. godine, s posebnim osvrtom na pravni značaj jugoslavenskih socijalističkih Ustava, a posebice Ustava iz 1974. godine. Općepoznato je da se Republika Hrvatska u postupku stjecanja nezavisnosti od SFRJ pozivala na navodno ustavno pravo na samoodređenje i odcjepljenje, dok je jugoslavensko-srpska strana to pravo Hrvatskoj nijekala na temelju istoga Ustava. Iako se federalizam smatra stečevinom Titove Jugoslavije, njegova politička aktualnost seže u same početke jugoslavenske države što je također bitno naglasiti za bolje razumijevanje povijesnih odnosa južnoslavenskih naroda, a posebice Hrvata i Srba. Naime, federalizacija jugoslavenske države bila je politički cilj Hrvatske seljačke stranke, koji se polovično ostvario osnivanjem Banovine Hrvatske što je značajno utjecalo na kasniji ustroj komunističke Jugoslavije. U državno-pravnom okviru Titove Jugoslavije nastaje hrvatska federalna jedinica kao država radnoga naroda te nacionalna država hrvatskoga naroda i srpskoga naroda i drugih narodnosti. Socijalistički ustavi su u preambulama

¹ mag. iur., matejtolic92@gmail.com

i osnovnim načelima kao temelj ujedinjenja jugoslavenskih naroda isticali pravo na samoodređenje, uključujući pravo na odcjepljenje naroda, a što se našlo u središtu rasprave u procesu raspada Jugoslavije. Naposljetku, članak obrađuje pravne temelje osnivanja samostalne Republike Hrvatske i stav hrvatskoga ustavotvorca u odnosu na jugoslavensko pravno naslijeđe. Zaključno, tema ovoga rada jest postojanje, odnosno nepostojanje hrvatskoga državnoga prava u Jugoslaviji, pravni položaj hrvatske federalne jedinice u Jugoslaviji, kao i pravno stajalište Ustava Republike Hrvatske prema jugoslavenskomu i komunističkomu naslijeđu, ali i pravni aspekti političkih i ideoloških mitova vezanih uz Ustav SFRJ iz 1974. godine.

Ključne riječi: *Hrvatska, Jugoslavija, državnost, pravo na samoodređenje, Ustav, nezavisnost*

Uvod

Početak Prvoga svjetskoga rata (1914. – 1918.) hrvatske zemlje su dočekale u sastavu Austro-Ugarske Monarhije, kao Trojedna Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije čiji je pravni položaj u okviru Monarhije bio uređen Hrvatsko-ugarskom nagodbom iz 1868. godine. Nagodbom je Hrvatima priznat položaj političkoga naroda te zasebne države u okviru Hrvatsko-Ugarskoga kraljevstva i Monarhije pod banom i Saborom te je time smatrano da je konačno riješeno „hrvatsko pitanje” u Monarhiji². No, zbog centralističkih težnji ugarske i austrijske politike te rascjepljivanja hrvatskih zemalja, hrvatska politika ustrajala je u poboljšanju hrvatskoga položaja u Monarhiji. Jedan dio hrvatske političke elite se okrenuo dijalogu s Austrijom, ustrajući na trijalističkomu uređenju habsburškoga carstva, dok se drugi dio hrvatske političke elite okrenuo jugoslavenstvu radi rješavanja nacionalnoga pitanja. Unatoč tomu

² Raič, Marko: „Državnopravni položaj hrvatskih zemalja u sklopu Austro-Ugarske Monarhije”, *Obnova*, broj 2, 2014. godina, str. 165–175.

što su frankovci dobili jamstva od cara Karla I. o ujedinjenju hrvatskih zemalja u okviru trijalističkoga uređenja države u zadnjim danima Prvoga svjetskoga rata, Sabor je 29. listopada 1918. donio odluku o raskidu svih državno-pravnih veza s dotadašnjom Monarhijom. Nakon raspada habsburške države Sabor je na krilima euforije očekivanoga nacionalnoga oslobođenja proglasio uključenje Trojedne Kraljevine u Državu Slovenaca, Hrvata i Srba, koja je obuhvaćala hrvatske zemlje u sastavu Austro-Ugarske Monarhije, Sloveniju i Vojvodinu. Izaslanstvo Narodnoga vijeća Države SHS je 1. prosinca 1918. godine pred regentom Aleksandrom Karađorđevićem pročitalo prethodno sastavljenu Adresu, kojom su proglasili ujedinjenje Države SHS s Kraljevinom Srbijom i Kraljevinom Crnom Gorom. Taj je čin proveden bez znanja Hrvatskoga sabora kao vrhovnoga zakonodavnoga tijela, koji još nije raspravio uvjete budućega ujedinjenja južnoslavenskih zemalja, niti je Sabor ikada sankcionirao čin ujedinjenja s Kraljevinom Srbijom. Tako je osnovana država južnoslavenskih naroda, koja će nositi naziv „Kraljevstvo Srba, Hrvata i Slovenaca” (od 1921. „Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca”), a koje će 1929. godine izmijeniti u „Kraljevina Jugoslavija”. Pod jugoslavenskim će imenom država postojati do 1991. godine, s tim što će ista nakon Drugoga svjetskoga rata postati komunističkom saveznom republikom. Politički i pravni položaj hrvatskoga naroda u novoj državi je u dva navrata posebno reguliran: osnivanjem Banovine Hrvatske i osnivanjem Narodne (Socijalističke) Republike Hrvatske. Za svoga postojanja jugoslavenska država nije riješila „hrvatsko pitanje” zbog čega se dva puta raspala, u okolnostima velikih svjetskih političkih previranja. Današnji hrvatski Ustav, odnosno tzv. Božićni ustav, daje naizgled oprječan i proturječan stav jugoslavenskoga pravnoga naslijeđa te ga smatra povijesnim državno-pravnim slijedom koji se nastavlja na Trojednu Kraljevinu, no istovremeno ga i isključuje.

U ovom ću radu nastojati raščlaniti važnost jugoslavenske hrvatske državnosti u odnosu na hrvatsku državno-pravnu tradiciju, ali i na postojanje samostalne i suverene Republike Hrvatske. Naime, u dnevnim društvenim raspravama na temu hrvatske državnosti i njezinoga prava na samostalnost najčešće se ističe njezina jugoslavenska državnost, što je jednim dijelom uzrokovano nedostatkom istraživanja ove teme. Ustavnopravna znanost uglavnom se zadovoljava ustavnim rješenjem te se jugoslavenski oblici hrvatske državnosti uzimaju kao povijesni slijed koji započinje uspostavom hrvatskih kneževina iz 7. stoljeća, iz kojih je proizašla Kraljevina Hrvatska. Također, ovim radom se nastoji iznijeti jedna nova perspektiva, poduprta znanstvenim tumačenjima iz jugoslavenskih i inozemnih izvora, ali i iz hrvatskoga Ustava i ustavnih zakona i deklaracija Sabora iz 1991. godine.

Pravni položaj Hrvatske u Jugoslaviji do 1939. godine

U novoj državi položaj Hrvata se pogoršao te je nacionalna obespravljenoost nastavljena u oblicima gorim nego što je to bio slučaj u Austro-Ugarskoj. Središnja beogradska vlada i dvor vodili su izrazitu protuhrvatsku politiku obespravljujući hrvatski narod politički, kulturno i ekonomski, a posebnu ulogu je imao represivni aparat u vidu žandarmerije, vojske i policije koje su se nasilno obračunavale sa svakim pokušajem otpora prema jugo-unitarističkim politikama, koristeći se mučenjima, premlaćivanjima, ubojstvima i atentatima. Izvor takve politike bio je u velikosrpstvu dijela političke pozornice Kraljevine Srbije, no isto tako u službenoj ideologiji nove države koja je nosila naziv „integralno jugoslavenstvo”, prema kojoj su žitelji nove države po narodnosnoj i nacionalnoj pripadnosti Jugoslaveni, a Hrvati, Srbi i Slovenci su plemena unutar jugoslavenskoga naroda koji je, zapravo, bio ideološka fikcija nastala na romantičarskomu tumačenju ranosrednjovjekovne povijesti južnoslavenskih naroda. U Kraljevini SHS je prvi put u povijesti Hrvatima zanijekana nacionalna samobitnost i dokinuta hrvatska državnost.

Unatoč osnivanju Kraljevine SHS, Hrvati zadržavaju svoje političke ustanove i simbole državnosti; bana i Sabor, usprkos tomu što ih je beogradska vlast lišila svih stvarnih ovlasti. Kralj u studenome 1920. godine raspušta Sabor, a dana 3. srpnja 1921. posljednji hrvatski ban, dr. Tomislav Tomljenović, morao je odstupiti s banske časti jer je ista ukinuta Vidovdanskim ustavom te je ustanovljena nova funkcija kraljevskoga namjesnika u Hrvatskoj, na koju je stupio Juraj Demetrović³.

³ Horvat, Rudolf: *Hrvatska na mučilištu*, Školska knjiga, Zagreb, 1992. godina, str. 112.

Hrvatski narod u teškoj političkoj situaciji svoje političko povjerenje većinom daje programu Hrvatske (republikanske) seljačke stranke (HSS) Stjepana Radića, kojemu je jedan od važnijih ciljeva rješavanje hrvatskoga pitanja u novoj državi. Radić je radi uređenja etničkih odnosa zagovarao (kon)federalističko i republikansko uređenje države. Nakon ulaska u vladu 1925. godine, Radić se odredio kao federalist ali priznao Monarhiju i Vidovdanski ustav. Prvih deset godina nove jugoslavenske države obilježili su politički nemiri, montirani procesi, fizičko nasilje, ubojstva i atentati u organizaciji Vlade, a sve je kulminiralo Skupštinskim atentatom Puniše Račića na predstavnike HSS-a 20. lipnja 1928. Nakon skupštinskoga atentata i smrti Stjepana Radića, kao posljedice ranjavanja, vodstvo HSS-a preuzima dr. Vladko Maček koji će biti neupitni vođa hrvatskoga naroda sve do izbijanja Travanjskoga rata.



Za vrijeme Mačekova vođenja HSS prerasta iz seljačkoga pokreta u opći nacionalni pokret te se članstvo iz redova seljaštva širi na građanstvo. Kraljevina Jugoslavija u tridesete godine 20. stoljeća ulazi kao država neriješenih nacionalnih pitanja, s naglaskom na „hrvatsko pitanje”, no svojim položajem u Jugoslaviji nezadovoljni su Crnogorci, Bugari, Makedonci i Albanci. U gospodarstvu se gomilaju problemi, posebice među srpskim seljacima Prečanima i u Srbiji, koji su bili pritisnuti dugovima iz kredita koje su kao oslonac režima dobivali zalaganjem Vlade u državnim i privatnim novčanim ustanovama⁴. U tomu trenutku Hrvati se već nalaze u teškoj ekonomskoj situaciji zbog uobičajenih nepovoljnih gospodarskih i fiskalnih politika Beograda prema hrvatskim zemljama. Uz loše unutarnje gospodarske politike, jugoslavenska ekonomska kriza dodatno je produbljena Velikom gospodarskom krizom koja je 1929. godine svjetska gospodarstva dovela do sveopćega sloma.

Povodom produbljene političke nestabilnosti države, izazvane i Skupštinskim atentatom, kralj Aleksandar I. uvodi šestosiječanjsku diktaturu 1929. godine te suspendira Vidovdanski ustav iz 1921. godine kako bi pokušao riješiti nacionalnu problematiku. Tako je 3. listopada 1929. godine donesen „Zakon o nazivu i podjeli kraljevine na upravna područja”. Novim zakonom Kraljevina SHS mijenja ime u Kraljevina Jugoslavija, a država se novim administrativnim preustrojem dijeli na devet banovina koje nose hidrografska imena kako bi se nespominjanjem etnonima u imenu države i upravnih jedinica konačno riješilo nacionalno pitanje. Hrvati su dobili dvije banovine s hrvatskom većinom: Primorsku i Savsku. Novom podjelom hrvatski narod je doživio još jedno razočaranje. Ivo Pilar u svojoj kritici Jugoslavije i srpske dominacije o novoj upravnoj podjeli piše:

⁴Pilar, Ivo: *Uvijek iznova Srbija*, Consilium, Zagreb, 1997., str. 36.

„Hrvati su ubrzo shvatili da im je ponuđena jedino sasvim besplatna koncesija naziva Banovina, ali pri čemu se povijesna institucija bana jednostavno degradirala i potpuno iskorijenila. Dok su nekoć banovi bili vicekraljevi, „proreges”, sada su degradirani na obične okružne predstojnike bez ikakve samostalnosti. Sama podjela je štoviše tako napravljena kako bi Srbi imali većinu u šest, Hrvati u dvije i Slovenci u jednoj banovini. Tako je pet i pol milijuna Srba, koji čine samo oko 42 % ukupnoga stanovništva države, dobilo pod svoju političku vlast 72% cjelokupnoga državnoga teritorija. Istodobno je negdašnji jedinstveni teritorij Bosne i Hercegovine, koji se i u novoj državi ponašao kao boležljivo dijete, kao nekoć u Austro-Ugarskoj, razdijeljen na četiri banovine, od kojih je jedna, Vrbaska, vješto aranžiranom podjelom dobila srpsku većinu, kako bi kao klin djelovala između dvije hrvatske banovine, Savske i Primorske⁵.“

Isto tako, Pilar kao nacionalnu nepravdu nanесenu Hrvatima prilikom novoga administrativnoga ustroja ističe pripajanje kotareva Vukovar, Vinkovci, Županja, Šid i Mitrovica Drinskoj banovini, sa sjedištem u Sarajevu⁶. Ovomu Pilarovom komentaru valja nadodati kako su Boka kotorska i dubrovačko područje bili pripojeni Zetskoj banovini sa sjedištem u Cetinju, čime je etnički i povijesni hrvatski teritorij pripojen upravnoj jedinici koju su činile Crna Gora i Istočna Hercegovina s većinskim srpskim stanovništvom. Takvim amputacijama i neprirodnim izmjenama granica hrvatskih povijesnih zemalja te zabranom korištenja nacionalnih imena i simbola, nanесena je nova nepravda od strane vlasti, posebno jer su Srbi i dalje zadržali nacionalne simbole koristeći zastavu Srpske pravoslavne crkve pod izlikom slobode vjeroispovijesti⁷. Kako bi popravio ugled Vlade i države, dodatno narušen njegovom osobnom diktaturom, Aleksandar I. je 3. rujna 1931. godine proglasio

⁵Ibid., 55. str.

⁶Ibid., 54. str.

⁷Ibid., 59. str.

Oktroirani ustav koji „poklanja” svojim narodima čime je okončano stanje diktature, no u svojoj biti, ona je još pravno potvrđena u vidu ustavnoga dokumenta.

Iz nove pravne, upravne i političke situacije bilo je jasno kako šestosiječanjska diktatura i oktroirani ustav iz 1931. godine vode k raspadu Jugoslavije. U pogledu nacionalnih pitanja politička situacija je postala dodatno otežana zbog osnivanja hrvatske separatističke organizacije „Ustaša – Hrvatski revolucionarni pokret” (UHRO) kao odgovor na atentat i diktaturu. Ustaše su nizom vojno-terorističkih operacija dodatno destabilizirali državu, a posebice atentatom na Aleksandra I. u Marseilleu 9. listopada 1934. godine, koji su izvršili u suradnji s Unutarnjom makedonskom revolucionarnom organizacijom (VMRO).

U HSS-u, nakon smrti Radića i uvođenja diktature, otpor prema centralizmu dodatno jača te neki članovi stranke odlaze u političko iseljeničtvo zagovarati rješenje „hrvatskoga pitanja”, kao što su Juraj Krnjević i August Košutić. Međutim, stranačko vodstvo i dalje ustraje na preuređenju Jugoslavije u saveznu državu, ne dovodeći njezin pravni integritet u pitanje. U međuvremenu, pitanje federalizacije Jugoslavije nalazi i svoje pristaše među Srbima i njihovim umjerenijim političarima. Tako Pribičevićeva Samostalna demokratska stranka (SDS), jedna od graditeljica Jugoslavije i stranka koja je stajala na linijama integralnoga jugoslavenstva i žandarskoga terora, postaje zagovornicom federalizacije države kao jedinoga načina rješavanja nacionalne krize. Svetozar Pribičević, kao vođa stranke, iz političkoga progona piše: „...ako se jugoslavensko ime države mora platiti gubitkom narodnih i ljudskih sloboda, onda je preskupo plaćeno(...) Nije glavno ime sistema, nego je glavno da se država uredi tako da u njoj budu jednako kao Srbi zadovoljni i Hrvati i Slovenci.”⁸

⁸Tudman, Franjo: *Hrvatska u monarhističkoj Jugoslaviji – Knjiga druga (1929. – 1941.)*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 1993., 80. str.

Pokret za federalizaciju Jugoslavije zadobiva još više važnosti na političkoj sceni kada je predsjednik Slovenske ljudske stranke, dr. Anton Korošec, na Novu godinu 1933. dao izjavu, poznatu kao „Ljubljanske punktacije”, stranim medijima u pet točaka, a u jednoj se navodi kako bi slovenski narod u Jugoslaviji trebao imati svoj nacionalni identitet kroz zasebna nacionalna obilježja i nacionalni status.⁹ Izjava je bila značajna za Slovence, ali i za članove HSS-a i SDS-a jer se još jedan od začetnika jugoslavenske države pridružio zahtjevima za nacionalnom ravnopravnošću kroz federaliziranje države. Izjava dr. Korošeca sadržavala je pet točaka, baš kao i zajednička izjava HSS-a i SDS-a od 7. studenoga 1932. godine, pod naslovom „Zagrebačke punktacije” kojom se tražilo preuređenje države na principu kojim bi se dokinula prevlast jednoga naroda.¹⁰

HSS i SDS osnivaju Seljačko-demokratsku koaliciju (SDK), koja 8. listopada 1937. godine sklapa sporazum s Udruženom srpskom opozicijom (USO) koju čine Narodna radikalna stranka, Demokratska stranka i Zemljoradnička stranka. Iako se u programu Sporazuma izravno ne navodi pojam federalizacije, u točki IV. Sporazuma jasne su političke namjere novoga saveza:

„Naše stranke, svijesne da zastupaju i srpski narod i hrvatski narod, stoje na stanovištu, da je nastao krajni čas, da se jedamput zauvijek prekine sa svim nedemokratskim sistemima i režimima, pa da se omogući i Hrvatima i Srbima i Slovencima, da sporazumno organiziraju svoju državnu zajednicu na podjednako zadovoljstvo i Srba i Hrvata i Slovenaca.”¹¹

Tridesetih godina je, dakle, stvorena politička klima za pokušaj rješavanja nacionalnih pitanja kroz federalizaciju države. Takvim stavovima će se pridružiti bosanski muslimani iz Jugoslavenske

⁹ Op. cit. Pilar, Ivo, str. 66.

¹⁰ Op. cit. Horvat, Rudolf, str. 518.

¹¹ Op. cit. Horvat Rudolf, str. 589.

muslimanske organizacije, koji će donijeti Sarajevske punktacije. U Crnoj Gori program federalizacije podržavaju crnogorski federalisti dr. Sekule Drljevića. Za vrijeme jačanja federalističkoga pokreta režimski teror nije jenjavao, štoviše poprimio je još gore oblike kroz montirane procese i ubojstva hrvatskih političkih aktivista i seljaka, dok su s druge strane hrvatski separatisti organizirali niz terorističkih akcija.¹² Zbog eskalacije političkoga nasilja je i HSS organizirao poluvojne zaštitarske odrede kroz Građansku i Seljačku zaštitu, radi zaštite stranačkih okupljanja i prvaka.

¹² U knjizi *Hrvatska na mučilištu* povjesničar i radićevac dr. Rudolf Horvat je kao svjedok vremena opisao sva ubojstva, nepravedne fiskalne politike, mučenja, atentate i montirane sudske procese rojalističkoga režima, terorističke akcije hrvatske pravaško-nacionalističke omladine i ustaša, ali i nasilne demonstracije „haesesovaca” i komunističkih aktivista te daje dobar uvid u razinu nasilja i nepravde koja je pratila jugoslavenski politički život te je preporučujem onima koji žele razumjeti punu prirodu rojalističkoga režima. (op. a.)

Banovina Hrvatska i njezin pravni položaj u Kraljevini Jugoslaviji

Nakon što je Namjesništvo na čelu s knezom Pavlom Karađorđevićem smijenilo premijera Milana Stojadinovića i njegovu vladu 11. prosinca 1938. godine, održani su izbori za Narodnu skupštinu na kojoj je izišla jedinstvena lista SDK i USO. Lista SDK je kod jednoga dijela Hrvata izazvala razočaranje jer su na liste, uz političke prvake hrvatskoga naroda, ušli i dokazani podupiratelji režima koji su provodili politički teror nad Hrvatima, kao Petar Živković i Bogoljub Jevtić.¹³ No, bez obzira na prisutnost srpskih unitarista na izbornim listama oporbe i izborne manipulacije, oporbena koalicija je postigla odličan izborni rezultat, a HSS se nametnuo kao isključivi predstavnik hrvatskoga naroda. Maček je izborni rezultat opisao kao potvrdu jedinstvene volje hrvatskoga naroda za slobodom.¹⁴

Mandat za sastavljanje nove vlade Namjesništvo je 4. veljače 1939. godine predalo Dragiši Cvetkoviću iz Jugoslavenske radikalne zajednice (JRZ), bivšemu ministru u Stojadinovićevoj vladi. Cvetković je smatrao da hrvatsko pitanje mora biti riješeno kroz dijalog, a ne primjenom državnoga terora.¹⁵ Shvaćajući da je novi svjetski sukob pred vratima i osamostaljenjem Slovačke, koje su hrvatski nacionalisti pozdravili, beogradska vlast shvaća da radi opstanka Jugoslavije mora biti spremna na ustupke hrvatskomu vodstvu. Premijer nove vlade Cvetković je radi rješenja „hrvatskoga pitanja” započeo pregovore s Vladkom Mačekom i HSS-om, koji će biti u više navrata prekidani zbog raznih pritisaka od strane srpske politike i društvene elite prema Cvetkoviću, ali i njegovoga osobnoga otpora prema opsegu autonomije koju je Maček zahtijevao. Srpski otpor se pojavio u vladajućoj JRZ, ali i među nekim

¹³ Horvat, Rudolf, str. 597.

¹⁴ Ibid., str. 599.

¹⁵ Ibid., str. 603.

oporbenim političarima kao i u Srpskoj pravoslavnoj crkvi i Srpskomu kulturnom klubu (SKK), koji je bio nadstranačko elitističko udruženje koje je za cilj imalo brigu o položaju srpskoga naroda u cijeloj Jugoslaviji. S druge strane, ustaše, hrvatski nacionalisti i domobrani su smatrali da se nalaze u idealnomu povijesnom trenutku za Mačekovo proglašenje samostalne hrvatske države.

Pregovori su započeli u travnju 1939. godine te je već 27. travnja donesen nacrt Sporazuma koji je bio konačan, no Namjesništvo ga je odbilo odobriti zbog predstojećih posjeta kneza Pavla Hitleru i Mussoliniju.¹⁶ Pregovori su, naposljetku, trajali do kolovoza 1939. godine uz više prekida, prije svega zbog neslaganja oko granica i ovlasti buduće autonomne jedinice. Postojalo je otvoreno pitanje pojedinačnih granica, u slučaju Bosne i Hercegovine i Vojvodine, za koje je Maček predlagao posebnu autonomiju, ili pak podredno, podjelu po nacionalnomu ključu između Banovine Hrvatske i ostatka Jugoslavije, u slučaju kojeg bi hrvatska granica pratila pravac Subotica – Sarajevo – Herceg Novi.¹⁷ Mačeku nije išlo u korist što su se njegovi dojučerašnji politički saveznici u drugim narodima protivili takvom rješavanju situacije, inzistirajući da se odmah u istim pregovorima donese rješenje o svim budućim autonomijama, niti činjenica da su njegovi koalicijski partneri iz SDS-a držali da Hrvatska treba imati što manju autonomiju i tražili što manji opseg granica, prvenstveno smatrajući da u granicama buduće hrvatske jedinice ne treba biti Dubrovnik, a da Dalmacija treba imati zasebnu autonomiju.¹⁸ Istovremeno dio srpskih političara, Srpska pravoslavna crkva, SKK i četnička udruženja započinju s ometanjem pregovora. Hrvatski Srbi u Zagrebu 10. veljače 1939. godine osnivaju Srpsko rodoljubno društvo „Krajina” koje zahtijeva od Cvetkovića izdvajanje „srpskih” općina u Banovini Hrvatskoj u zasebnu srpsku autonomnu jedinicu „Krajina”, o čemu iste

¹⁶ Boban, Ljubo: *Hrvatske granice 1918. – 1993.*, Školska knjiga, HAZU, Zagreb, 1993., str. 40.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

godine u Zagrebu tiskaju brošuru pod naslovom „Srbi - Krajina”, projekt koji će opet oživjeti „Balvan revolucijom” 1990. godine.¹⁹ Nakon što nisu uspjeli prekinuti pregovore niti izboriti srpsku autonomiju u Banovini Hrvatskoj, SKK pokreće političku kampanju pod geslom „Srbi na okup”. Tako Srpski kulturni klub u Vukovaru i drugim gradovima i mjestima sa značajnim udjelom Srba u stanovništvu pokreće peticije i kampanje za njihovo izdvajanje iz Hrvatske, kao i onih općina koje u interesu srpskoga naroda moraju biti u sastavu Srbije, te ubrzano osnivaju odbore i ispostave SKK u hrvatskim općinama i gradovima gdje nisu postojali do 1938. godine. U tomu smjeru srpska promidžba sa središtem u Beogradu iznosi niz članaka u kojima se hrvatsko vodstvo proziva za fašizam i klerikalizam te teror nad srpskim stanovništvom.²⁰

Uz sve poteškoće pregovori su okončani Sporazumom Cvetković – Maček od dana 24. kolovoza 1939. te je Kraljevsko namjesništvo na prijedloga vlade temeljem članka 116. Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine donijelo Uredbu o Banovini Hrvatskoj²¹ koja je sadržavala 16 članaka kojima je uređen teritorijalni opseg Banovine Hrvatske i njezine nadležnosti. Prema čl. I. Uredbe, teritorij nove autonomne jedinice činile su Savska i Primorska banovina te kotarevi Dubrovnik, Šid, Ilok, Brčko, Gradačac, Derventa, Travnik i Fojnica, čime se pokušalo obuhvatiti većinu teritorija na kojima Hrvati čine većinu. Nadalje je člankom II. Uredbe određeno da u djelokrug Banovine ulaze „poslovi poljoprivrede, trgovine, industrije, šuma i ruda, građevina, socijalne politike i narodnoga zdravlja, fizičkoga odgoja, pravde, prosvjete i unutrašnje uprave. Banovina Hrvatska ostaje nadležna za sve poslove, koji po sada važećim propisima pripadaju nadležnosti Banovina”, a člankom III. Banovini se daje financijska samostalnost, no ne definira se u kojemu opsegu već se određuje donošenje nove uredbe kojim će to pitanje biti regulirano.

¹⁹ Nazor, Ante: „Kontinuitet velikosrpske politike i uloga Hrvatske u obrani BiH od velikosrpske agresije i spašavanju Muslimana u BiH 1990-ih na primjeru Bihaća”, National security and the future, 3(19), 2018., str. 56.

²⁰ Regan, Krešimir: „Srpski kulturni klub i Banovina Hrvatska”, Časopis za suvremenu povijest, br. 2., 2008., str. 397-424.

²¹ Usp. Horvat, Rudolf, str. 608-612.

Uredbom su ponovno instalirani simboli hrvatskoga državnoga prava: ban i Sabor – s time da su kao zakonodavni organi određeni Kralj i Sabor, a ban kao vršitelj kraljeve zakonodavne volje te se određuje da svaki pravni dokument koji kralj donosi za područje Banovine mora potpisati i ban, kako bi isti imao pravnu valjanost. Unatoč tomu što je Sabor ustanovljen kao najviše zakonodavno tijelo Banovine Hrvatske, u njezinomu kratkom postojanju nisu bili raspisani izbori za Sabor zbog odugovlačenja središnjih vlasti, unatoč Mačekovu inzistiranju. K tomu je bitno napomenuti kako je u izočnosti Sabora za donošenje zakona na području Banovine bio odgovoran Kralj. Prema Uredbi sudbenu vlast vrše sudovi i donose presude „U ime kralja”, a sudci se imenuju kraljevim ukazom. Što se tiče uloge bana, u njegovu nadležnost ulaze svi poslovi Banovine, a imenuje ga na dužnosti i iste razrješava kralj, uz supotpis novoga bana. Velika pobjeda Hrvatske seljačke stranke je bila odredba Uredbe iz čl. X. kojom je policijska služba, koja je do tada bila u funkciji zastrašivanja protivnika središnje vlasti, podređena Banu. U vidu potencijalnih pravnih razilaženja između Banovine i središnje vlasti, Uredbom je kao nadležan određen Ustavni sud. Pri osnivanju Banovine pojavila se dvojba oko postavljanja prvoga bana. Iz Hrvatske seljačke stranke su proizašla dva kandidata. Stranački prvak od njezinih začetaka i zet Stjepana Radića, August Košutić te kao drugi kandidat Ivan Šubašić, ugledni pravnik, solunski dobrovoljac, prijatelj obitelji Karađorđević i nositelj najviših državnih odlikovanja. Iako je Mačekov osobni izbor bio Košutić, isti je bio neprihvatljiv središnjoj vladi i dvoru, posebice zbog njegovoga odlaska u iseljeničtvo gdje je surađivao s Pavelićem. Tako je na bansku dužnost bio imenovan Ivan Šubašić.

Osim što su nagodbu odbacili hrvatski nacionalisti, odbacili su je i srpski društveni krugovi u Srbiji i Prečani. Za srpsku društvenu

i političku elitu Sporazum je označavao početak raspada Jugoslavije i razbijanje državnoga jedinstva, dok je za hrvatske nacionaliste on predstavljao izdaju i kapitulaciju pred Srbima. Srbi su 1940. godine pripremili nacrt ustroja savezne jedinice pod nazivom „Srpske zemlje” koja bi uz Srbiju, Makedoniju i Crnu Goru obuhvaćala dijelove BiH i Vojvodine sa sjedištem u Skoplju, dok bi Beograd bio glavni grad Jugoslavije. Maček, JMO, crnogorski federalisti i vojvođanski Hrvati su odbili osnivanje srpske jedinice u tomu opsegu, što je pridonijelo dodatnom srpskom negativnom raspoloženju prema Banovini.²² Negativan stav prema Sporazumu su imali komunisti koji su novo uređenje smatrali dogovorom srpske i hrvatske buržoazije. Nakon završetka Drugoga svjetskoga rata komunistička ocjena Banovine Hrvatske se ipak mijenja te Tuđman u doktorskoj disertaciji iz perspektive marksističkoga intelektualca piše: „U biti, usprkos polovičnosti Sporazuma i opasnosti da ga reakcionarni režim pokuša zlorabiti za učvršćenje buržoaskoga poretka, ipak je sama činjenica da je Sporazum bio uvod u preuređenje centralističko-hegemonističke države i pozitivan prilog rješavanju unutrašnjeg nacionalno-političkoga problema, omogućivala Komunističkoj stranci da se šire osnove vodi borbu za priznavanje nacionalnih prava svih naroda Jugoslavije, te za demokratizaciju političkoga života zemlje. Kao aktuelne zahtjeve legalne političke borbe radničkih slojeva KPJ je postavljala: primjenu Uredbe o Banovini Hrvatskoj i na ostale zemlje i historijske pokrajine Jugoslavije...”²³

Očigledno je da Tuđman zasluge za početak federalizacije Jugoslavije daje Mačeku, naglašavajući kako je to tek dalo dodatni povod Komunističkoj partiji za ustrajanje u svomu programu.

Osnivanjem Banovine Hrvatske bilo koja druga projugosla-

²²Usp. Tuđman, Franjo, str. 287-288.

²³Ibid., str. 284.

venska opcija nije mogla ostvariti povratak na staro unitarističko uređenje, pa čak ni velikosrpska na što upućuje Tomislav Jonjić.²⁴ Također, Jonjić pravilno ukazuje na ustavno-pravne nedosljednosti Banovine Hrvatske. Prema članku 116. Ustava Kraljevine Jugoslavije iz 1931. „u slučaju rata, mobilizacije, nereda i pobune, koji bi doveli u pitanje javni poredak i sigurnost države ili kad su do te mere u opšte ugroženi javni interesi, Kralj može, u tom izuzetnom slučaju, ukazom narediti da se privremeno preduzmu sve izvanredne, neophodno potrebne mere u celoj Kraljevini ili u jednom njezinom delu nezavisno od ustavnih i zakonskih propisa.“²⁵ Temeljem citiranoga članka Namjesništvo je, umjesto maloljetnoga kralja Petra II., donijelo Uredbu o Banovini Hrvatskoj koja, dakle, nije bila ustavno rješenje hrvatskoga pitanja, već provizorij bez revizije ustavnopravnoga poretka Jugoslavije, zbog čega nije postojalo čvrsto jamstvo njezine opstojnosti.²⁶ Naime, Uredba je moga dobiti jamstvo opstojnosti tek nakon što je potvrdi Narodno predstavništvo, sukladno 2. stavku 116. članka Ustava, a do čega nikada nije došlo, iako je u Sporazumu bilo određeno da će se definitivne kompetencije Banovine Hrvatske odrediti tek prilikom preuređenja države te će nadležnosti i položaj Banovine biti zajamčeni posebnom ustavnom odredbom koja se neće moći mijenjati bez pristanka Banovine. Dakle, opstojnost Banovine Hrvatske je zavisila isključivo o političkoj situaciji. Dodatno svemu tomu, vlasti su odugovlačile i usporavale prijenos ovlasti na Bana i Sabor. Ustavnost Banovine je bila predmetom znanstvenih rasprava odmah nakon njezinoga nastanka, tadašnjih suvremenih istaknutih pravnih znanstvenika zagrebačkoga i beogradskoga pravnoga fakulteta čija su mišljenja i stavovi bili oprečni.²⁷

²⁴ Jonjić, Tomislav: „Planovi federalizacije Jugoslavije” Republika Hrvatska, god. XLVI, rujan 1997., br. 196., str. 58.

²⁵ „Ustav Kraljevine Jugoslavije”, Zbirka službenoga glasnika, Sv. XLIV, Hrvatska štamparija, Split, 1931.

²⁶ Op. cit. Jonjić, Tomislav., str. 44.

²⁷ Sirotković, Hodimir – Margetić Lujo: *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988., str. 268.

Prema „Izvorišnim osnovama” Ustava Republike Hrvatske, osnivanje Banovine Hrvatske je proglašeno dokazom hrvatske državne samobitnosti u Kraljevini Jugoslaviji, što je pogriješan zaključak pisca Ustava. Naime, Hrvatsko-ugarskom nagodbom je Trojedinoj Kraljevini priznat status zasebne države u realnoj uniji s Ugarskom, dok je Nagodbom iz 1939. godine usuglašeno kako će Banovina Hrvatska nastati spajanjem postojećih administrativnih jedinica s hrvatskom, većinom u zasebnu administrativnu (upravnu) jedinicu, dakle bez statusa zasebne državno-pravne cjeline. Nadalje, Hrvatskoj se banovinskom nagodbom vraća ban i Sabor, ali ban i Sabor koji ne naslijeđuju tradicije hrvatske državnosti u razdoblju od srednjega vijeka do 1918. godine, osim u nazivu. U slučaju Banovine Hrvatske bilo bi ispravnije govoriti o dokazu hrvatske nacionalne samobitnosti, jer je njezinim osnivanjem poražena politika integralnoga jugoslavenstva te su Hrvati ponovno priznati kao zaseban narod, a ne tek kao pleme unutar jugoslavenskoga naroda. Iako su Maček i njegovi suradnici obećavali širenje autonomije na vojsku i financije, njezino postojanje je prekinuo Travanjski rat u kojemu je jugoslavenska vojska poražena u svega dvanaest dana, a Hrvati su se odazvali pozivu nacionalista i ustaša te u ratu nisu sudjelovali, ili su pak podizali pobune unutar vojnih redova iz čega je razvidno da nisu imali motiva braniti Jugoslaviju čak ni sa svojom zasebnom Banovinom.

Nezavisna Država Hrvatska i jugoslavenski federalizam u Drugom svjetskom ratu

Nakon izbijanja Travanjskoga rata u Zagrebu, član domovinskoga ustaškoga pokreta pukovnik Slavko Kvaternik 10. travnja 1941. godine, u ime poglavnika ustaškoga pokreta Ante Pavelića proglašava Nezavisnu Državu Hrvatsku. S položaja vođe hrvatskoga naroda Maček, koji je odbio preuzeti vodstvo nove države, nakon proglašenja NDH ipak poziva narod i upravu Banovine Hrvatske da se stave na raspolaganje novoj vladi.

Ustaše novu državu uređuju sukladno ustaškoj ideologiji koja je bila fuzija starčevićanskoga pravaštva i fašizma, a u novomu političkom, društvenom i kulturnom životu sudjeluju i oni elementi hrvatskoga političkoga života koji nisu bili članovi i simpatizeri ustaškoga pokreta, no bili su protivnicima jugoslavenske državne ideje. Službena ideologija ustaške vlade će uvesti teror koji će rezultirati rasnim politikama protiv Židova, Roma i Srba te političkih progona neistomišljenika među Hrvatima.

Uspostavom Nezavisne Države Hrvatske nova vlast je odmah zauzela pravno stajalište prema Kraljevini Jugoslaviji. O ustaškim shvaćanjima hrvatskoga državnoga prava u svojim memoarima za vrijeme druge emigracije pisao je sâm Pavelić, citirajući svoj stav iz vremena NDH:

„Pitanje dinastije Karađorđevića u Hrvatskoj ne postoji pravno „de jure”, a sada ni „de facto”! Prema starom ustavu hrvatske nacije, kraljevi Hrvatske bili su uvijek izabirani po zakonitom izbornom tijelu određenoga vremena. Tako je bio izabran kralj Tomislav, a tako su bili izabrani svi njegovi nasljednici do 1102. godine, jer u

ono doba nije još bilo ustanovljeno pravo nasljedstva po rođenju. Ali kada je uvedeno sredovječno pravo nasljedstva, izbor je bio bezuvjetno potreban kod izumruća dinastije, a u Hrvatskoj nije nikada bila ustoličena i priznata jedna nova dinastija. Dinastija Karađorđevića nije bila nikada izabrana po ni jednom organu carstva, niti po nikakvom nelegalnom – ni zakonitom tijelu.²⁸

Nadalje, komentirajući izaslanstvo Narodnoga vijeća i čin ujedinjenja od 1. prosinca 1918. godine, Pavelić tumači: „Ovim činom dinastija Karađorđevića nije postala dinastijom Kraljevine Hrvatske, niti se hrvatski narod njoj podčinio, jer, „prvo” – ni ono Narodno vijeće, ni ustavnopravni čin, budući da je to Vijeće bilo isključivo upravno tijelo, a „drugo” – jer niti takva izjava sadržavala taj čin.

Dinastija Karađorđevića nije bila nikada izabrana, ni na bilo koji način proglašena dinastijom Hrvatske i hrvatskoga naroda. Stanje „de facto” od 1. prosinca 1918. do dana 10. travnja 1941. bilo je potpuno nezakonito, pa zato mi danas ne možemo detronizirati jednu dinastiju, koja „de jure” nije nikada postojala u Hrvatskoj.²⁹

Pavelić kao poglavnik NDH odriče bilo kakvu zakonitost i ustavnost stanja koje je trajalo od 1918. do 1941., stoga niječe bilo kakvu državnu samobitnost i Banovini Hrvatskoj što je bio njegov stav i prije uspostave NDH. Nadalje, Pavelić u memoarima tvrdi kako je jedina dinastija koju je Sabor mogao detronizirati jest bila ona Habsburgovaca, koja nikada nije bila zakonski detronizirana od strane Sabora, iz čega je razvidno da je Pavelić NDH smatrao pravnom slijednicom Trojedne Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije.³⁰ U tomu smjeru Vlada NDH donosi „Zakonsku odredbu 15. svibnja 1941. o kruni Zvonimirovoj” kojom je određeno da suverenitet NDH

²⁸ Pavelić, Ante: *Doživljaji – Kako sam osnovao Nezavisnu Državu Hrvatsku*, Despot Infinitus, Zagreb, 2015., str.144.

²⁹ *Ibid.*, str. 145–146.

³⁰ *Ibid.*

predstavlja povijesna kruna Kralja Zvonimira, a Zvonimirova kruna će Rimskim ugovorima biti ponuđena talijanskoj vladajućoj dinastiji Savoia, odnosno princu Aimoneu, vojvodi od Spoleta.³¹

Kao sljedeći čin potvrde svojih pravnih shvaćanja hrvatske državnosti, Pavelić je odlučio sazvati zasjedanje Sabora na koje su pozvani narodni zastupnici koje su Hrvati birali na izborima iz 1938., živeći zastupnici iz 1918. godine i pripadnici ustaškoga pokreta. Dakle, ustaše, unatoč nepriznavanju Jugoslavije, priznaju volju hrvatskoga naroda izraženu 1938. godine te priznaju status zastupnika iz 1918. godine obzirom da pravno taj saziv nikada nije bio zakonito raspušten. Nakon nekoga vremena zbog zastupničkih kritika ustaškoga režima Pavelić je prestao sazivati Hrvatski državni sabor.

Nakon kapitulacije Jugoslavenske vojske, otpor prema vojskama Sile osovine i novim hrvatskim vlastima u NDH nastavlja „Jugoslavenska vojska u otadžbini” koju čine malobrojni časnici vojske Kraljevine Jugoslavije koji su htjeli pružati aktivan otpor Nijemcima, a kojima se na području Srbije i NDH počinju pridruživati i pripadnici predratnih četničkih udruženja i četničkih vojnih jedinica. Na čelu pokreta otpora je bio pukovnik Dragoljub Mihailović – Draža, koji je predstavljao oružanu silu vlade u izbjeglištvu te imao potporu Velike Britanije i poslije SAD-a. Politički program četničkoga pokreta Dragoljuba Mihailovića bio je sadržan u političkoj brošuri „Homogena Srbija” Stevana Moljevića, banjalučkoga pravnika i uglednoga člana Srpskoga kulturnoga kluba, koji je tijekom rata postao politički savjetnik Dragoljuba Mihailovića. Moljević smatra da je novi svjetski rat prilika za Srbiju za ispraviti „pogreške” iz 1918. te ovaj put utvrditi granice srpske etničke zemlje. Prema Moljeviću, poslijeratnu Veliku Jugoslaviju bi činile slovenska autonomna jedinica, hrvatska autonomna jedi-

³¹ Matković, Hrvoje: *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Naklada P.I.P. Pavičić, Zagreb, 2002., str. 156.

nica koja bi obuhvaćala „ostatke ostataka Hrvatskoga Kraljevstva” te bi joj pripala središnja Slavonija odvojena od matice srpskim teritorijem, dok bi ostatak teritorija činio Veliku Srbiju s posebnim autonomijama za Dubrovnik i Dalmaciju. Posebno u vezi Hrvata Moljević ističe kako se, radi buduće sreće naroda u Jugoslaviji, trebaju izvršiti razmjene stanovništva, no teoretske zamisli Stevana Moljevića su u praksi provedene kroz masovna ubojstva i etnička čišćenja hrvatskoga katoličkoga i muslimanskoga stanovništva od strane Mihailovićeve četničke vojske.

Nakon napada Njemačke, na području Jugoslavije se javlja partizanski pokret otpora pod vodstvom Komunističke Partije Jugoslavije i njezinoga vođe Josipa Broza Tita. U početku rata Titove i Mihailovićeve snage tvore politički savez koji će biti narušen njihovim međusobnim ratom iz ideoloških i strateških razlika, te kolaboracijom četnika sa Silama osovine. Jugoslavenski komunisti su u međuraću službeno zauzimali više stavova o državnomu preuređenju Jugoslavije, koji su u svojoj biti bili potpuno proturječni. Prvih godina postojanja Kraljevine SHS jugoslavenski komunisti pozivaju na svrgavanje monarhije i uspostavu centralističke jugoslavenske republike.³² Na Trećoj zemaljskoj konferenciji KPJ ipak je usvojeno načelo samoopredjeljenja naroda, no razlog tomu je bio pad potpore Partiji koja je do tada ignorirala nacionalne probleme u Jugoslaviji smatrajući to „plemenskim sukobom” ili „hegemonijom srpskoga plemena” koji će se riješiti klasnom revolucijom. Posebno su hrvatski komunisti zastupali načelo federalizacije, shvaćajući da komunizam u Hrvatskoj nema budućnosti ako se ustraje na zanemarivanju nacionalne problematike zbog klasnoga i socijalnoga usmjerenja komunističke partije.³³ Na Trećemu partijskom kongresu, održanom u Beču u svibnju 1926. godine, jugoslavenski komunisti prema smjernicama Kominterne prihvaćaju program

³² Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (I)”, „Politički zatvorenik”, br. 87, lipanj 1999., str.19.

³³ Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (III)”, „Politički zatvorenik”, br. 90, rujan 1999., str.14–15.

osnivanja „federalno-radničko-seljačkih republika na Balkanu”.³⁴ Nakon proglašenja šestosiječanjske diktature, hrvatski komunisti u KPJ u veljači 1929. godine proglasom pozivaju radništvo i seljaštvo na ustanak i uspostavu nezavisnih nacionalnih država, među ostalima i Hrvatske, no tek kao prijelazni oblik u zamišljenu sovjetsku balkansku federaciju.³⁵ No, svi međuratni stavovi jugoslavenskih komunista vezanih uz nacionalno samoodređenje su bili uvjetovani stavom Sovjetskoga Saveza, kojemu je nacionalna problematika bila stvar političke taktike radi ostvarenja socijalističke revolucije, zbog čega se KPJ nije mogla nametnuti kao politička opcija koja može riješiti nacionalna i socijalna pitanja naroda u okviru Jugoslavije.³⁶

Tijekom Drugoga svjetskoga rata komunisti provode vlastiti federalni politički program, prvenstveno utemeljen na lenjinističkim i staljinističkim viđenjima federalizma. Stoga, uspostavljaju zakonodavne organe kao zemaljska antifašistička vijeća u budućim federalnim jedinicama i Antifašističko vijeće narodnoga oslobođenja Jugoslavije (AVNOJ), kao vrhovni politički organ partizanskoga pokreta. AVNOJ je na drugomu zasjedanju donio Deklaraciju kojom je potvrdio federativni princip novoga državnoga ustroja.³⁷ U Hrvatskoj je tako prema napatku AVNOJ-a kao vrhovnoga saveznoga tijela osnovano Zemaljsko antifašističko vijeće narodnoga oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH). Protekom rata, a posebno nakon kapitulacije Italije, partizanski pokret kroz dobro organiziranu promidžbu, politiku široke narodne fronte, nasilja ustaških i njihovih saveznika ali i nasilne regrutacije, postaje brojčano značajan pokret otpora. Iako se Jugoslavija u stvarnosti raspala, u Travanjskomu ratu ona pravno nije prestala postojati te je bila zastupana preko Vlade u londonskom izbjeglištvu i Dragoljuba Mihajlovića kao vođe otpora. Nakon što su rojalisti izgubili po-

³⁴ Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (V)”, „Politički zatvorenik”, br. 92, studeni 1999., str. 13.

³⁵ Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (VI)”, „Politički zatvorenik”, br. 93, prosinac 1999., str. 23.

³⁶ Ibid.

³⁷ Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S.: *Ustavno pravo, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1977.*, str. 160.

vjerenje zapadnih saveznika, Tito i partizani preuzimaju ulogu vodećeg pokreta otpora u Jugoslaviji što je dovelo do osnivanja vlade Tito – Šubašić u studenome 1944. i osnivanja Demokratske Federativne Jugoslavije.

U ožujku 1945. vlada Šubašić – Tito je proglasila Demokratsku Federativnu Jugoslaviju, koja je još uvijek bila monarhija s Petrom II. kao kraljem i Titom kao predsjednikom vlade. No, takva ustavno-pravna pozicija nije proistjecala iz Oktroiranoga ustava, već iz sporazuma koje su sklopili Tito i Šubašić.³⁸ U sklopu DFJ, sukladno političkom programu KPJ te stavovima iznesenima u radu AVNOJ-a, osnovane su federalne jedinice, odnosno Federalna Država Hrvatska koja je bila zastupana preko ZAVNOH-a.³⁹ U okviru komunističke Hrvatske započinje i rad Sabora koji nastaje iz ZAVNOH-a, bez demokratskih izbora, a do 1990. će biti najviši zakonodavni organ hrvatske federalne jedinice sastavljen isključivo od hrvatskih komunista u duhu lijevoga jednostranačja. Komunistički teror nad političkim neprijateljima započeo je još za vrijeme trajanja rata, a vrhunac je doživio u poraću kada komunisti *de iure* još nisu uspostavili svoju potpunu vlast te su masovnim likvidacijama poraženih vojski i civila osigurali učvršćenje diktature. Nakon okončanja ratnih zbivanja, održani su izbori za Ustavotvornu skupštinu dana 11. studenoga 1945. u ozračju komunističkoga terora te je na njima pobijedila lista Narodnoga fronta, što je označilo pravni kraj monarhističkoga uređenja Jugoslavije i preuređenje države u Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju (FNRJ), proglašenu 29. studenoga 1945. godine.

³⁸ Op. cit. Sirotković – Margetić, str. 371.

³⁹ Ibid., str. 372.

Ustavnopravni položaj Hrvatske u komunističkoj Jugoslaviji

Izborima iz studenoga 1945. ustanovljena je Ustavotvorna skupština koja je donijela prvi Ustav FNRJ 31. siječnja 1946. godine. Ustavom je potvrđeno novo državno republičko federalno uređenje te je država razdijeljena na šest republika (Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija i Makedonija) i dvije autonomne pokrajine u sklopu Srbije (Vojvodina i Kosovo). U sklopu Druge Jugoslavije osnovana je Narodna Republika Hrvatska koja je dobila vlastiti republički Ustav 18. siječnja 1947. godine.

Člankom 1. novoga saveznoga Ustava FNRJ je dakle određena kao „savezna narodna država republikanskoga oblika, zajednica ravnopravnih naroda, koji su na osnovu prava na samoopredjeljenje, uključujući pravo na odcjepljenje, izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj državi.”⁴⁰ S druge je strane člankom 1. republičkoga Ustava NRH ona određena kao narodna država republikanskoga oblika. Nadalje u članku 2. hrvatskoga Ustava navodi se sljedeće:

„Ostvarujući u svojoj oslobodilačkoj borbi, u bratskom jedinstvu sa Srbima u Hrvatskoj, i u zajedničkoj borbi svih naroda Jugoslavije, svoju narodnu državu – Narodnu Republiku Hrvatsku, hrvatski se narod, izražavajući svoju slobodnu volju, a na temelju prava na samoodređenje – uključujući pravo na odcjepljenje i ujedinjenje s drugim narodima – ujedinio na temelju načela ravnopravnosti s ostalim narodima Jugoslavije i njihovim narodnim republikama: Narodnom Republikom Srbijom, Narodnom Republikom Slovenijom, Narodnom Republikom Bosnom i Hercegovinom, Narodnom Republikom Makedonijom i Narodnom Republikom Crnom Go-

⁴⁰ Novi ustav FNRJ, Izdanje „Službenoga lista FNRJ”, str. 51.

rom u zajedničku, saveznu državu – Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju.”⁴¹

U istomu odjeljku republičkoga Ustava „Osnovnim načelima” definira se teritorij nove hrvatske savezne jedinice i to kao „područje sadašnje oblasti Dalmacije i sadašnjih okruga: Osijek, Slavonski Brod, Daruvar, Bjelovar, Varaždin, Zagreb, Sisak, Karlovac, Sušak i Gospić, te područje grada Zagreba.”⁴² Navedene, granice postoje i danas kao granice međunarodno priznate Republike Hrvatske, a koje su tada bile određene na štetu hrvatskoga naroda i hrvatske federalne jedinice.⁴³ Radi daljnjega shvaćanja ustavnoga položaja NRH bitno je izdvojiti i ustavne odredbe iz čl. 10. kojima je određeno kako NRH vrši državnu vlast suvereno, prenoseći na Federativnu Narodnu Republiku Jugoslaviju samo ona prava, koja su utvrđena Ustavom Federativne Narodne Republike Jugoslavije. Suverena prava Narodne Republike Hrvatske, njezina sigurnost, kao i društveno i političko uređenje, stoje pod zaštitom i obranom Federativne Narodne Republike Jugoslavije te čl. 11. kojim je u skladu s čl. 2. određeno da su Srbi i Hrvati ravnopravni narodi u NRH, dok ostali narodi imaju status nacionalnih manjina kojima se čl. 14. priznaju sva prava s kojima je usvojen stav ZAVNOH-a izražen u članku 1. Deklaracije o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske kojima je definirano da su hrvatski i srpski narod u Hrvatskoj ravnopravni, dok su nacionalnim manjinama osigurana sva prava na nacionalni život.

U čl. 12. Ustava je naglašeno kako je protuustavan svaki čin usmjere protiv samostalnosti, ravnopravnosti i suverenosti hrvatskoga naroda, ali i protiv ravnopravnosti Hrvata i Srba što je u biti odgovaralo čl. 10. federalnoga Ustava kojim je bilo zabranjen svaki čin protiv slobode naroda. Novi Ustav nije pisan u duhu integral-

⁴¹ Zbirka zakona, uređaba i naredaba NRH – Ustav NRH”, „Narodne novine”, Zagreb 1947.

⁴² Ibid.

⁴³ Usp. Boban, Ljubo, str. 53–60.

noga jugoslavenstva s kojim je komunistička Jugoslavija prekinula, a nova ideološka dogma koja je zamijenila integralno jugoslavenstvo bila je „bratstvo i jedinstvo”.

Federalnim Ustavom u čl. 44. određene su ovlasti savezne države nad republikama te je daljnjim člancima određeno da u slučaju razilaženja zakonskih odredbi republike i federacije, jaču pravnu snagu uživaju propisi federacije. Što se tiče određivanja teritorija federacije, on je u čl. 45. definiran kao ukupni teritorij svih republika i pokrajina i kao jedinstveno državno područje.

Iz ustavnih odredbi Ustava iz 1946. razvidno je kako je FNRJ određena kao federativna republika svih južnoslavenskih naroda koji su u Narodnooslobodilačkoj borbi konzumirali svoje pravo na samoodređenje i odcjepljenje udruživši se u federaciju Jugoslavije. Na isti način, u čl. 2. hrvatski Ustav definira hrvatsko pravo na samoodređenje, uključujući pravno na odcjepljenje i udruživanje s drugim narodima, kao pravo koje je konzumirano sudjelovanjem Hrvata u partizanskomu pokretu. Unatoč stalnim naglašavanjima suverenosti i samostalnosti, republika FNRJ je bila definirana kao jedinstveno državno područje što u ustavno-pravnomu pojmovlju označava njezinu nedjeljivost. Ustav iz 1946. je bio, u svojoj biti, prepisani i prilagođeni Ustav SSSR-a iz 1936. poznatiji pod nazivom „Staljinov Ustav”, no koji za razliku od Ustava iz 1946. u čl. 17. svim sovjetskim republikama daje jednostrano pravo secesije bez ikakvih uvjeta.⁴⁴ Citirana odredba, kao i brojne druge liberalne odredbe iz Staljinovoga Ustava, bile su „mrtvo slovo na papiru”, posebice ako se uzme u obzir da su neke sovjetske republike bile vojno okupirane i lišenjem nezavisnosti pripojene Sovjetskomu Savezu. Moša Pijade, kao politički i pravni autoritet, u obrazlaganju Ustava iz 1946. izjavljuje kako pravo na samoodređenje, uključu-

⁴⁴ Radan, Peter: „Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia”, „University of Tasmania Law Review”, Vol 20, No 2, 2001., 191.

jući i odcjepljenje iz Ustava, ne ozakonjuje i pravno na odcjepljenje. Važan izvor prava u Jugoslaviji bili su govori i mišljenja Josipa Broza Tita, kao vrhovnoga vođe, koji je isticao novu Jugoslaviju kao „monolitnu”.⁴⁵

Radi novih političkih i ideoloških okolnosti, uvjetovanih prekidom saveza sa Sovjetima i nastanka Pokreta nesvrstanih, vodstvo Jugoslavije donosi novi savezni Ustav 7. travnja 1963., kojim će dati ustavnu pravnu snagu samoupravljanju kao temeljnoj vrijednosti jugoslavenske države i društva i začetku stvaranja novoga tipa socijalizma. Nekoliko dana kasnije savezne ustavne republike proglašavaju vlastite republičke Ustave radi usklađivanja s novim Ustavom. Novim Ustavom država je promijenila ime u „Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija” (u daljnjemu tekstu SFRJ), a NRH u „Socijalistička Republika Hrvatska” (u daljnjemu tekstu: SRH).

U odnosu na jugoslavenske narode, pravo na samoopredjeljenje, uključujući pravo na odcjepljenje, spominje se u čl. I. Osnovnih načela:

„Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakoga naroda na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje, na osnovu zajedničke borbe i slobodno izražene volje u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji, a u skladu sa svojim historijskim težnjama, svesni da je dalje učvršćivanje njihovoga bratstva i jedinstva u zajedničkom interesu, ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi – Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju, u kojoj u interesu svakoga naroda posebno i svih zajedno ostvaruju i obezbeđuju: socijalističke društvene odnose i zaštitu socijalističkoga društvenoga sistema, nacionalnu slo-

⁴⁵ Ibid., str. 190.

bođu i nezavisnost, bratstvo i jedinstvo naroda i solidarnost radnih ljudi, mogućnosti i slobode za svestrani razvitak ljudske ličnosti i za zbližavanje ljudi i naroda u skladu s njihovim interesima i težnjama na putu stvaranja sve bogatije kulture i civilizacije socijalističkog društva, ujedinjavanje i usklađivanje napora na razvijanju materijalne osnove društvene zajednice i blagostanja ljudi, udruživanje sopstvenih stremljenja s naprednim težnjama čovečanstva, jedinstvene osnove privrednoga i političkoga sistema radi ostvarivanja zajedničkih interesa i ravnopravnosti naroda i ljudi, radni ljudi i narodi Jugoslavije ostvaruju svoja suverena prava u federaciji kad je to u zajedničkom interesu ovim ustavom utvrđeno, a u svim ostalim odnosima — u socijalističkim republikama.”⁴⁶

Iz gornjega članka je razvidno kako je novi Ustav definirao pravo jugoslavenskih naroda na samoopredjeljenje, uključujući pravo na odcjepljenje kao prava koja su narodi Jugoslavije konzumirali ujedinjenjem u socijalističku Jugoslaviju te time postigli konačno nacionalno oslobođenje i ravnopravnost. Štoviše, Ustavom je određeno da je u interesu svih naroda daljnje učvršćivanje bratstva i jedinstva, a postojanje SFRJ je naznačeno kao ostvarivanje nacionalne slobode za sve njezine narode. Novim saveznim Ustavom pravo na samoopredjeljenje i odcjepljenje u kojemu se pojam prava samoopredjeljenja naroda u članku VII „Osnovnih načela” odnosi na druge narode u smislu da će Jugoslavija na međunarodnom planu podupirati narode u njihovomu pravu na samoodređenje posebice u vidu borbe protiv kolonijalizma i nacionalnoga ugnjetavanja, što u biti bilo ustavno vrjednovanje jugoslavenske politike nesvrstavanja, te se ne odnosi na narode i nacionalne manjine u SFRJ.

Kao i Ustavom iz 1946., teritorij SFRJ je određen kao jedinstven i sastavljen od svih teritorija socijalističkih republika te je federa-

⁴⁶ Ustav SFRJ, „Savremena administracija”, Beograd, 1964. god., str. 3.

cija nadležna i odgovorna za zaštitu suverenih prava i ravnopravnosti naroda, održavanje političko-društvenoga uređenja republike. Osim zaštite prava, republika federacija je izričito određena kao odgovorna za zaštitu suverenosti, nezavisnosti, teritorijalne cjelokupnosti, sigurnosti i obrane Jugoslavije, a prema člancima 252. i 255. Ustava je to dužnost naroda i JNA.

Ustavom iz 1963. Jugoslavija je odlučila napraviti odmak od sovjetskoga bloka, dajući pravni i ideološki legitimitet samoupravljачkomu socijalizmu, dok se pravo naroda na samoopredjeljenje i odcjepljenje prema novomu Ustavu nije bitno razlikovao od onoga iz Ustava 1946. te se i dalje vezuje uz komunističku revoluciju. Prema Đorđeviću „to pravo narodi Jugoslavije su ostvarili na osnovu zajedničke borbe i slobodno izražene volje u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji, ujedinjujući se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti, koju su istovremeno stvarali i točnije još više razvijali, i danas razvijaju, kao socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi.”⁴⁷ Nadalje, Ustav iz 1963. godine zadržava dosadašnje tumačenje odnosa podređenosti republike te je definira kao sastavni dio jugoslavenskoga teritorija koji nije suverena država već društveno-politička zajednica u kojoj radni narod ostvaruje suverena prava. Štoviše, republike ne smiju donositi takve odluke koje bi ih gospodarski ili politički stvorile barijeru između nje i drugih republika.⁴⁸ Dakle, možemo zaključiti da bilo kakva samovolja republike je bila protuustavna i nezakonita, a posebno ona koja bi ugrozila političko-gospodarski poredak federacije.

Nakon donošenja Ustava iz 1963., Jugoslavija će ući u političku i gospodarsku krizu. Osim sve dubljih ekonomskih problema, Jugoslaviju su unatoč federalnomu ustrojstvu mučila nacionalna

⁴⁷ Đorđević, Jovan: *Ustavno pravo*, „Savremena administracija”, Beograd, 1967., str. 100.

⁴⁸ Ibid., str. 456-458.

pitanja i centralizacija. Nakon Brijunskoga plenuma i pada Aleksandra Rankovića, došlo je do veće dinamike političkoga života. Nove okolnosti su dovele do buđenja hrvatske nacionalne svijesti, posebice među intelektualcima i studentima, a političko vodstvo SKH je pokrenulo široku društvenu kampanju u svrhu decentralizacije države i višeg stupnja samostalnosti republika u državnim i gospodarskim poslovima, koju su središnje vlasti nazvale Masovnim pokretom (MASPOK). Nakon sastanka u Karadorđevu 29. studenoga 1971., hrvatsko političko vodstvo je odustalo od svojih zahtjeva i dalo ostavke na političke funkcije, a komunističke vlasti su pokrenule tisuće montiranih postupaka protiv sudionika MASPOK-a, odnosno Hrvatskoga proljeća, dok su u inozemstvu poduzete terorističke akcije protiv političke oporbe u većim razmjerima nego ikada prije, i što će trajati sve do 1991. godine. U razdoblju od 1963. godine pa do 1974. godine jugoslavenski zakonodavac je donio čak 42 amandmana zbog neprestanoga širenja samoupravnih organa u političkomu i ekonomskom sustavu, što je bilo povodom donošenja novoga Ustava obzirom da je politička kriza riješena uporabom sile represivnoga aparata.

Nakon stabilizacije režima kroz represivne mjere poduzete prema komunističkim disidentima i antikomunističkomu pokretu unutar MASPOK-a, SFRJ 21. veljače 1974. godine donosi novi i posljednji savezni Ustav, koji će biti na snazi sve do raspada Jugoslavije. Novim Ustavom pravo naroda na samoopredjeljenje s pravom na odcjepljenje se definira identično kao i u prethodnom Ustavu:

„Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakoga naroda na samoopredjeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje, na osnovu svoje slobodno izražene volje u zajedničkoj borbi svih naroda i narodnosti u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji, a u skladu sa svojim povijesnim težnjama, svjesni da je dalje učvr-

šćivanje njihovoga bratstva i jedinstva u zajedničkom interesu, zajedno sa narodnostima sa kojima žive, ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi — Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju, u kojoj, u interesu svakoga naroda i narodnosti posebno i svih njih zajedno, ostvaruju i obezbeđuju socijalističke društvene odnose zasnovane na samoupravljanju radnih ljudi i zaštitu socijalističkoga samoupravnoga sustava, nacionalnu slobodu i nezavisnost, bratstvo i jedinstvo naroda i narodnosti, jedinstvene interese radničke klase i solidarnost radnika i svih radnih ljudi, mogućnosti i slobode za svestrani razvitak ljudske ličnosti i za zблиžavanje ljudi i naroda i narodnosti, u skladu sa njihovim interesima i težnjama na putu stvaranja sve bogatije kulture i civilizacije socijalističkoga društva, ujedinjavanje i usklađivanje napora na razvijanju materijalne osnove socijalističkoga društva i blagostanja ljudi, sustav društveno-ekonomskih odnosa i jedinstvene osnove političkoga sustava, kojima se obezbeđuju zajednički interesi radničke klase i svih radnih ljudi i ravnopravnost naroda i narodnosti, udruživanje sopstvenih stremljenja s naprednim težnjama čovječanstva...”⁴⁹

U odnosu na teritorij SFRJ, čl. 5. je utvrđeno kako je isti jedinstven te ga čine teritoriji svih republika i pokrajina, no u istom članku se određuje i kako se vanjska granica SFRJ može mijenjati samo suglasnošću svih republika i pokrajina, dok se granica republike može mijenjati samo uz pristanak republike. No, u daljnjemu ustavnom tekstu postoje odredbe koje bi se mogle prekršiti jednostranim činom secesije, kao primjerice odredba iz članka 203. kojim je zabranjeno korištenje ustavnih sloboda ako bi ono dovelo do nacionalne ili vjerske mržnje. Zatim se u čl. 237. obvezuje građane Jugoslavije na obranu njezinoga teritorijalnog integriteta, dok je

⁴⁹ „Ustav SFRJ – Ustavi socijalističkih republika i pokrajina i ustavni zakoni, registar pojmova”, „Prosveta”, Beograd, 1974., str. 3.

člankom 244. teritorijalna cjelovitost SFRJ bila izražena kao ustavna vrjednota koju ostvaruju i osiguravaju narodi Jugoslavije.

Novi Ustav, kao i prethodni iz 1963. godine, pisan je mješavimom pravničkoga i ideološkoga marksističkog rječnika, no broj članaka je porastao na njih ukupno 406, što ga je svojevremeno činilo najdužim ustavnim tekstom na svijetu i čime je bio vrlo težak i nečitak za pravne laike.

Ustavom SRH iz 1974. u osnovnim načelima se ponavlja istovjetna ideološka formula kao i u prethodnim republičkim i federalnim ustavima:

„Hrvatski narod, zajedno sa srpskim narodom i narodnostima u Hrvatskoj, u skladu sa svojim povijesnim, slobodarskim težnjama, izvojevao je u zajedničkoj borbi s drugim narodima i narodnostima Jugoslavije u narodnooslobodilačkom ratu i socijalističkoj revoluciji nacionalnu slobodu, vlast radničke klase i radnoga naroda te uspostavio svoju državu - Socijalističku Republiku Hrvatsku i na temelju prava na samoodređenje, uključujući i pravo na otcjepljenje i udruživanje s drugim narodima, svojom slobodno izraženom voljom, a radi zaštite svoje nacionalne nezavisnosti i slobode, slobode, svih naroda i narodnosti koji žive u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj, osiguranja izgradnje socijalističkoga društva i svestranoga društvenoga i nacionalnoga razvoja, uvjeren da je daljnje učvršćivanje bratstva i jedinstva naroda i narodnosti Jugoslavije u njihovu zajedničkom interesu, dobrovoljno se ujedinio s ostalim narodima i narodnostima u Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju, u kojoj, u interesu svakoga naroda i narodnosti posebno i svih zajedno, ostvaruje i osigurava...”⁵⁰

Nadalje čl. 1. se SRH određuje kao nacionalna država hrvatsko-

⁵⁰ Ibid., str. 279.

ga naroda, država srpskoga naroda i država drugih narodnosti u sastavu SFRJ, rješavajući na taj način nacionalno pitanje, no nacionalno pitanje u Jugoslaviji nije imalo politički značaj te su savezne republike osnovane prvenstveno radi provođenja internacionalnoga socijalizma. Iz saveznoga Ustava je razvidno da su isti tumačili socijalističke republike kao države u kojima je nositelj suvereniteta radni narod, odnosno radnička klasa, a ne nacija, sukladno čl. 3.: „Socijalistička republika je država zasnovana na suverenosti naroda i na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, i socijalistička samoupravna demokratska zajednica radnih ljudi i građana i ravnopravnih naroda i narodnosti.”⁵¹

Kao i jugoslavenski, hrvatski Ustav iz 1974. godine nije donio nikakve bitne promjene vezane uz položaj hrvatskoga naroda ili republike vezane uz suverenost ili prava na jednostranu secesiju. Štoviše, novim Ustavom je opet potvrđen zaseban položaj srpskoga naroda u Hrvatskoj, no i dalje je suveren republike kao i u prethodnim Ustavima bio radni narod, dok socijalističke republike nisu bile suverene države već dio jedinstvenoga jugoslavenskoga teritorija što je utvrđeno u čl. 2. saveznoga Ustava i članku 4. republičkoga Ustava.

Ustav iz 1974. godine će u predstojećim godinama biti kamen spoticanja između republika i pokrajina, a sve će kulminirati velikom ustavnom krizom koju će potaknuti srpski komunisti. Razlozi donošenja novoga Ustava su bili čest predmet pravnih i političkih rasprava, koje traju i do danas. Štoviše, u tomu smislu aktualno je tumačenje kako je Tito zajedno s partijskim vrhom želio osigurati miran raspad Jugoslavije, posebno nakon iskustva Hrvatskoga proljeća. No, takve motive opovrgavaju suvremenici i dionici političkih zbivanja. Bilandžić navodi kako je Ustav iz 1974. godine bio prirodan pravni slijed nakon Ustava iz 1963. i amandmana koji

⁵¹ Ibid., str. 12.

su uslijedili te je Ustav iz 1974. ideološki i pravno vjerodostojan sljednik potonjega i nije išao mimo Titovih političkih namjera te se ideja novoga Ustava kod Tita i užega kruga suradnika pojavila sredinom šezdesetih, nedugo nakon donošenja Ustava iz 1963.⁵² Dakle, prema Bilandžiću, proljećarska zbivanja nisu motivirala partijsko vodstvo za promjenu ideološkoga smjera i donošenjem novoga Ustava, što je iz pravnoga i povijesnoga iskustva logično. Naime, nakon što su beogradski i hrvatski tvrdolinijaški komunisti slomili hrvatski narodni pokret, nije bilo potrebe za uvažavanjem njihovih zahtjeva dajući im ustavni legitimitet. Naposljetku, povijesno i pravno iskustvo rađanja država i Ustava poučava nas kako nijedna država ne nastaje s ciljem da bi se raspala, stoga ni Titov motiv za donošenjem novoga Ustava nije bilo osiguravanje mirnoga raspada Jugoslavije, posebno zato što Ustav iz 1974. kao i oni prije toga daju identičnu nepotpunu i nejasnu definiciju „prava na samoopredjeljenje uključujući i pravo na odcjepljenje”. Revolucionarnost Ustava iz 1974. se ogledala u njegovu dopuštanju više ovlasti republikama, odnosno određeno je da će se odluke na federalnoj razini donositi sporazumno, što je u velikoj mjeri bilo nadahnuto samoupravljačkim socijalizmom kao ideološkom dogmom titoističkoga socijalizma. Da ustavotvorac nije imao namjeru davati republikama pravo na odcjepljenje razvidno je iz više ustavno-pravnih znanstvenih tekstova o prirodi jugoslavenskoga ustava, ali i izostanka donošenja ustavnih zakona kojim bi se regulirali politički procesi ukoliko bi do odcjepljenja došlo. U odnosu na prava na samoodređenje s pravom na odcjepljenje jasno je iz teksta Ustava da se isto odnosi na narode SFRJ, a ne na republike kako to objašnjava Tomac. Štoviše, Tomac Ustav iz 1974. godine dovodi u svezu s načelima AVNOJ-a te ga predstavlja kao produžetak komunističke revolucije koja je u stalnom usavršavanju jugoslavenskoga federalizma i državnoga sustava, do

⁵² Bilandžić, Dušan: „Geneza ideje o Ustavu iz 1974. godine”, „Politička misao”, Vol. XXI/1984/, No. 4, str. 73-77.

onoga trenutka kada će Jugoslavija prestati biti država i pretvoriti se u samoupravljačku zajednicu.⁵³ Iz navedenoga je razvidno da je riječ o ustavnoj legitimaciji jugoslavenskoga tipa socijalizma, a ne afirmaciji nacionalnih, odnosno republičkih prava ili ustavno-pravnoga rješenja nadolazećeg raspada Jugoslavije i nacionalnih revolucija.

U odnosu na ustavno pravo na samoopredjeljenje s pravom na odcjepljenje, svoj stav je dala i tadašnja jugoslavenska pravna znanost.

Tako *Pravna enciklopedija Jugoslavije* navodi: „U jugoslavenskoj socijalističkoj federativnoj samoupravnoj zajednici akcenat svakako nije i ne može biti na otcepljenju, već upravo na bratstvu i jedinstvu, na zajedništvu koje obezbeđuje zajedničke i posebne interese.”⁵⁴ No, nije se samo znanost bavila pitanjem legalnosti jednostranoga odcjepljenja jugoslavenskih republika, već i Ustavni sud Jugoslavije te je u više navrata secesiju proglasio nelegalnom. No, takav stav nije bio karakterističan samo za Jugoslaviju, već i za demokratske federacije kao SAD i Kanada čiji su Vrhovni sudovi također zauzeli stav o nelegalnosti jednostranoga odcjepljenja federalne države. Štoviše, SAD su izvršile vojnu invaziju i silom povratile u svoj sastav savezne države koje su 1861. proglasile samostalnost u okviru Konfederalnih Država Amerike.⁵⁵

Uzevši u obzir sve titoističke federalne i republičke Ustave, razvidno je da je Jugoslavija bila teritorijalno jedinstvena i nedjeljiva država koja se sastojala od država – socijalističkih republika koje su sudioništvom u komunističkoj revoluciji dobrovoljno pristupile federaciji s ciljem ostvarenja svoje nezavisnosti, nacionalne ravnopravnosti te ekonomskoga napretka kroz samoupravni socijalizam. Ustavne odredbe ukazuju da se vanjska granica SFRJ nije

⁵³ Tomac, Zdravko: „Jugoslavenski federalizam”, „Politička misao”, Vol. XXIII/1986/, No. 3, str. 4–14.

⁵⁴ „Pravna enciklopedija 2, O-Ž”, Savremena administracija, Beograd, 1989., 1239.

⁵⁵ Usp., Radan, Peter, str. 181–183.

mogla mijenjati bez pristanka svih republika i pokrajina, što jasno ukazuje na njezinu nedjeljivost kao i ustavnu dužnost svakoga njezinog građanina za obranu integriteta Jugoslavije. Isto tako, republičkim Ustavom SRH, kao i druge republike, je bila definirana kao sastavni dio SFRJ te je njezina državnost bila vezana uz državnost SFRJ i njezinu cjelovitost

Svakako je značajna činjenica da je komunistička Jugoslavija u svomu postojanju donijela čak tri Ustava, što ukazuje da je u državi neprekidno vladala ustavna kriza političkih samoupravljačkih ustanova, a koja se donošenjem novih Ustava samo produbljivala, posebno iz razloga što se ustavotvorac bavio ozakonjivanjem ideoloških dogmi i fikcija, a ne pravima pojedinca, građanina i naroda. Naposljetku, upravo će ustavna kriza uzrokovana ideološkim, fikcijama Ustava iz 1974. biti uvodom u ratna događanja koja će početi komunističkim agresijama na Sloveniju i Hrvatsku, a završiti NATO-ovim bombardiranjem Srbije 1999. godine.

Pravni temelji osamostaljenja Hrvatske

Krajem osamdesetih godina ustavna kriza i nastojanja srpskoga vodstva da derogira ustavne promjene iz 1974. izazvali su otpor kod slovenskih i hrvatskih komunista, ali i utjecali na jačanje demokratskoga pokreta u Hrvatskoj. SKH, unatoč otporu prema Miloševiću, nije uzimao raspad Jugoslavije kao realno političko rješenje. Pod pritiskom javnoga mnijenja, i urušavanja komunizma u Srednjoj i Istočnoj Europi, donose amandmane na Ustav kojima se omogućuju višestranački izbori, na kojima uvjerljivu pobjedu odnosi Hrvatska demokratska zajednica. Novi višestranački Sabor pristupa pisanju novoga hrvatskoga Ustava koji je izglasan 22. prosinca 1990. godine, zbog čega nosi naziv Božićni Ustav. Dajući legitimitet pokrenut za samostalnost Hrvatske, pisac Božićnoga Ustava u „Izvorišnim osnovama” kronološki navodi hrvatski državnopravni slijed, navodeći Banovinu Hrvatsku kao potvrdu državne samobitnosti te odluke ZAVNOH-a i poseban položaj Hrvatske na temelju titoističkih Ustava. No, u istomu tekstu ustavni pisac odriče legalnost postojanja jugoslavenske države naglašavajući kako Sabor nikada nije sankcionirao ujedinjenje. U daljnjemu tekstu se naglašava raskid moderne hrvatske države sa socijalističkim političkim sustavom na povijesnoj prekretnici, i to temeljem volje hrvatskoga naroda izražene na demokratskim izborima.⁵⁶

Nadalje, pisac Ustava se poziva na pravne razloge, počevši od opće prihvaćenih načela u suvremenu svijetu i neotuđivosti i nedjeljivosti, neprenosivosti i nepotrošivosti prava na samoodređenje i državnu suverenost hrvatskoga naroda, uključujući i neokrnjeno pravo na odcjepljenje i na udruživanje, kao osnovnih preduvjeta za mir i stabilnost međunarodnoga poretka. Republika Hrvatska ustoličuje se kao

⁵⁶<https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, „Ustav Republike Hrvatske” pristupljeno 25. siječnja 2021. godine.

nacionalna država hrvatskoga naroda i država pripadnika inih naroda i manjina, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Mađara, Židova i drugih, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti te ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN i zemalja slobodnoga svijeta.”⁵⁷ Stoga se hrvatsko vodstvo oslanja na načela međunarodnoga prava koja jamče pravo na samostalnost Hrvatske. No, u Završnim i prijelaznim odredbama, točnije u čl. 140. se ističe kako Hrvatska unatoč proglašenju Ustava ostaje u SFRJ do odluke Hrvatskoga Sabora.⁵⁸ Upravo na temelju čl. 140. Ustava 25. lipnja 1991. godine Hrvatski Sabor donosi Ustavnu odluku o samostalnosti i suverenosti Republike Hrvatske, te istoga dana donosi Deklaraciju o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske.⁵⁹ Zakonodavac se u Ustavnoj odluci ne poziva na pravne akte bivše države, što je i suvišno obzirom da se poziva na novi hrvatski Ustav, čak ih i derogira jednostrano preuzimajući sve ovlasti koje je SFRJ imala temeljem Ustava. Prije donošenja Božićnoga Ustava, u socijalističkim ustavnim aktima nije postojala izričita pravna osnova kojom bi Sabor mogao proglasiti nezavisnost, a iz Božićnoga Ustava je izostavljena definicija Republike Hrvatske kao sastavnoga dijela Jugoslavije. U potonjoj Deklaraciji u čl. IV navodi se da „Republika Hrvatska je i po dosadašnjim Ustavima FNRJ i SFRJ imala pravo na samoodređenje uključujući i pravo na otcjepljenje.”, no isto tako se navodi i da svoje pravo crpi iz trinaestostoljetne državnosti, a da je SFRJ bila silom nametnuta hrvatskomu narodu. Brijunskom deklaracijom je odgođena primjena Ustavne odluke o samostalnosti i suverenosti RH te je na nju stavljen moratorij od tri mjeseca, koja su istekla 7. listopada 1991. Idućega dana, 8. listopada 1991., Sabor donosi Odluku o raskidu svih državnopravnih sveza s ostalim republikama i pokrajinama SFRJ te kao pravne osnove iznosi volju građana iskazanu na referendumu od 19. svibnja 1991. godine te Ustavnu odluku i Deklaraciju.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Narodne novine, 56/90.

⁵⁹ Narodne novine, 31/91.

Očito je da iz iskazanoga stava hrvatski zakonodavac zauzima, na nekim mjestima, proturječan stav prema socijalističkim Ustavima. No, u svojoj biti Božićni Ustav je negacija bivših republičkih i federativnih Ustava, što je razvidno iz ustavne definicije suvereniteta kao neotuđivoga, nedjeljivoga i neprenosivoga. Nadalje, pravo na samoodređenje u tekstu preambule se definira kao nepotrošivo, što u jugoslavenskim Ustavima nije bio slučaj te su usvajanjem Božićnoga Ustava udareni temelji hrvatskomu konstitucionalizmu, koji ne izvire iz liberalno-demokratskih i zapadnih političkih i pravnih izvora, nego jugoslavenski konstitucionalizam i federalizam utemeljen na jednostranom nametanju ustavnoga poretka unutar lenjinističke federalne doktrine, koja je nacionalno pitanje promatrala isključivo u okviru postizanja marksističke revolucije.

S druge strane, pobunjeni Srbi su povodom obilježavanja Dana ustanka naroda u Srbu 1990. godine donijeli Deklaraciju o suverenosti i autonomiji srpskoga naroda, eksplicitno citirajući odredbu federalnoga Ustava o pravu naroda na samoopredjeljenje i odcjepljenje te ustavne odredbe SRH kao države hrvatskoga i srpskoga naroda. S jedne strane to nije bilo pogrešno tumačenje ustavnoga teksta, no činjenica jest da takav Ustav nije obvezivao novu hrvatsku državu iz razloga što je ista već tada pristupila pisanju novoga Ustava, a komunistički Ustavi su bili od samoga početka „mrtvo slovo na papiru” koje nije jamčilo prava naroda ni pojedinca, a država ih je često kršila što je i naznačeno u svim ustavnim dokumentima o proglašenju samostalnosti Republike Hrvatske.

Iz tadašnjih političkih okolnosti nadolazećega ratnoga sukoba, logično je da se hrvatsko vodstvo u svojim pregovorima s JNA i tadašnjim jugoslavenskim komunističkim vodstvom moralo pozivati na ustavne odredbe tadašnjih Ustava, iako je prema svim

citiranim izvorima jugoslavenskoga prava čin osamostaljenja RH bio protuzakonit. Mora se imati na umu da je tada SFRJ, a dakle i njezin pravni poredak, uživala potporu međunarodne zajednice. No, sve dvosmislenosti jugoslavenskih Ustava su, unatoč postojanju Badinterove komisije, riješene tek oružanim sukobom odnosno pobjedom Hrvatske vojske nad jugoslavenskim agresorom, a potom i oslobađanjem državnoga teritorija okupiranoga od strane domaćih srpskih terorista potpomognutih ostacima JNA i KOS-a. Gledajući iz jugoslavenske perspektive, ponavljam kako je hrvatsko vodstvo predvodilo nezakonitu pobunu protiv Jugoslavije, no to ne znači da je to bilo tako i iz perspektive međunarodnoga prava jer međunarodni pravni poredak može dati pravni legitimitet i legalnost vladama koje dođu na vlast pobunom, ratom ili državnim udarom, odnosno takve vlade mogu biti legalne i legitimne prema načelima međunarodnoga prava, a tadašnja hrvatska Vlada je svoj legitimitet i legalnost potvrdila slobodnim izborima i referendumom – što nije poduzela nijedna prijašnja komunistička vlada.

Nakon raspada Jugoslavije u ratu, pitanje jednostrane secesije u jugoslavenskom Ustavu je privuklo interes i stranih pravnih stručnjaka. Tako Radan navodi da se, uzevši u obzir sve ustavne odredbe o cjelovitosti Jugoslavije i nepromjenjivosti njezinih vanjskih granica, ne može govoriti o ustavnosti jednostrane secesije jugoslavenskih republika, a što je potvrđeno u političkomu radu jugoslavenskih izvršnih organa i sudskoj praksi Ustavnoga suda SFRJ. Štoviše, Radan Jugoslaviju uspoređuje s Kanadom i SAD-om te jasno ističe kako ne postoji federacija koja smatra ustavnim čin jednostrane secesije.⁶⁰ U odnosu na ustavno pravo na samoodređenje i odcjepljenje, Detrez ocjenjuje kako je to pravo bilo „hipotetske prirode sve dok je Jugoslavija postojala kao stabilna država”. Među ostalim ističe kako se citirano pravo navodi samo u pream-

⁶⁰ Usp. Radan Peter, str. 181–204.

buli Ustava iz 1974., što je važno obzirom da ustavnopravna znanost preambule ne smatra pravno obvezujućim tekstovima Ustava. Nadalje, u trenutku raspadanja Jugoslavije Detrez kao bitnu pravnu činjenicu ističe kako su brojne republike, pa i Hrvatska, donijele vlastite Ustave koji su zamijenili onaj federativni, tako da isti nije imao pravnu snagu na teritorijima republika koje su proglasile ustavnu secesiju. Jedan od razloga ustavnih nedosljednosti Detrez vidi u ideološkomu rječniku jugoslavenskoga ustavotvorca, u kojemu pojam „narod” ima najmanje tri značenja.⁶¹ U svojoj kritici jugoslavenskoga federalizma i konstitucionalizma Bagwell navodi kako većina jugoslavenskih pravnih stručnjaka tvrdi kako se ne može pretpostaviti postojanje prava na secesiju u ustavnomu tekstu te ističe kako je u ustavnomu tekstu istaknuta „dužnost odanosti” koja obvezuje građane na obranu cjelovitosti zemlje. Bagwell navodi kako je Pijade tumačio kako Ustav ne pruža jamstvo prava na secesiju, no u slučaju gramatičkoga tumačenja Ustava pravo na secesiju možda i postoji, ali samo u slučaju revolucije ili kontrarevolucije. Dakle, odvajanje od Jugoslavije, jedan od vrhovnih ljudi komunističke vlade je vidio samo u slučaju nasilnoga obrata u državi. Bagwell potvrđuje tezu kako je ustavno pravo naroda Jugoslavije bilo konzumirano u Drugomu svjetskom ratu kroz NOB prema Ustavu iz 1946., a da je kasnije Savezno izvršno vijeće bilo kakvu jednostranu secesiju proglasilo nasilnim mijenjanjem jugoslavenskoga ustavnoga poretka. Naposljetku, Bagwell zaključuje kako je jedini pravni temelj hrvatske secesije u ljeto 1991. godine bio Božićni Ustav, kako je to sadržano u tekstu ustavnih dokumenata kojima je Hrvatska proglasila samostalnost.⁶² No, bilo je i drugačijih stavova, pa tako Iglar navodi kako je možda postojalo ustavno republičko pravo na samoodređenje i secesiju, no Hrvatska i Slovenija nisu imale navedeno pravo prema međunarodnomu pravnom poretku, iako ih je bilo nužno priznati isključivo u svrhu mirno-

⁶¹ Detrez, Raymond: *The Right to Self-Determination and Secession in Yugoslavia: A Hornets' Nest of Inconsistencies*, „Contextualizing Secession: Normative Studies in Comparative Perspective”, Oxford Press, 2003., str. 112–132.

⁶² Bagwell, Ben: „Yugoslavian Constitutional Questions: Self-Determination and Secession of Member Republics”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol 21, No. 3, 1991. str. 489–523.

ga rješenja oružanoga sukoba. Unatoč svomu stavu, Iglar isto tako navodi kako su postojale brojne odredbe Ustava iz 1974. kojima je pravo na secesiju bilo značajno ograničeno, a tek usvajanjem vlastitih Ustava iz 1990. Hrvatska i Slovenija dobivaju pravo na samostalnost. No, isto tako, Iglar dopušta mogućnost kako su i Hrvatska i Slovenija mogle dokazati neravnopravan položaj u SFRJ, što bi im dalo pravo na secesiju prema Deklaraciji o prijateljskim odnosima iz 1970. godine., a i jedna i druga republika su ispunjavale osnovne uvjete državnosti imajući zaseban etnički identitet, jezik, kulturu i religiju te određene granice.⁶³ Upravo navedenu Deklaraciju spominje i Degan kao instrument međunarodnoga prava da se nastanak države secesijom od druge države ne može u potpunosti isključiti.⁶⁴

Početak međunarodnoga pravnoga aktivizma po pitanju jugoslavenskih Ustava možemo označiti osnivanjem Arbitražne (Badinterove) komisije koja je trebala razriješiti ustavnu krizu SFRJ, sastavljene od ustavnih sudaca zemalja Europske zajednice i na čelu s francuskim pravnikom Robertom Badinterom, što je bila svojevrsna inovacija međunarodne zajednice. Komisija je donijela niz pravnih mišljenja vezanih uz raspad Jugoslavije, no prema Rothu ona je u biti odlučivala o tumačenju ustavnoga prava na samoodređenje, odnosno pravni stav hrvatskoga i slovenskoga vodstva te s druge strane pravno-politički stav jugoslavenskoga i srpskoga vodstva. Roth također navodi nedorečenosti jugoslavenskih Ustava te u tomu pravcu navodi mišljenje Zorana Oklopčića, prema kojem nikada nije utvrđeno pripada li pravo na secesiju etničkim zajednicama ili radnom narodu republika. No, sve nedorečenosti mogu se prema Rothu razriješiti usvajanjem stava Michlea Pomerancea, prema kojemu su prava naroda na samoodređenje i odcjepljenje pravna osnova za uspostavu komunističke Jugoslavije, a ne za njezin raspad.⁶⁵ Komisija je naposljetku donijela deset mišljenja koje je predstavila međuna-

⁶³ Iglar, Richard F.: „The Constitutional Crisis in Yugoslavia and tje International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede”, Boston College International and Comparative Law Review. Vol XV, No 1, 1992., str. 213-239.

⁶⁴ Degan, Vladimir – Đuro: *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2011., str. 235.

⁶⁵ Roth, Brad R.: „Ne-konsenzualna disolucija država u međunarodnom pravu: Inovacija Badinterove komisije u retrospektivi”, *Politička misao*, god 52., br. 1, 2015. str. 48-78.

rodnoj zajednici, a već u prvomu mišljenju su jasno istaknuli kako je jugoslavenska federacija u raspadanju. Time je Badinterova komisija zauzela pravni stav Hrvatske i Slovenije, koje su tvrdile da nema secesije već se radi o disoluciji. Takvim shvaćanjem je utvrđeno kako ne postoje više federalni organi, pa samim time ni federacija. Ukoliko ne postoji federacija, ne postoji ni pravna obveza poštovanja federalnoga Ustava. U tomu smislu Domljan ističe kako je sam Badinter javno izjavio kako je jedini pravno relevantni akt za Komisiju bio Božićni Ustav, a u odnosu na komunističko poimanje hrvatske državnosti Domljan iskazuje sljedeće:

„U lijevome su se tisku razmahale tvrdnje kako Hrvatska priznanje duguje prvenstveno dokumentima iz komunističkoga doba, zaključcima ZAVNOH-a i ustavu iz 1974. i kako je Arbitražna komisija upravo na njima temeljila svoje odluke. Da nije bilo ustava iz 1974, ne bi bilo ni slobodne Hrvatske – tako otprilike glasi teza. To je potpuno suprotno od istine. Komunisti su imali četrdeset godina da stvore hrvatsku državu i nisu to učinili. I da su vladali još četrdeset godina oni to ne bi učinili iz jednostavnog razloga što kao svoju povijesnu zadaću nisu vidjeli stvaranje hrvatske države, nego širenje proleterskoga internacionalizma. I još gore od toga, za njih je nezavisna hrvatska država bila retrogradna ideja, protivna, kako su mislili, prirodnim i povijesnim zakonitostima, što dokazuje i ona strašna Titova rečenicu da će prije Sava poteći uzvodno nego će Hrvatska postati nezavisna. Zato s komunizmom nije moglo biti razgovora ni nagodbe ili, jednostavnije rečeno – komunizam i na njemu stvorena Jugoslavija morali su nestati da bi Hrvatska mogla živjeti!”⁶⁶

Jedina ostavština avnojevske Jugoslavije bile su granice nezavisne Republike Hrvatske koje je nova država naslijedila sukladno načelu međunarodnoga prava *uti possidetis*, koje je međunarodna zajednica primjenjivala u postupku osamostaljivanja kolonijalnih

⁶⁶ <https://www.matica.hr/vijenac/414/raanje-hrvatske-drzave-2562/>, Domljan, Žarko: „Radanje hrvatske države”, pristupljeno 31. siječnja 2021.

država. Što se tiče pravne osobnosti Jugoslavije, Badinterova komisija ju je smatrala nepostojećom u trenutku raspada također držeći da je svaka republika nastala raspadom Jugoslavije zadržala dio te pravne osobnosti. Temeljem toga stava komisija je odbila priznati pravo hrvatskim Srbima na odcjepljenje od Hrvatske, smatrajući da je granicama republike utvrđena pravna osobnost koju Srbi u SRH prema tome nisu imali.⁶⁷ S jedne strane, Komisija nije priznala pravne odredbe bivše SFRJ, dok je s druge strane republikama dala pravnu osobnost koju u bivšoj SFRJ nisu imale, prihvaćajući hrvatsko i slovensko stajalište kako su republike svojom voljom i sa svojim povijesnim granicama postojale prije osnivanja federacije – iako je to netočno, odnosno fikcija, posebice u hrvatskomu slučaju čije granice su oštećene a osobito u odnosu na Bosnu i Hercegovinu te Srbiju. Završetkom rada Arbitražne komisije, a koji će kasnije biti na predmetu kritika stručne javnosti, pravno je okončan raspad Jugoslavije u korist Slovenije i Hrvatske, a na štetu jugo-komunističkih dogmatičara i velikosrpskih ekstremista koji su bili posebno revoltirani mišljenjem Komisije prema kojemu Srbi u Hrvatskoj i BiH nemaju pravo na samoodređenje i odcjepljenje, a koje će odlučno odbiti putem oružanoga ustanka, iako taj stav neće poštovati ni međunarodna zajednica u kasnijim godinama rata, predlažući plan Z4 i priznajući Republiku Srpsku.

⁶⁷ Op. cit. Roth, Brad, R.

Zaključak

Jugoslavija je kao država bila proizvod volje zemalja pobjednica Prvoga svjetskoga rata, a što su iste potvrdile nakon pobjede u Drugomu svjetskom ratu. Njezina opstojnost je bila čvrsto vezana uz autoritarne režime koji su njome upravljali i uz stabilnost međunarodnoga političkoga poretka, što je razvidno jer se Jugoslavija zaista dva puta raspala: izbijanjem Drugoga svjetskoga rata i raspadom komunističkoga bloka, kada je osim *de facto* prestala postojati i kao subjekt međunarodnoga prava. Dakle, treba naglasiti kako se *de iure* Jugoslavija raspala samo jedanput, i to 1991. godine, obzirom da međunarodni pravni poredak nije priznao države nastale okupacijom Jugoslavije. Stoga, Jugoslaviju u njezinom postojanju treba promatrati kao jedinstvenu državno-pravnu cjelinu, a kolokvijalne nazive Prva (monarhistička) i Druga (Titova) Jugoslavija koristiti samo radi oznake promjene unutrašnjega ustroja i režima države, jer se danas u javnomu prostoru isti kolokvijalni nazivi koriste u svrhu razlikovanja dviju zasebnih država – što je pravno netočan zaključak.

Tijekom postojanja Jugoslavije za Hrvate i hrvatske političare najvažnije unutarnje političko pitanje je bilo tzv. nacionalno pitanje, odnosno „hrvatsko pitanje” koje je podijelilo hrvatsku politiku na pobornike dvaju rješenja: rješenje hrvatskoga pitanja unutar okvira Jugoslavije, i rješenje hrvatskoga pitanja osnutkom samostalne hrvatske države. Pobornici hrvatske nacionalne zasebnosti u okviru jugoslavenske države su rješenje vidjeli u federalizaciji Jugoslavije te su uspostavili 1939. godine Banovinu Hrvatsku, te u tijeku Drugoga svjetskoga rata Federalnu Državu Hrvatsku (kasnije NRH, odnosno SRH). Banovina Hrvatska, za razliku od ko-

munističke Hrvatske, nije imala uređen ustavno-pravni status, no njezine prednosti su bile u tomu što je bila definirana kao zasebna autonomna jedinica hrvatskoga naroda u Jugoslaviji, te su postojale značajne političke, gospodarske i vjerske slobode u usporedbi s komunističkom Hrvatskom. S druge strane, socijalistička federalna Hrvatska je bila osnovana kao država hrvatskoga i srpskoga naroda, podređena komunističkoj diktaturi u kojoj je nositelj suverenosti radni narod predstavljen u SKH kao sastavnoga dijela SKJ, a svoje temelje nije imala u povijesnoj državnosti hrvatskoga naroda, nego u pobjedi komunizma u Drugomu svjetskom ratu.

Titoistički federalni Ustavi su u svomu pravno neobvezujućem dijelu isticali pravo jugoslavenskih naroda na samoodređenje, što uključuje i odcjepljenje. Međutim, razvidno je iz ustavnih tekstova da nije postojalo ustavno pravo republika i naroda kako bi temeljem ustavnih ovlaštenja jednostrano proglasili raskid državno-pravnih veza s Jugoslavijom, što bi zapravo bilo u suprotnosti s njihovom pravnom i političkom svrhom jer SRH i Banovina Hrvatska, prije nje, osnovane su kako bi se rješavanjem nacionalnoga pitanja spriječio raspad Jugoslavije, a ne ubrzao. Čak je i hrvatska socijalistička ustavno-pravna znanost definirala osnivanje hrvatske federalne jedinice i njezinu državnost kao revolucionarni proces koji se odvijao usporedno s izgradnjom saveznih organa i savezne državnosti te su međusobno neraskidivo povezani s NOB-om, a upravo uspostava federalnih jedinica u tomu kontekstu predstavlja pravo na samoodređenje naroda. U tomu smjeru navedeni su pravni stručnjaci istaknuli da se državnost nekoga naroda ne ogleda samo u pravu na samoodređenje, nego i samoupravljanje, a koje nije postojalo izvan okvira ustavnoga poretka SFRJ.⁶⁸ Jugoslavenska pravna i politička znanost je kao motivaciju vodstva donošenja Ustava iz 1963. i 1974. jednoglasno navela stvaranje posebnoga tipa

⁶⁸ Op. cit., Mratović, Filipović, Sokol, str.163-164.

jugoslavenskoga samoupravljačkoga socijalizma. Degan socijalističku Jugoslaviju ocjenjuje kao federaciju u kojoj jedinice i njezini građani „nisu bili samostalni subjekti odlučivanja” sve do 1971., kada republike dobivaju pravo samostalnoga povezivanja s vanjskim organizacijama, no ne dobivaju pravo na diplomatske odnose i predstavništvo u UN-u i političkim organizacijama, kako su imale republike Sovjetskoga Saveza.⁶⁹ Ovdje treba dovesti u pitanje i valjanost socijalističkih Ustava. Iako su donijeti po predstavničkim tijelima, odnosno Saboru SRH i Narodnoj skupštini SFRJ, notorna činjenica je da su sazivi predstavničkih tijela bili volja komunističke diktature, a ne naroda Jugoslavije, pa tako ni hrvatskoga naroda. Štoviše, ustavnih odredbi se nije držala ni Vlada, što je razvidno iz nekih ustavnih jamstava kao što su pravo na slobodu govora, tiska, vjeroispovijesti itd., a koja u svakodnevnomu životu nisu postojala.

Svoje pravo na samostalnost Hrvatska je stekla donošenjem Božićnoga Ustava i to u čl. 140. Tadašnjim Ustavom Hrvatska je negirala sve one vrjednote jugoslavenskih Ustava i priključila se krugu zapadnih zemalja. Izmjena Ustava RH je i vrjednovala našu jugoslavensku i komunističku prošlost u čl. 135. Ustava, kojim je zabranjeno svako buduće udruživanje u jugoslavenske i balkanske državne saveze u bilo kojemu obliku.⁷⁰

Božićni Ustav kao temelj hrvatske samostalnosti dobiva potporu u mišljenjima Badinterove komisije, koja se našla na udaru kritika pravnih stručnjaka, no činjenica jest da je načelo samoodređenja naroda vrlo osjetljivo pitanje za međunarodni poredak, no hrvatska samostalnost ima pravne osnove i u međunarodnim pravnim aktima kao što je to navedeno. Svakako su u postupku osamostaljivanja najvažnije zasluge hrvatskih dragovoljaca ZNG-a, MUP-a i HOS-a koji su do međunarodnoga priznanja Hrvatske uspješno

⁶⁹ Op. cit. Degan, Vladimir – Đuro, str. 254–255.

⁷⁰ <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske>, „Ustav Republike Hrvatske” pristupljeno, 31. siječnja 2021. godine.

odbili srbo- komunističku agresiju, nametnuvši tako postojanje samostalne hrvatske države kao činjenicu koja se ne može nijekati ili zanemarivati, što je utjecalo na međunarodno priznanje nakon kojega je RH postala subjektom međunarodnoga prava, počevši od dana 8. listopada 1991. godine. Spominjući agresiju, treba napomenuti da su upravo ideološke formulacije prava na samoodređenje ali i druge ustavne fikcije bez utemeljenja u stvarnomu političkom životu, kao što je proglašavanje zasebnoga položaja Srba u Hrvatskoj, pridonijele eskalaciji sukoba, kao povodu JNA za agresijom i pobunom hrvatskih Srba, što je rezultiralo tisućama izgubljenih života u ratu i ratnim zločinima JNA i srpskih paravojski.

Možda gramatičke proturječnosti ustavnih odredbi hrvatskoga Ustava i nepotrebno spominjanje socijalističkoga razdoblja dovode do svakodnevnih rasprava i politiziranja teme hrvatskoga položaja u Jugoslaviji. Stoga bi, u slučaju promjene Ustava, ustavni pisac trebao izmijeniti preambulu hrvatskoga Ustava te državno pravo Hrvatske temeljiti na državnoj tradiciji hrvatske krune, prava na samoodređenje hrvatskoga naroda i pobjede u Domovinskomu ratu te preskočiti razdoblje između 1918. i 1990. godine, isključivši time sve nedemokratske režime iz svoje pravne povijesti, kao što je to napravila Slovačka. Takvo rješenje bi zadovoljilo i ustavno-pravni kriterij državnoga slijeda, jer državno pravo koje proizlazi iz državno-pravne tradicije Kraljevine Hrvatske nije istovjetno državno-pravnim temeljima Banovine Hrvatske i SRH obzirom da je Jugoslavija svoj pravni integritet kao subjekt međunarodnoga prava crpila iz državnosti Kraljevine Srbije, odnosno odlukom europskih sila o priznanju samostalnosti i suverenosti Srbije na Berlinskomu kongresu 1878. godine. Ako bi hrvatski zakonodavac i ustavno-pravna znanost inzistirali na državnomu pravu iz razdoblja Jugoslavije, to istovremeno znači i odricanje od hr-

vatskoga državnoga prava te početak naše državne i ustavne povijesti s Kraljevinom Srbijom kao pravnom osnovom, što bi bilo u proturječju čak i sa „Izvorišnim osnovama”. Dakle, na hrvatskoj pravnoj znanosti i politici ostaje izbor hoće li se moderna hrvatska država afirmirati kao pravna slijednica hrvatske države nastale u srednjemu vijeku u okviru europske kulture i tradicije, a koja je potvrđena demokratskim izjašnjavanjem hrvatskoga naroda i pobjedom u Domovinskomu ratu, ili u okviru balkanske umjetne tvorevine obilježene diktaturama koje su odnijele desetke tisuće života.

Zaključno, u ovomu se radu iznosi jedna nova perspektiva novije hrvatske pravne povijesti, koja daje novo tumačenje pravnim temeljima moderne hrvatske države izostavljajući iz istih naslijede komunističkoga jugoslavenskoga režima, oslanjajući se na ustavnopravna tumačenja ustavnih stručnjaka SFRJ, ali i međunarodnih pravnih stručnjaka koji su jugoslavenske Ustave proučavali u jeku ustavne krize i njezine međunarodne aktualnosti tijekom Domovinskoga rata, ali i tijekom sudskih procesa pred Međunarodnim sudom za područje bivše Jugoslavije. Zaista, iz navedenih tekstova je jasno da jugoslavenski, pa i tadašnji hrvatski, ustavni stručnjaci su u novom Ustavu vidjeli samo jednu fazu razvoja samoupravnoga socijalizma, no i ne pravnu osnovu za odcjepljenje. Tek raspadom Jugoslavije se pojavljuje tumačenje kojim se nastoji odredbama federalnoga Ustava iz 1974. godine dati državotvorni značaj za bivše jugoslavenske republike, iz čega je razvidno da je takav stav zauzet zbog tadašnjih vanjskih i unutarnjih političkih prilika, a ne zbog toga što je pravo na samoodređenje uz odcjepljenje bilo neotuđivo ustavno pravo naroda bivše SFRJ. Nadalje, kao što je već spomenuto, i međunarodna struka je zauzela isti stav navodeći kako je pravo na samoodređenje u kontekstu titoističkih Ustava bila svojevrsna izlika za postojanje Jugoslavije. Svakako, ustavni položaj hrvat-

skoga naroda u Jugoslaviji i afirmacija njezine državnosti unutar jugoslavenskoga konstitucionalizma je još uvijek nedovoljno istražena tema i svaki od triju socijalističkih Ustava zaslužuje temeljnu znanstvenu analizu za bolje razumijevanje moderne hrvatske povijesti, ali i zbog budućih odnosa Republike Hrvatske sa susjednim bivšim jugoslavenskim republikama Srbijom i Bosnom i Hercegovinom zbog neriješenih pravnih, pograničnih i diplomatskih pitanja, koja su ostala neriješena od raspada Jugoslavije i rješavanja „hrvatskoga pitanja” u BiH. Odlukom hrvatskoga naroda i pobjedom u Domovinskomu ratu ideja Jugoslavije je poražena, no ona i dalje postoji u određenim sferama političkoga, kulturnoga i znanstvenoga života, dok je jasno da nije izgubila svoju primamljivost za međunarodnu zajednicu kroz njezinu politiku prema bivšim republikama SFRJ i prisilnoj regionalizaciji i definiranjem Zapadnoga Balkana kao političkoga pojma, zanemarujući pri tome kako je jugoslavenska ideologija, u svomu integralnom i komunističkom obliku, bila iskra krvavih ratova i stradavanja svih južnoslavenskih naroda te opravdanje za postojanje nasilnih i autoritarnih totalitarnih režima.

Literatura:

Knjige:

- Boban, Ljubo: *Hrvatske granice 1918. – 1993.*, Školska knjiga, HAZU, Zagreb, 1993.
- Degan, Vladimir – Đuro: *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2011.,
- Dorđević, Jovan: *Ustavno pravo*, „Savremena administracija”, Beograd, 1967.
- Horvat, Rudolf: *Hrvatska na mučilištu*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- Matković, Hrvoje: *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Naklada P.I.P. Pavičić, Zagreb, 2002.
- Mratović, V., Filipović, N., Sokol, S.: *Ustavno pravo*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1977
- Pavelić, Ante: *Doživljaji – Kako sam osnovao Nezavisnu Državu Hrvatsku*, Despot Infninitus, Zagreb, 2015
- Pilar, Ivo: *Uvijek iznova Srbija*, Consilium, Zagreb, 1997,
- Sirotković, Hodimir – Margetić Luj: *Povijest država i prava naroda SFR Jugoslavije*, Školska knjiga, Zagreb, 1988.,
- Tuđman, Franjo: *Hrvatska u monarhističkoj Jugoslaviji – Knjiga druga (1929.-1941.)*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 1993.
- Pravna enciklopedija 2*, O-Ž, Savremena administracija, Beograd, 1989.

Znanstveni radovi i članci:

- Bagwell, Ben: „Yugoslavian Constitutional Questions: Self-Determination and Secession of Member Republics”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol 21, No. 3, 1991.
- Bilandžić, Dušan: „Geneza ideje o Ustavu iz 1974. godine”, „Politička misao”, Vol. XXI/1984/, No. 4
- Detrez, Raymond: *The Right to Self-Determination and Secession in Yugoslavia: A Hornets' Nest of Inconsistencies*, „Contextualizing Secession: Normative Studies in Comparative Perspective”, Oxford Press, 2003.
- Iglar, Richard F.: „The Constitutional Crisis in Yugoslavia and tje International Law of Self-Determination: Slovenia's and Croatia's Right to Secede”, *Boston College International and Comparative Law Review*. Vol XV, No 1, 1992.
- Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (I)”, „Politički zatvorenik”, br. 87, lipanj 1999.
- Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (III)”, „Politički zatvorenik”, br.

90, rujan 1999.

Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (V)”, „Politički zatvorenik”, br. 92, studeni 1999.

Jonjić, Tomislav: „Komunisti iz Hrvatske i hrvatska država (VI)”, „Politički zatvorenik”, br. 93, prosinac 1999.

Jonjić, Tomislav: „Planovi federalizacije Jugoslavije” Republika Hrvatska, god. XLVI, rujan 1997.

Nazor, Ante: „Kontinuitet velikosrpske politike i uloga Hrvatske u obrani BIH od velikosrpske agresije i spašavanju Muslimana u BIH 1990-ih na primjeru Bihaća”, National security and the future, 3(19), 2018.

Radan, Peter: „Secession and Constitutional Law in the Former Yugoslavia”, „University of Tasmania Law Review”, Vol 20 No 2, 2001

Raić, Marko: „Državnopravni položaj hrvatskih zemalja u sklopu Austro-Ugarske Monarhije”, Obnova, broj 2., 2014.

Regan, Krešimir: „Srpski kulturni klub i Banovina Hrvatska”, Časopis za suvremenu povijest, br. 2., 2008

Roth, Brad R.: „Ne-konsensualna disolucija država u međunarodnom pravu: Inovacija Baidinterove komisije u retrospektivi” Politička misao, god 52., br. 1, 2015. str. 48-78

Tomac, Zdravko: „Jugoslavenski federalizam”, „Politička misao”, Vol. XXIII/1986/, No. 3, str. 4-14.

Zakonski propisi:

Ustav Kraljevine Jugoslavije iz 1931.

Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije iz 1946.

Ustav Narodne Republike Hrvatske iz 1947.

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963.

Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974.

Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974.

Ustav Republike Hrvatske

Deklaracija o proglašenju suverene i samostalne Republike Hrvatske

Ustavna odluka o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske