FERDO ČULINOVIĆ

DRŽAVNOPRAVNA ANALIZA OSLOBOĐENJA ZADRA

I

»... Isto tako Italija će dobiti pokrajinu Dalmaciju u njenom sadašnjem stanju ...«, glasilo je u čl. 5. Londonskog pakta (26. aprila 1915)[1] obećanje vlada Britanije, Francuske i carske Rusije Italiji, ako raskine svoj dotadašnji odnos prema Njemačkoj i Austro-Ugarskoj,[2] te priđe na stranu Antante i uđe s njom u rat protiv svojih dojučerašnjih saveznika.[3] To imperijalističko darivanje tuđih zemalja talijanskom iredentizmu[4] postalo je osnovnom linijom dalje vanjske politike Italije prema jugoslavenskom Jadranu. Misao Londonskog pakta, podržavana od strane velesila

1 Londonski pakt (od 26. aprila 1915) objavljen je prvi put u listu »Izvjestija« od 28. februara 1917.; u našoj literaturi njegov tekst štampan je u knjizi Ferde Šišića »Jadransko pitanje«, Zagreb, 1920., str. 6—9 (tekst u cjelini objavio je pisac u svom djelu »Jugoslavija između dva rata«, Zagreb, 1961, knj. I, str. 88—90).

2 Ugovorom od 20. februara 1887. Italija je formirala zajedno sa Njemačkom i Austro-Ugarskom tzv. Trojni savez; taj ugovor produžen je 30. maja 1892, zatim 28. juna 1902. i 5. decembra 1912. godine. Međutim, treba naglasiti da je savezništvo Italije u tom Trojnom savezu nerijetko bilo protkano labilnošću, do koje je dolazilo zbog suprotnih političkih interesa Italije prema Austro-Ugarskoj napose. Imperijalistički interesi, koji su svojedobno doveli do formiranja Trojnog saveza, razvijali su se s vremenom u smjeru sve jačih suprotnosti između Italije i Austro-Ugarske (i Njemačke).

3 Italija je ušla 24. maja 1915. u rat na strani Antante protiv tzv. Centralnih sila (Njemačke i Austro-Ugarske).

4 Treba istaknuti da je u Italiji za vrijeme prvog svjetskog rata, kao i po njegovu svršetku, bilo objektivnih građanskih političara i pisaca koji su osuđivali imperijalistički ekspanzionizam talijanskog iredentizma izražen u tajnom Londonskom paktu. Takvu je hrabrost prema maksimalistima i predanost istini pokazao npr. Gaetano Salvemini, koji razotkriva imperijalističke suprotnosti i nedosljednosti talijanskih autora Londonskog pakta, npr. u svom djelu »La politica estera dell' Italia dal 1897 al 1920« (Milano, 1923), te u nizu članaka o Londonskom paktu i talijanskom imperijalizmu, štetnom po uređenje odnosa između Italije i Jugoslavije. U novije vrijeme podvrgava taj ekspanzionizam iredentista naročito Paolo Alatri u svojoj knjizi »Nitti ‚D' Annunzio e la questione adriatica(1919—1920)« ed. Feltrinelli, Milano, 1959, str. 18. i slij.

Antante,[5] prožimala je cjelokupno držanje Italije i nakon završetka prvog svjetskog rata. Našavši se na strani pobjednika, Italija se obilno koristila obećanjima Londonskog pakta, koji je za jugoslavenske zemlje postao upravo poguban. Ideja Londonskog pakta našla je odličan instrumenat svog ostvarivanja naročito u ugovoru o primirju s Austro-Ugarskom, potpisanom u Padovi 3. novembra 1918, iako Austro-Ugarske više nije ni bilo.[6] Osnovna misao koja se ispoljavala u tom ugovoru bila je — nepriznavanje novog državnopravnog stanja, koje je dotle već bilo faktično stvoreno na jugoslavenskom području bivše habsburške monarhije. Tim ugovorom Italija je postala mandatar pobjedničkih velesila i dobila je carte blanche za okupaciju »neprijateljskog teritorija«, a što će se pod time razumijevati, to je više ili manje ostavljeno interpretaciji talijanskog imperijalističkog ekspanzionizma. U takvim prilikama i u takvom duhu posegnula je tadašnja Italija za jugoslavenskim Jadranom, dakle i za samim Zadrom. Italije, kao mandatara velesila Antante, nije se mnogo ticalo stanje koje je u međuvremenu nastalo na »neprijateljskom teritoriju«, za kojim je odmah ona i posegnula.[7]

[5] Naročito od vlada Velike Britanije i Francuske, čiji su predstavnici na Mirovnoj konferenciji u Parizu (Lloyd George i Georges Clemenceau), vršili pritisak na delegate Kraljevine SHS (Nikolu Pašića i Antu Trumbića) da prihvate maksimalistički zahtjev Italije. Tako je npr. na konferenciji Pašić— Trumbić sa Clemenceauom i Lloydom Georgeom (u Parizu 14. januara 1920) Clemenceau izjavio jugoslavenskim delegatima: Mi ne samo da ćemo prihvatiti Londonski pakt nego ćemo Italiji i dopustiti da ga provede . . .« (F. Šišić, Jadransko pitanje, Zagreb, 1920, str. 90).

[6] U uvodnom dijelu ovog ugovora (od 3. novembra 1918) ističe se da se »vrhovno austro-ugarsko vojno zapovjedništvo obratilo 29. oktobra 1918. talijanskom vrhovnom vojnom zapovjedništvu s prijedlogom da se smjesta obustave neprijateljstva«, a zatim se nižu uvjeti »što su ih vlade neprijateljskih saveznih država postavile, a koji su našoj komisiji (misli se austro-ugarskoj vojnoj delegaciji: primj. autora) stavljeni do znanja . . .« (F. Šišić, Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914—1918, Zagreb, 1920, str. 221. i slij.

Međutim, treba konstatirati da u času kada se austro-ugarska Vrhovna komanda obratila talijanskoj Vrhovnoj komandi sa prijedlogom o obustavi neprijateljstava (29. oktobra 1918), da u tome času već Austro-Ugarska nije postojala: na dotadašnjem njezinom državnom teritoriju formirale su se nove države, među njima Država Slovenaca, Hrvata i Srba. Za mandat generala Webera govorila je jedino fikcija o međunarodnopravnom nekom kontinuitetu kao da Austro-Ugarska još postoji, da bi se mogla riješiti pitanja koja su se nametnula. Ali nasuprot ovoj fikciji govorile su činjenice da su na nekadašnjem teritoriju Austro-Ugarske već osnovane nove, samostalne nacionalne države, koje ne bi mogao obvezivati zaključak donesen u pregovorima s mandatorom jedne države koja više ne postoji. Međutim, Italiji je fikcija o postojanju Austro-Ugarske dobro došla, a kako su sile potpisnice Londonskog pakta (Francuska i Vel. Britanija) bile zainteresirane da zadovolje Italiju, to su i njihovi delegati na Mirovnoj konferenciji prihvatili spomenutu fikciju usprkos očitih fakata.

[7] Država SHS nastala je 29. oktobra 1918, kada je Sabor Hrvatske na svojoj svečanoj sjednici proklamirao odcjepljenje Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije od Austro-Ugarske, proglasivši se »posve nezavisnom državom . . . prema Ugarskoj i Austriji, te prema modernom načelu narodnosti, a na temelju narodnog jedinstva Slovenaca, Hrvata i Srba pristupa u zajedničku narodnu suverenu državu Slovenaca, Hrvata i Srba na cijelom etnografskom području toga naroda, bez obzira na ma koje teritorijalne i državne granice, u kojima narod Slovenaca, Hrvata i Srba danas živi . . .« (Stenografski zapisnici Sabora Kralj. Hrvatske, Slavonije i Dalmacije, za 1918. godinu, svezak VI, str. 1468—1469).

Slomom Austro-Ugarske našla se potkraj 1918. u takvoj situaciji i Dalmacija, a s njom i grad Zadar. Danas je pitanje državne pripadnosti Zadra sasvim jasna stvar, ali podjesen 1918. godine postalo je to živim problemom, jer su se oko toga isprepleli politički interesi Italije, koja je tada, tražeći striktnu primjenu Londonskog pakta, zahtjevala da joj se prizna i grad Zadar. Imperijalistički interesi vlada pobjedničkih sila Antante podržavali su tadašnji stav ekspanzionističkih predstavnika Italije i nisu se žacali prema delegatima novostvorene jugoslavenske države.[8] Vlada Italije, a s njom (više ili manje) i predstavnici Antante, stajala je uglavnom na terenu koji je izrazio spomenuti Ugovor o primirju s Austro-Ugarskom. Tome stanovištu protivilo se tadašnje faktično i pravno stanje.

Faktičko je slomom habsburške monarhije Dalmacija ušla u sklop novostvorene Države Slovenaca, Hrvata i Srba. Samim time je Zadar potpao pod suverenitet ove nove države i postao sastavnim dijelom njezina državnog teritorija. Državna pripadnost Zadra određena je činjenicom da je od 29. oktobra 1918. stvorena Država SHS, u koje je teritorijalni opseg ušla i Dalmacija zajedno sa Zadrom. Treba tome dodati i činjenicu da je 30. oktobra 1918. u Zadru bilo osnovano Narodno vijeće Slovenaca, Hrvata i Srba, koje je istoga dana otpočelo da vrši i funkcije državne vlasti u svome djelokrugu.

Postupajući po tom ovlaštenju zadarsko Narodno vijeće SHS naredilo je istoga dana[9] bivšem austrijskom namjesniku grofu Attemsu da napusti grad, što je ovaj odmah i učinio. Tom prilikom Narodno vijeće SHS u Zadru zabranilo je grofu Attemsu da sa sobom ponese i arhiv dalmatinskog Pokrajinskog namjesnika, te su (već na brod ukrcani) sanduci s arhivom vraćeni u zgradu Namjesništva (tada već zadarskog Narodnog vijeća SHS). Uporedo s takvim aktima političke vlasti zadarsko Narodno vijeće SHS preuzelo je odmah i vršenje drugih akata vlasti, napose upravne, saobraćajne, ekonomske, prosvjetne i druge poslove. To Narodno vijeće u Zadru vršilo je i poslove lokalnog karaktera za sam grad i užu okolinu Zadra. Na toj strani mnoge činjenice nepobitno dokazuju da je Zadar tih jesenskih dana 1918. ušao u sklop Države SHS i da su u njemu postojali i djelovali organi političke vlasti te nove države.[10]

Pravno uzevši nema spora o tadašnjoj pripadnosti Zadra Državi SHS Dalmacija, a s njom i Zadar, proglašeni su sastavnim dijelom Države SHS, a samim time poništen je i austrijski Zakon od 21. decembra 1867, kojim je Dalmacija državnopravno pripadala dotle austrijskoj polovini habsburške monarhije. Pozivajući se na narodni suverenitet i ovlaštenje od strane zagrebačkog Narodnog vijeća SHS u Zadru je funkcioniralo njegovo Na-

[8] Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca (od 1. decembra 1918), a dotle je prema savezničkim vladama istupala vlada Kraljevine Srbije i predstavnici Jugoslavenskog odbora u Londonu.

[9] Tj. 30. oktobra 1918.

[10] U Privremeni odbor Narodnog vijeća SHS za Zadar ušli su Juraj Biankini, Silvije Alfirević, Josip Jablanović i Luigi Ziliotto.

rodno vijeće SHS, smatrajući se i de jure ovlaštenim za vršenje svojih funkcija vlasti. Sa stanovišta internoga prava, kojim se uređivala organizacija političke vlasti nove države, nema osnovanog prigovora za tezu o državnopravnoj ispravnosti organizacije i djelovanja zadarskog Narodnog vijeća SHS kao novog organa vlasti.

Međutim, s *Međunorodnopravnoga gledišta* pitanje je bilo dosta sporno. Ono je u vezi sa spomenutom fikcijom o daljem postojanju inače već prestale Austro-Ugarske. Ako se usvoji ova teza, onda je Zadar s obzirom na spomenuti Ugovor o primirju s Austro-Ugarskom sačinjavao jeseni 1918. dio »neprijateljskog teritorija«, odnosno dio Austro-Ugarske. Talijanskoj diplomaciji i državnicima Antante na Mirovnoj konferenciji u Parizu nije ništa smetalo to da Austro-Ugarske zaista više nije ni bilo. Za njih je bila tek važna pretpostavka da ona i dalje postoji (nakon svoga raspada!!!), jer je odatle dalje smatrano kako ima osnova za savezničku okupaciju Zadra i s međunarodnopravnoga gledišta. Tako je upravo i postupila vlada Italije, kada je prvih dana novembra 1918. okupirala Dalmaciju, a 4. novembra te godine ušla svojom vojskom i u Zadar.

Još se gotovo ni stišale nisu velike manifestacije Zadrana, naročito one priređene 2. novembra podvečer povodom dolaska delegata zagrebačkog Narodnog vijeća SHS Ante Tresića-Pavičića,[11] kada je (4. novembra) u zadarsku luku ušla talijanska torpiljerka »55 AS« izvjesivši na jarbol hrvatsku zastavu. Komandant tog talijanskog ratnog broda kapetan korvete Boccard izjavio je kako dolaze u Zadar »kao vaši saveznici, saveznici Jugoslavije, po nalogu Antante u ime vlade nj. v. kralja Italije, da zaposjednemo grad Zadar i zapitamo za prehrambene potrebe . . .«[12] Kapetan Boccard je posebno istakao da »ovo zaposjedanje Zadra ima samo vojnički, a ne i politički karakter . . .« No kad je torpiljarka iskrcala posadu i na nekim zgradama u Zadru izvjesila talijansku zastavu, povjerenik Zemaljske vlade za Dalmaciju (Jerko Macchiedo) izrazio je talijanskom kamandantu protest zbog tog »neprijateljskog čina«, istakavši da »grad Zadar sačinjava faktično i po pravu sastavni dio Države SHS, koja se proglasila neovisnom i stoga okupacija po vojničkoj talijanskoj sili znači povredu teritorija i suverenosti Države Slovenaca, Hrvata i Srba . . . U tome smislu Zemaljska vlada za Dalmaciju diže prosvjed protiv čina okupacije i upravlja taj prosvjed i drugim državama Antante i Saveznim Državama Amerike . . .«[13] Za naivnost mnogih naših tadašnjih političara karakteristična je činjenica da su usprkos navedenom činu okupacije i izvješenja talijanske zastave ipak i

[11] Kao delegat zagrebačkog Narodnog vijeća Tresić Pavičić putovao je razaračem »Varaždinac« za Krf radi pregovora sa savezničkom komandom.

[12] Vjekoslav Maštrović, Kako je izvršena okupacija Zadra 1918.god., Zadar, 1951; Ante Artić, Prilike u Zadru od 1918. do 1941, objavlj. u zborniku »Zadar«, izd. Matice hrvatske, Zagreb, 1964, str. 303.

[13] Isto mjesto.

sutradan (5. novembra) zaredale manifestacije, u kojima se klicala i pjevalo, a komandanta talijanske torpiljarke »AS - SS« (Rina Mattenuccija) manifestaciono u slavlju otpratilo od gradske vijećnice do njegova broda.[14]

Poslije manifestacija uslijedili su okupatorski čini. Talijanska komanda iskrcala je u grad oko 200 naoružanih vojnika raspustivši policijske odrede zadarskog odbora Narodnog vijeća SHS; malo kasnije (11. novembra) skidaju talijanski vojnici izvješene hrvatske i srpske zastave, a ističu samo talijanske.

Pošto je izvršena rekvizicija živežnih namirnica i pošto su se stacionirali jaki odredi talijanske vojske, stigao je 17. novembra 1918. u Zadar talijanski viceadmiral Millo kao komandant dijela Dalmacije koji su dotle već zaposjele talijanske čete. Karakteristično je njegovo držanje prvih dana ove okupacije. Dok je naime 6. novembra komandant tada iskrcanih talijanskih odreda proglasio (s balkona gradske uprave) da se Zadar prisajedinjuje Italiji, te dok je 17. novembra novi gradonačelnik Zadra Luigi Ziliotto izjavo da je Zadar »na uvijek priključen majci Italiji«, dotle je Millo bio rezerviraniji, jer je naglasio kako je do toga dana važilo »ratno osvajačko pravo«, ali »današnjim danom to otpada« jer će i »za Zadar važiti samo uvjeti primirja, kao i za ostalo okupirano područje . . .«

Time je dakle i s talijanske oficijelne strane izraženo dvoje: najprije činjenica talijanske okupacije Zadra, a s tim u vezi i prećutno priznanje da Zadar nije tada potpao pod suverenitet Italije, nego da ostaje i dalje dotadašnji suverenitet države, u koje je sklop tada spadao Zadar. Viceadmiral Millo svakako time nije mislio priznati suverenost Države SHS, ali je očigledno i njemu samom izgledala apsurdnom fikcija o postojanju nekog suvereniteta davno već nestale Austro-Ugarske. Preostaje ipak činjenica da je dolaskom viceadmirala Milla neosporno započela organizacija Zadra u okviru talijanske okupacije.

Talijanska okupacija Zadra razvijala se na način koji je inače bio njoj svojstven i poznat po kršenju međunarodnoga prava, raznim aktima nasilja nad stanovništvom okupiranoga grada, ispadima neodgovornih elemenata sa ciljem da se pomogne nastojanje talijanske delegacije na Mirovnoj konferenciji u Parizu da bi Zadar sa Dalmacijom pripao Italiji.

Povod za istupe protiv zadarskih građana, a napose za samovoljnu promjenu zatečenog stanja vlasti u gradu, dao je ispad nahuškanih talijanaša, koji su 30. novembra izvršili krvavi ispad protiv onih zadarskih stanovnika što su sa zastavama došli na pristanište da pozdrave dolazak japanske flote u Zadar. Povodom toga admiral Millo odredio je u Namjesništvo jednog talijanskog funkcionera, na što su namjesnik Metličić i njegov zamjenik Jablanović dali ostavku i napustili zgradu Namjesništva. Admiralu Millu drugo nije ni trebalo. Namjesništvo im je tako došlo u ruke bez mnogo truda i napora.

[14] Ali tom prilikom treba istaknuti i zanimljivo držanje kapetana Rina Mattenuccija, koji je uzeo u jednu ruku talijansku, a u drugu ruku hrvatsku zastavu i povikao manifestantima: »Evviva Jugoslavia« (Vj. Maštrović, cit., str. 8).

Talijanska okupacija nije se na tome zaustavila. Ubrzo zatim uslijedilo je otpuštanje činovnika, naročito u sudstvu, uplitanje u poslove ureda, nametanje talijanskoga kao službenog jezika na svima javnim mjestima, miješanje čak i u crkvene poslove (kao što npr. pokazuje veto admirala Milla na postavljenje jednog nastavnika u zadarskom Sjemeništu) itd. Talijanski »Governatorato« ističe se kao nadređeni faktor, koji ima naredbodavno pravo, te zahtjeva potčinjavanje.

Uporedo s time zaredala su po gradu sve bezobzirnija postupanja sa zadarskim stanovništvom, koje ne odobrava istupe talijanaša, koji su svojom raspojasanošću dovodili često do krvavih izgreda. Učestala su hapšenja protivnika talijanske okupacije, zatvori postaju prepuni pohapšenih, koje nerijetko zlostavljaju, zatvorenike otpremaju u logore, vrše se često pretresi, noćna hapšenja, zlostavljanja, svakovrsni progoni. Okupaciona vlast ne vodi o tome mnogo računa, kao što se ne brine niti za norme međunarodnoga prava, koje se vidno krše.[15] Pregovori na Mirovnoj konferenciji u Parizu davali su često povoda protivjugoslavenskim elementima da u Zadru svojim neodgovornim raspojasanim ispadima protiv jugoslavenskog stanovništva grada još jače izraze svoju mržnju prema antitalijanskim građanima. Naročito bi se raspojasala talijanaška ulica onda kada bi se pročule vijesti nepovoljne za aneksionističke aspiracije. Tada bi ulicama Zadra krenula talijanaška svjetina, koja bi redom napadala svoje jugoslavenske sugrađane, grdila ih i izlagala svome podsmjehu, zlostavljala ih, a povremeno čak i upadala u stanove svojih protivnika, da tamo uništava i pljačka bez ikakva obzira na odgovornost. A vlast se pri tome često odnosila kao da ništa ne vidi, što je još više podsticalo talijanaške uličare da nekažnjeno provode svoje razularenosti, od kojih je stradalo građanstvo Zadra, koje nije bilo za talijanski aneksionizam.

Stvar Zadra na Mirovnoj konferenciji nije bila sigurna za talijansku iredentu. Bilo je dana kada su i talijanski predstavnici na toj Konferenciji izgledali spremnima da odustanu od zahtjeva za direktnom aneksijom Zadra Italiji, te su pomišljali na različite puteve taktiziranja. Tako se npr. sredinom septembra 1920. pomišljalo i u tim redovima na mogućnost da Zadar dobije specifičnu autonomiju, ali koja bi ipak bila pod stanovitom kontrolom Italije. Na taj način željelo se suzbiti otpor protivtalijanskih krugova na toj Konferenciji, te se posrednim putem (kroz ovu »autonomiju«) domoći faktične vrhovne vlasti nad Zadrom.

Članovi jugoslavenske delegacije odupirali su se zahtjevima talijanske delegacije za Zadrom, ali pri tome ipak nisu bili niti dovoljno dosljedni, a niti uporni i odlučni, kako je to trebalo u tadašnjim prilikama. Kako je tih jesenjih dana 1920. u Rapallu težište diplomatske borbe bilo svedeno više ili manje na pitanje o Rijeci, Zadar je s obzirom na to došao u drugi red spornih problema između Italije i Kraljevine SHS. Jugoslavenski dele-

[15] Po Haškim konvencijama od 1899. i 1907. okupator može čuvati red i mir, ali ne smije mijenjati zatečeno stanje na okupiranom teritoriju.

gati nisu, izgleda, dovoljno posvećivali pažnje takvoj situaciji, nisu pri tome pokazali ni dovoljno elastičnosti, a niti su prema maksimalističkim zahtjevima Italije taktizirali koliko se u tadašnjim prilikama moralo.

Carlo Sforza ističe u svom djelu »Neimari Evrope« da je talijanska delegacija prvih dana novembra 1920. u Rapallu pomišljala i na to da odustane od aneksionističkog zahtjeva prema Zadru, ali su i dalje konsekventno i uporno taktizirali prema jugoslavenskoj delegaciji, predstavljajući se kao da i ne misle na bilo kakvo ublaženje svoga zahtjeva za aneksijom Zadra Italiji. Sam Carlo Sforza (kako se vidi iz njegova kasnijeg opisa tog pregovaranja) bio je iznenađen kada su mu iz jugoslavenske delegacije (10. novembra 1920.) izjavili da vlada Kraljevine SHS konačno pristaje na talijansku aneksiju Zadra i okoline Italiji. Pokazalo se da je pri tome pobijedila bolja diplomatska vještina, jača upornost i vještije taktiziranje talijanske delegacije, koja je uspjela delegaciji Kraljevine SHS nametnuti svoj zahtjev pobjedivši je pri tome u posljednjem času. Jugoslavenski pregovarači u Rapallu (Nikola Pašić, a napose Ante Trumbić) ne govore ništa o takvu stanju na pregovorima. U času kada je (po vlastitom priznanju) Sforza (9. novembra 1920.) bio spreman da Zadar prepusti Kraljevini SHS, on ipak uvjerava jugoslavenske delegate Milenka Vesnića i Trumbića kako »nepopustljivost ne dolazi s talijanske strane«. Međutim, 10. novembra Sforza je mogao izvijestiti Giolittija »da je Trumbić najzad usvojio te zahtjeve« (misleći pri tome i na Zadar). Talijanski ministar vanjskih poslova mogao je zaista 12. novembra 1920. izjaviti kako je — »jedinstvo otažbine postignuto u njenim savršenim granicama«. Postignuto je to potpisom Rapalskog ugovora.

Rapalski ugovor (od 12. novembra 1920.) je (u okviru reguliranja razgraničenja između Kraljevine SHS i Kraljevine Italije) ovako odredio u pogledu Zadra:

»... *Zadar* (Zara) i niže opisani teritorij priznaju se za sastavni dio Kraljevine Italije.

Teritorij Zadra pod talijanskim suverenitetom obuhvata: grad i poreznu općinu Zadar, te poreske općine (odlomke) Arbanasi (Borgo Erizzo), Crno (Cerno), Bokanjac (Bocagnazzo) i dio poreske općine (odlomka) Diklo, određen linijom koja polazeći od mora oko 700 metara jugoistočno od sela Dikla ide u pravoj liniji prema sjeveroistoku do kote 66 (Griž) ...«[17]

[16] »Službene novine« br. 141/a od 27. juna 1921. Rapallski ugovor potpisan je 12. novembra 1920. a obnarodovan je u Kraljevini SHS sa Zakonom od 26. juna 1921. i Ukazom od 26. juna 1922. »uveden u život«.

U Italiji potvrdila ga je Komora 17. a Senat 28. novembra 1920. (sa 253 protiv 14 glasova).

[17] Milenko Vesnić se trudio da spasi Zadar od Italije. Carlo Sforza u svom djelu »Neimari Evrope« piše kako ga je Vesnić molio da svojoj vladi, napose Giolittiju predoči jugoslavenske argemente, koji razotkrivaju neosnovanost talijanskih iredentističkih aspiracija prema Zadru. O tome pruža podatke i Gilbert in der Maur u svom djelu »Die Jugoslawen einst und jetzt«, Leipzig-Berlin, 1926, II knj., str. 44. i slij., zatim i Ivo J. Lederer u djelu »Yugoslavia at the Paris Peace Conference«, New Haven-London,

Italija je dakle, time dobila pravo na Zadar, a istodobno prinudila je vladu Kraljevine SHS da joj odstupi i znatan dio zadarske okoline, bez obzira na to što na tome području uopće nije bilo talijanskog življa i što je bilo očigledno da se time Italija želi prema Kraljevini SHS utvrditi u Zadru kao na odskočnoj dasci za dalje talijansko nadiranje prema jugoslavenskoj unutrašnjosti. Kapitulantski potpisnici ovog ugovora prihvatili su i takav zahtjev Italije, ali to nije bio jedini izraz kapitulantskog stava tadašnje vlade Kraljevine SHS prema Italiji. Talijanska vlada uviđala je da ni ovako prošireni Zadar nema životnih uslova, te je stoga poduzela korake kako bi se život u gradu omogućio koncesijama od strane vlade Kraljevine SHS. U tome je smislu već Rapalskm ugovorom bilo predviđeno ovo:

»Zasebna konvencija utvrdit će sve ono, što se odnosi na izvršenje ovoga člana u pogledu zadarske općine te njezinih odnosa s kotarom i pokrajinom Dalmacijom, te će utvrditi uzajamne odnose između teritorija dodijeljenog Kraljevini Italiji i ostatka teritorija, koji je do sada bio sastavni dio iste općine, kotara i pokrajine, a koji će pripasti Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, podrazumijevajući tu i pravičnu podjelu pokrajinskih i općinskih dobara . . .«[18]

Kod takve redakcije upada u oči rezerviranost talijanskih redaktora Rapalskog ugovora s obzirom na pitanje dotadašnje državnopravne pripadnosti Zadra Kraljevini SHS. Talijanski redaktori naprosto izbjegavaju ovu konstataciju, a jugoslavenski saugovornici nisu, izgleda, na to ni obratili pažnju. Zadar je prema toj redakciji pripadao »pokrajini Dalmaciji«, pa iako je ta konstatacija sasvim tačna, ipak je karakteristično da se dalje od toga u toj formulaciji ne ide. Naprotiv, tom odredbom Rapalskog ugovora govori se o okolnom zadarskom području »koje će pripasti« Kraljevini SHS. Takva formulacija ne odgovara ni faktičnom, a ni državnopravnom stanju, jer zadarska okolina (koju Italija Rapalskim ugovorom nije dobila) nije istom s tim ugovorom pripala Kraljevini SHS, već je i dotle sačinjavala njezin sastavni dio. Prema tome ta odredba Rapalskog ugovora u pogledu proširenog zadarskog teritorija (koji nije priznat Italiji) ima samo deklaratoran, a ne državnopravno konstitutivan karakter.

Trumbić, jedan od glavnih potpisnika Rapalskog ugovora, poslije svoje ostavke (22. novembra 1920.) pokušao je da se opravda pred jugoslavenskom javnošću zbog kapitulantskog stava vlade Kraljevine SHS prema Italiji. Na jednom svom stranačkom zboru (u Splitu, 5. decembra 1920.) Ante Trumbić je u pogledu Zadra istakao kako je i pitanje ovoga grada bilo centralno u okviru talijanskih aneksionističkih pretenzija. »Po januarskom

1963). Međutim, zanimljivo je što Carlo Sforza piše u svom djelu »Nikola Pašić« (prevod. izd. Beograd, 1937, str. 263) kako »... Od raznih državnika prvi mi je čestitao Pašić na zaključenju Rapallskog ugovora i Antihabsburške konvencije, koju sam u isto vreme bio predložio Vesniću i Trumbiću . . .« (cit., str. 263). Ne osporavajući značenje potpisa ove Antihabsburške konvencije ipak je drastično bilo da Pašić na taj način žuri čestitati talijanskom ministru Carlu Sforzi ovu njegovu pobjedu, a težak poraz naše zemlje.

[18] Stav treći člana II Rappallskog ugovora.

prijedlogu — kazao je pri tome Trumbić — Zadar je imao da bude nezavisan grad u granicama općine, uključivši Zadru i sve otoke morskog kanala, pod garancijom Lige naroda i s pravom da bira svoje diplomatsko zastupstvo, naime s pravom da svoje vanjske poslove podijeli Italiji. Time bi Italija bila anektirala vanjski suverenitet[19] toga grada, i naša bi država u vanjskim poslovima imala posla s Italijom. Ovo rješenje bilo bi gore od onoga u Rapallu . . .[20] Tekovina od neprocjenjive važnosti jest u tome što je sva ostala naša državna teritorija ostala slobodna od svake obaveze na kopnu i na moru . . .«[21]

Navedena Trumbićeva konstatacija nije odgovarala satnju stvari. Kraljevina SHS nije »ostala slobodna od svake obaveze na kopnu i na moru« upravo stoga što je i Rapalskim ugovorom bilo predviđeno da će se posebnim jugoslavensko-talijanskim utanačenjem regulirati uzajamni odnosi između ove dvije strane ugovornice. A reguliranje tih odnosa uslijedilo je i s obzirom na zadarsko pitanje upravo na štetu Kraljevine SHS, a u prilog talijanskom stavu u pogledu Zadra. Vlada Italije vršila je upravo s obzirom na Rapallo često pritisak na vladu Kraljevine Italije, da izvrši niz ustupaka, da bi se talijanska vlast nad Zadrom mogla održati i ustaliti.

Još prije dolaska fašista na vlast u Italiji došlo je u aprilu 1922. u Santa Margheriti do utanačenja između Kraljevine SHS i Italije, gdje je s obzirom na Zadar pored ostaloga regulirano i pitanje pogranične trgovine Zadra. Tu je istaknuto uz ostalo:

»Talijanska vlada izjavljuje da je teritorij Zadra van carinskog teritorija Kraljevine Italije i prema tome sva roba koja dolazi iz Kraljevine SHS ulazit će u taj teritorij slobodno i prosto od bilo kakvih dažbina. Kraljevina SHS obvezuje se da neće poduzimati nikakvih izuzetnih mjera protiv izvoza živežnih namirnica svih vrsta iz Kraljevine SHS na teritorij Zadra . . .«[22]

Zadru je, dakle, priznat status slobodne luke, što je bilo u korist talijanske vlasti u ovom gradu, a vlada Kraljevine SHS obvezala se da neće poduzimati nikakve tome suprotne mjere, naime da će dopuštanjem izvoza sa svog područja u talijanski Zadar omogućiti ovom talijanskom uporištu ono što je talijanska vlada time željela da postigne. Talijanska vlada pobrinula se odmah poslije Rapala da dobije što veću sigurnost u pogledu

[19] Nije dovoljno jasno kako to Trumbić dijeli suverenitet na »vanjski« i »unutrašnji«. Takvo bi stanovište bilo neodrživo, jer ne postoji zasebni »vanjski« od »unutrašnjeg« suvereniteta.

[20] Da li bi baš bilo »gore od onoga u Rapallu«, ako bi se pristalo na talijanski zahtjev da Rim predstavlja autonomni Zadar u njegovim vanjskim odnosima? Očigledno je pri tome Ante Trumbić pretjerao, jer je svakako mnogo gore to što je Zadar sa svojom širom pozadinom potpuno predan Italiji, a samim time stvorile su se Italiji daleko veće mogućnosti nego li je sadržavao prednji zahtjev o diplomatskom predstavljanju autonomnog Zadra.

[21] Splitsko »Novo doba« od 5. decembra 1920. godine; pobliže o tome vidjeti i kod M. Marjanovića, Diplomatska borba za Zadar, objavlj. u zborniku »Zadar«, izd. Matice hrvatske, Zagreb, 1964, str. 299.

[22] Isto mjesto.

svog položaja na dalmatinskom području, a napose u Zadru. U tome smislu pregovori između Kraljevine SHS i Italije zaključeni su u februaru i oktobru 1922, a zatim nadopunjeni u oktobru 1923. Konvencijom »o sporazumu za izvršenje odredaba ugovora sklopljenog u Rapallu 12. novembra 1920.«[23] Posebno značenje imala je Konvencija o reguliranju carinskog režima i dr.[24] Zadar je time bio ekonomski osiguran za Italiju, koja je tu spremala svoju odskočnu dasku za svoj dalji udar protiv Jugoslavije.[25]

Politički uzevši ustupanje Zadra Italiji predstavljalo je za državne vrhove Kraljevine Jugoslavije istinsku kapitulaciju, koju je uzalud pokušao obeskrijepiti i povoljnijom (po jugoslavensku stvar) prikazati potpisnik Rapalskog ugovora Ante Trumbić u spomenutom već njegovu splitskom govoru (od 5. decembra 1920). »Mogu Vas uvjeriti — kazao je Trumbić tom prigodom — da ništa nije propušteno, ni svjesno, ni nesvjesno, nego da je urađeno onako kako se moglo...« Ali osjećajući i sam težinu svoga akta, Trumbić je dodao: »... Može se o tome suditi kako se hoće, ali ... ne može se zahtjevati od predstavnika naroda da postigne ono što je bilo nemoguće...« Bilo bi, međutim, krivo prebacivati svu odgovornost na potpisnike Rapalskog ugovora, okrivljavati Trumbića i vladu Milenka R. Vesnića, pa čak i u odstupanju Zadra (i Istre) Italiji tražiti povoda za podjarivanje na hrvatsko-srpski sukob. Pri ocjeni predaje Zadra Italiji treba se istovremeno podsjetiti s jedne strane na političke prilike u svijetu i u samoj Kraljevini SHS. U svjetskopolitičkom pogledu Kraljevina SHS bila je usamljena. Wilson, jedini dotadašnji zagovornik jugoslavenskih stavova (i to ne u potpunosti!), više se nije interesirao, upleten u unutrašnje političke prilike Sjedinjenih Američkih Država, dok su Francuska i Velika Britanija nastojale da protiv Njemačke predobiju za svoju stranu Italiju i da je stoga zadovolje, plaćajući joj tuđim nacionalnim teritorijem. Stav vlada Francuske i Velike Britanije bio je uperen na zadovoljenje Italije i na prinudu vlade Kraljevine SHS da se potčini diktatu Italije, Poruke francuskih i engleskih državnika jugoslavenskoj delegaciji nisu dopuštale nikakve sumnje o njihovu proitalijanskom stavu. Tako je, dakle, uoči Rapalla stajala jugoslavenska stvar u svjetskopolitičkom pogledu.[26] A u samoj zemlji

[23] Ozakonjeno 26. februara 1923, razmjena ratifik. instrumenata istoga dana.

[24] Konvencija između Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca i Kraljevine Italije odnosno carinskog režima i pograničnog prometa između Zadra i susjednih teritorija« od 23. oktobra 1922, ozakonjena 26. februara 1923. (»Pregled međunarodnih ugovora i drugih akata od međunarodnog značaja za Jugoslaviju od 1918. do 1941. godine«, Beograd, 1962, str. 50).

[25] Još jednom pokušala je talijanska vlada da proširi okolni zadarski teritorij, koji bi došao pod suverenitet Italije. Mussolini je naime 10. decembra 1922. zatražio od Pašićeve vlade da se Italiji prizna i otok Ugljan, jer da bi takva koncesija predstavljala »najbrži način da dođemo do definitivnog rješenja«, a istodobno istakao je kako bi to ustupanje požurilo evakuaciju tzv. treće talijanske okupacione zone u Dalmaciji. No pošto je već sam Rapallo izazvao ogromno ogorčenje u narodu, vlada Nikole Pašića (ministar vanjskih poslova Momčilo Ninčić) nije prihvatila ovu drastičnu ponudu fašističke vlade iz Rima.

[26] Pobliže podatke o tome donosi napose i američki historičar Ivo I. Lederer u svojoj knjizi »Yugoslavia at the Peace Conference«, izd. 1963, str .294. i slij.

rasulo je raslo, sudari između centralističke vlade i federalističke opozicije, s jedne, a zatim borba buržoaskih državnih vrhova s proletarijatom i napose s Komunističkom partijom Jugoslavije, s druge strane, razotkrivali su unutrašnju slabost Kraljevine SHS i njezinu nemoć da se odlučno suprotstavi jačem protivniku kao što je bila Italija, makar da su i nju samu rastrzale njene unutrašnje suprotnosti. Mnogi su faktori doveli do toga da je Rapalskim ugovorom izručen Italiji pored ostalog i Zadar, te je taj ugovor (i njegovi epigoni mnogim kasnijim konvencijama) zaista katastrofalan poraz tek stvorene Kraljevine SHS. Taj njezin vanjskopolitički kapitulantski akt bio je uglavnom rezultat njezinih unutrašnjih i svjetskopolitičkih prilika. Ali je katastrofa bila očigledna, i to naročito s obzirom na izručenje Zadra.

Sve što je Rapalskim ugovorom izručeno Italiji, sve je to bio težak udarac na jugoslavenskom nacionalnom tijelu. Sve je to razotkrivalo slabost tek stvorenog državnog sistema, koji je Rapallom bio prinuđen na tako goleme žrtve kao što je predaja oko 600.000 jugoslavenskog življa Italiji bez ikakve zaštite njegovih nacionalnih, njegovih ekonomskih, kulturnih i političkih prava. Ali izručenje Zadra predstavljalo je pri tome upravo kulminaciju te kapitulacije Kraljevine SHS pred Italijom.

Prvi put u Evropi stvara se Rapallom *Kolonijalni ustupak* jednoj velesili. Zadar je Rapallom postao ne samo odskočna daska za namjeravano dalje ekspanzionističko nadiranje Italije na Balkan, nego istovremeno i konstituiranje jednog *Kolonijalnog čvora,* koji treba da bude zametak daljeg imperijalističkog zahvata. Nije tek Mussolini došao na ideju o uspostavi talijanskog »imperija«. Rapallo s izručenjem Zadra Italiji izražava jasno put kojim je kasnije krenuo Mussolini s daljim svojim ekspanzionizmom, čiji je duh i dobio svoju potvrdu i svoj nepobitni izraz ovom predajom Zadra Italiji. Velesile su hladnokrvno prešle preko činjenice da se na tlu jedne savezničke države (Kraljevine SHS) omogućuje drugoj velesili (Italiji) stvaranje *Kolonijalnog punkta,* a vlade tih država, koje su to olakšavale, nisu imale mogućnosti da sagledaju sve dalekosežne svjetskopolitičke posljedice tog njihova ataka na Kraljevinu SHS, da njena vlada pristane na ovo »rapalsko« izručenje Zadra Italiji, da grad na Jadranu postane talijanska kolonija. Za tim aktom slijedili su logički i drugi, a imperijalistički interesi velesila podržavali su kurs porasta tog spleta protivrječnosti sve dok nije buknuo drugi svjetski rat.

II

Zadar je za prošloga rata postao ishodišna tačka za talijanski ekspanzionizam prema čitavoj Dalmaciji, a istovremeno i centar za terorizam, koji se odatle dirigirao i provodio nad narodom okupirane Dalmacije. Ali uporedo s time Zadar je pod uvjetima tuđinskog pritiska i gonjenja naroda postao jedan od središta narodnooslobodilačkoga pokreta, kojeg je aktivnost i pridonijela kasnijem oslobođenju ovoga grada i njegove okoline. U

okviru događaja, koji su se nizali za rata u pogledu Zadra, ovaj je grad prošao kroz više različitih faza, koje govore o njegovoj odlučnosti za stvar slobode i pokazuju koliko su neosnovana bila sva nastojanja i nadanja talijanskih aneksionista da će od Zadra načiniti žarište svoje ekspanzionističke politike, da će u Zadru naći oslonac za svoj dalji imperijalistički hod.

»Rimski ugovori«, kojima je Ante Pavelić, samozvani »poglavnik« osovinske tvorevine »Nezavisne Države Hrvatske«, izručio fašističkoj Italiji onaj dio Dalmacije koji talijanski iredentisti nisu mogli zadobiti Rapalskim ugovorom, ti »Rimski ugovori« nisu neposredno dirali u Zadar,[27] jer je taj grad pripadao Italiji već otprije (od Rapalskog ugovora). Ali ipak je s tim u vezi Zadar dobio u tadašnjem svom uređenju novi status. Kada je, naime, osnovan *Guvernatorat Dalmacije*, Zadar je u prvi mah određen za njegovo sjedište, a istovremeno on je određen da bude sjedište jedne od triju tada osnovanih dalmatinskih »provincija«.[28] Iz Zadra kao sjedišta »Zadarske provincije« izdavani su nalozi i direktive za organizaciju talijanske vlasti nad cjelokupnim okolnim područjem, kako otprije već anektiranim tako i onim koje je fašistička vlada priključila Italiji (u sklopu Dalmatinskog guvernatorata) poslije spomenutih »Rimskih ugovora«. Zadar je u takvu uređenju talijanske vlasti nad Dalmacijom postao središte talijanske okupatorske djelatnosti oko organizacje te vlasti, a napose i oko forsirane italijanizacije ovoga kraja. Konačno, uporedo s mnogim bezuspješnim akcijama političko-propagandističkoga karaktera, odavde je tuđinska okupatorska vlast naređivala i drastične mjere terorističkog pritiska nad stanovništvom, koje je odbijalo da se saživi sa tuđinskim zavojevanjem. Zadar je pri tome prednjačio i u okupatorskom razvijanju oštrog represivnog terorističkog režima, ali uporedo s time i u živom otporu zadarskog i okolnog stanovništva zavojevaču.

Slom fašističke Italije izazvao je u Zadru žive reperkusije. Sam grad ostao je i dalje pod vlašću talijanskih okupatora nekoliko dana, ali je i to kratkotrajno vrijeme dotadašnjeg propalog fašističkog režima razotkrilo

[27] Ali su se za to odnosili na širu zadarsku okolinu, a s tim u vezi i na reorganizaciju talijanske vlasti i u pogledu samoga Zadra.

[28] Od anektiranog dijela Dalmacije vlada fašističke Italije formirala je odmah tri »provincije« u sastavu »Governatorata« i to: zadarsku, splitsku i kotorsku. Zadar je, dakle, postao centrom proširenog svog područja (»provincije«), a ona se faktično proširila na susjedni dalmatinski teritorij, koji je Pavelić prepustio Italiji tri mjeseca nakon potpisa spomenutih »Rimskih ugovora«, naime dogovorom sa Mussolinijem od 22. septembra 1941. O tom proširenju teritorija izručenog Italiji »poglavnik« Ante Pavelić izvijestio je javnost u »Nezavisnoj Državi Hrvatskoj« jednom »Obavijesti« (od 22. septembra 1941), u kojoj je uz ostalo istakao:

»... Hrvatska je državna vlada sretna, da u pitanju zajedničke obrane probitaka Nezavisne Države Hrvatske i savezničke Kraljevine Italije u ratu može sa svoje strane doprinijeti sve, što je od bilo kakve koristi...« Za to je on to prošireno jadransko područje (neanektirano) predao Italiji — »da bi građanska uprava u tom pojasu u pogledu javnog mira i poretka što bolje odgovorila zadaći usklađenja cjelokupne vojno obrambene djelatnosti...« (O tome npr. Eugen Kvaternik, Riječi i činjenice, prilog povijesti hrvatsko-talijanskih odnosa u Drugom svjetskom ratu, objavlj. u časopisu »Hrvatska revija«, Buenos Aires, br. 1 za 1955. godinu, str. 56—75.)

i svu njegovu slabost prema otporu zadarskog stanovništva, ali istovremeno svu nakaznost ostataka fašističke vlasti u provođenju tzv. kaznenih mjera prema narodu zadarske okoline.

S državnopravnoga gledišta treba utvrditi činjenicu da se sa slomom fašističke vlade, pa i formiranjem vlade maršala Badoglija, nije ništa u bitnosti izmijenilo u statusu Zadra. Grad je i dalje nominalno ostao pod suverenitetom Italije, kojoj je još u to vrijeme pripadao kao njezin sastavni dio. Slom fašizma imao je živog odjeka na političke prilike, ali još ne i na državnopravne elemente. Oni su i dalje ostali, ali zaista samo formalno.

Faktično vlast su u Zadru preuzele njemačke okupacione trupe, koje su u Zadar ušle poslije podne 9. septembra 1943. Time je de facto bio završen period talijanske vladavine Zadrom. Sva vlast prelazi s ulaskom njemačkih trupa u grad ipso facto na njemačke vojne komande, dok je ostatak talijanske vojske — ukoliko nije odveden u njemačko zarobljeništvo[29] — bio sasvim podređen njemačkoj komandi. Nad vršenjem akata vlasti u Zadru nikakva utjecaja nisu imale ni vlada maršala Badoglija ni ona Musolinijeve republike di Salló.

Period njemačke vladavine nad Zadrom bio je *Njemačka okupacija* ovoga grada. Vlada Trećeg Rajha nije formalno objavila prestanak talijanskog suvereniteta nad jugoslavenskim područjem, koje je dotle anektirala Italija (bilo po Rapalskom ugovoru, bilo s obzirom na tzv. »Rimske ugovore Pavelić-Mussolini«). Ali ako to ona i nije učinila expressis verbis, izvršila je to de facto. »Adriatiches Küstenkommando« bila je onaj faktor koji je rukovodio svima javnim poslovima u tome periodu njemačke vladavine. Zadar je dakle postao *okupirani grad.*

Vrhovi »Nezavisne Države Hrvatske« požurili su se da i sami ispolje svoju aneksionističku namjeru, i to uglavnom i prvenstveno u pogledu onog teritorija koji je Pavelić izručio Mussoliniju spomenutim »Rimskim ugovorima«. Ante Pavelić 9. septembra 1943. proglasom objavljuje »reinkorporaciju« ovoga teritorija Hrvatskoj. Iz njegovih navoda o »dubokoj zahvalnosti« Adolfu Hitleru moglo bi se pretpostavljati kao da je vlada Trećeg Rajha navodno dala svoj prethodni pristanak na taj aneksionistički akt. Ova pretpostavka očigledno nije imala osnova, jer nema (ili bar za sada nije poznat) nijedan Hitlerov akt (ili akt vlade Trećeg Rajha) koji bi to potvrđivao. No bez obzira na to, takav akt Pavelićeve *»Aneksije«* ne bi imao nikakve *pravne* valjanosti, jer okupatorski kolaboracionist nije izmijenio dotadašnje stanje spomenutog područja, napose zadarske okoline, a još manje samoga grada Zadra. Nije to mogao učiniti ni s pravnog, a ni

[29] U času kapitulacije Italije u Zadru se (po približnoj ocjeni) nalazilo oko 20.000 vojnika, od kojih je jedan dio uspio da se prebaci brodovima za Italiju, drugi se predao jedinicama Zadarskog odreda, dok je navodno oko 8000 talijanskih vojnika zatečenih u Zadru palo u njemačko zarobljeništvo, pošto su ih Nijemci prethodno razoružali. Fašističke »crne košulje« ostale su u gradu i okolini sarađujući s njemačkim okupacionim jedinicama. (Pobliže o tome: Ante Maštrović, Radnički pokret i NOB u Zadru, objavljeno u zborniku »Zadar«, cit. izd., str. 349. i slij.).

s faktičnoga gledišta. De jure njegova »aneksija« bila je samovoljan akt bez stvarne vrijednosti, jer je i sam Pavelić (sa svojom »Nezavisnom Državom Hrvatskom«) bio eksponent okupatorske vlasti, a ona po međunarodnom pravu[30] ne može mijenjati zatečeno državnopravno stanje okupiranoga područja. De facto ova »aneksija« nije ni uslijedila. Bilo je nešto pokušaja od strane vrhova »Nezavisne Države Hrvatske« da to provedu, ali su ti pokušaji naišli na odlučan otpor njemačkih okupatorskih faktora. Tako je, dakle, bilo svršeno s ovom »aneksijom« zadarske okoline (manje - samoga grada) od strane »Nezavisne Države Hrvatske«.

Ali pri tome je s političkog aspekta zanimljivo osvrnuti se na taj pokušaj vrhova »Nezavisne Države Hrvatske«. Pošto su ti elementi bezobzirno izdali (»Rimskim ugovorima« i drugim aktima) ostatak Dalmacije (poslije Rapalla), prisjetili su se povodom sloma svoga fašističkog saveznika u Rimu da se predstave kao neki oslobodilački faktori prema Dalmaciji. Upravo je drastično da su se i ti kolaboracionistički elementi prisjetili da bi trebalo poraditi na oslobođenju ovoga područja od tuđinske vlasti. Ali oni sami to nisu mogli učiniti. Nisu za to imali ni političke ni vojne snage. Zato je bio pozvan samo narod, koji je u svojoj oslobodilačkoj borbi konačno porazio zavojevača i otjeravši ga iz naše zemlje stvarno oslobodio svoj kraj. Tako se dogodilo i sa Zadrom.

Uspješni razvitak narodnooslobodilačke borbe doveo je do toga da je 28. septembra 1944. osnovan u Polači kraj Zadra Gradski narodnooslobodilački odbor.[31] On je bio ne samo organizirano političko rukovodstvo oslobodilačkog pokreta na području Zadra nego je otpočeo vršiti djelimično i poneka akta nove vlasti. U okvir takva njegova rada spadale su naredbe o držanju prema neprijatelju, te istupi protiv kolaboracionističkih elemenata. No, s obzirom na činjenicu da je u samom gradu bilo više hiljada njemačkih vojnika, njegova djelatnost kao organa političke vlasti još se nije mogla razviti onako kako je to bilo moguće na oslobođenim dijelovima Dalmacije. Taj Gradski NOO ostao je, dakle, uglavnom politički rukovodilac norodnooslobodilačkog pokreta za to područje sve do svog konačnog oslobođenja.

Kada se razmatra proces oslobođenja Zadra, onda upada u oči raznovremenost relevantnih događaja, koji su se u tom pogledu dogodili za sam grad i njegovu najbližu okolinu. Ne može se smetnuti s vida činjenica, da je državnopravno prisajedinjenje Zadra i njegove bliže okoline uslijedilo prije faktičnog konačnog oslobođenja grada i njegova faktičnog priključenja Hrvatskoj odnosno Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji. Ta dva događaja nisu uslijedila istovremeno, nego su nastala u razno vrijeme. Kako su oba događaja značajna po svojim posljedicama i suštinskom značenju, to ih treba razmotriti u njihovu historijskom slijedu, ali i u njihovoj uzajamnoj zavisnosti.

[30] Naročito prema Haškim konvencijama »o pravilima suhozemnog rata« od 1899. i 1907. godine.

[31] Vj. Maštrović, Spomendani grada Zadra. Zadar, 1946, str. 65.

Državnopravno može se govoriti samo o prestanku tuđinskog suvereniteta nad Zadrom i njegovom okolinom, koja je po Rapalskom ugovoru potpala pod Italiju. Njemačka okupacija Zadra i ove njegove okoline nije (kako je spomenuto) uništila talijanski suverenitet, nego je samo suspendirala mogućnost njegova izvršenja. Taj nominalni suverenitet ukinula je tek nova jugoslavenska država svojim posebnim državnopravnim aktima o tome.

Prvi je o tome donio odluku ZAVNOH i to 20. septembra 1943. ZAVNOH je tada bio ne samo vrhovno političko rukovodstvo narodnooslobodilačkog pokreta u Hrvatskoj nego i faktični najviši koordinantni faktor nove vlasti, koja se u to vrijeme razvijala na oslobođenom (a djelimično i na neoslobođenom) području Hrvatske. Uzimajući u obzir slom fašističke Italije uporedo sa snažnim porastom jugoslavenske narodnooslobodilačke borbe, ZAVNOH je toga dana donio *»Odluku o priključenju Istre, Rijeke, Zadra i ostalih okupiranih krajeva Hrvatskoj«*. S obzirom na historijsku važnost ove odluke, donosimo je ovdje u cjelini, da bi se jasnije uočio njezin karakter i pravo značenje.

»Narod Istre, Hrv. Primorja, Dalmacije i svih Jadranskih otoka, u zajednici s junačkom Narodno Oslobodilačkom Vojskom Hrvatske, oslobodio je svoje krajeve ispod jarma talijanskih tlačitelja. Vlast u tim krajevima prešla je u ruke Narodno Oslobodilačkih Odbora — jedinih organa demokratske narodne vlasti, koju naš narod poznaje.

Na osnovu tih činjenica, kao i na osnovu načela o samoodređenju naroda, što su ga proklamirali naši veliki saveznici Sovjetski Savez, Velika Britanija i Sjedinjene Američke Države, Zemaljsko Antifašističko vijeće Narodnog oslobođenja Hrvatske donijelo je slijedeće zaključke:

»Proglašuju se ništetnim svi ugovori, paktovi i konvencije, koje su razne velikosrpske vlade sklopile s Italijom, a kojima su hrvatski krajevi Istra, Rijeka, ZADAR, Lošinj, Cres, Lastovo i ostali Kvarnerski otoci predani Italiji . . .«

Ovom odredbom ZAVNOH anulira (proglašuje »ništetnim«) u pogledu Zadra naročito Rapalski ugovor od 12. novembra 1920, zatim sve naprijed navedene konvencije o izvršenju toga ugovora, nadalje Netunske konvencije i druge, koje su razrađivale probleme u vezi s razgraničenjem, a napose oko snabdijevanja Zadra i okoline iz Jugoslavije.

Dalje je ZAVNOH tom istom odlukom zaključio:

»2. Proglašuju se ništetnim svi ugovori, paktovi i konvencije, sklopljene između izdajnika hrvatskog naroda Pavelića i talijanske vlade kojima su dijelovi Gorskog Kotara, Hrvatskog Primorja, Dalmacije i Dalmatinski otoci predani Italiji . . .«

Proglašujući ništetnim te ugovore, napose »Rimske ugovore« (od 18. maja 1941. i Sporazum Pavelić-Mussolini od 22. septembra iste godine) ZAVNOH je time izrazio ujedno i stanovište da ti ugovori nisu ni u času sklapanja imali međunarodnopravno obaveznu snagu, dakle, da ono poništenje vrijedi ex tunc, a ne ex nunc.

ZAVNOH je nadalje objavio tom Odlukom:

»3. Svi spomenuti hrvatski krajevi, tj. Istra, Rijeka, Zadar, anektirani djelovi Hrvatskog Primorja, Gorskog Kotara, Dalmacije i svi Jadranski otoci (uključivši ovamo i Lastovo, Cres, Lošinj i druge) PRIKLJUČUJU SE MATICI ZEMLJI — Hrvatskoj, a preko nje novoj demokratskoj bratskoj zajednici naroda Jugoslaviji, za koju se naši narodi bore . . .«[32]

Izvršni odbor ZAVNOH-a obavijestio je o tome i Pokrajinski komitet KPJ za Dalmaciju. Treba pri tome napose naglasiti činjenicu da ZAVNOH u to vrijeme još nije vrhovni organ vlasti za Hrvatsku, te da s obzirom na to ova Odluka nije u času donošenja imala državnopravnu svoju osnovu. Ali ako je tako zaista s formalne strane (s obzirom na činjenicu da Hrvatska u tome času još nije bila konstituirana, dakle da ni njezin najviši politički rukovodilac ZAVNOH još nije tada imao državnopravnu legitimaciju za donošenje takvih akata, koji bi mogli imati relevantan odjek u međunarodnopravnom pogledu), ipak treba istaknuti da je ZAVNOH u tome času već u sebi nosio izvjesna obilježja tzv. *Faktične vlade* za Hrvatsku.

Poslije prvog svjetskog rata, naime, neki istaknutiji pravni teoretičari, a s njima i političari državnici oko vlada Antante, razvili su i razradili gledište o pojavi tzv. »faktičnih vlada«, koje nastaju u pojedinim zemljama uslijed revolucionarnog kidanja sa starim državnim sistemima i uspostavom novog državnog ustrojstva, kojeg su oni (te tzv. »faktične vlade«) prethodnici i protagonisti. Tako su, npr., to naučanje razvili napose Hans Kelsen, zatim N. Sander, N. Spiropoulos, Albert Verdross i dr., koji su pojavu te faktične vlade nalazili čak i u onom organu koji je u cilju raskida sa starim državnim stanjem nastao na oslobođenom teritoriju, makar da čitava odnosna zemlja i nije oslobođena, ali ako taj organ već de facto vrši neke funkcije iz uobičajene kompetencije vlada.[33] Tim pravnicima i političarima ta je teorija o »faktičnim vladama« bila potrebna iz političkih razloga, da bi tako opravdali osnutak i akcije onih vlada koje su nastale u uslovima revolucionarnog raskida sa starim stanjem, napose u pogledu baltičkih zemalja, zatim Čehoslovačke, Poljske i dr. U toj tezi ima osnovana jezgra s obzirom na nastajanje nove vlasti, koja je već u tom svom usponu dosegla stepen faktičnog funkcioniranja kao organ vlasti, ali još nije dobila za to iščekivano međunarodno priznanje. Ono se stipulira spo-

[32] Ova ZAVNOH-ova Odluka bila je u obliku plakata obnarodovana tih septembarskih dana 1943, te su se ti plakati sačuvali po arhivama; takve plakate napose ima u svojoj arhivi i Institut za historiju države i prava u Zagrebu među dokumentima o ZAVNOH-u iz 1943. godine. Ta je Odluka inače objavljena i u službenoj zbirci dokumenata o ZAVNOH-u, koje je izdao Sabor Narodne Republike Hrvatske kao svoju 3. knjigu (Zagreb, 1950).

[33] O tome su pisali npr. N. Sander u monografiji »Das Factum der Revolution und die Kontinuität der Rechtsordnung«, u časopisu »Zeitschrift für das öffentliche Recht«, sv. I, za 1919, zatim Spiropoulos u djelu »Die de facto Regierung«, Kiel, 1926, zatim A. Verdross u djelu »Das Völkerrecht«, II izdanje, Wien, 1950, Hans Kelsen i dr.

menutom tezom o »faktičnim vladama«, u kome bi slučaju učinak tog međunarodnog priznanja trebalo uzimati kao da vrijedi i ono ex tunc, a ne ex nunc.

Zašto se ne bi to juridičko tumačenje primijenilo i na ZAVNOH u času kada je donio spomenutu svoju Odluku od 20. septembra 1943. godine? Zato postoje svi relevantni uslovi. Veći dio Jugoslavije, a napose Hrvatske, već je stajao pod kontrolom jugoslavenske Narodnooslobodilačke vojske. Na tom oslobođenom području već su bili osnovani i funkcionirali su novi organi vlasti, narodnooslobodilački odbori. ZAVNOH je osnovan 13. juna 1943. kao tijelo koje će biti ne samo vrhovni politički rukovodilac narodnooslobodilačkog pokreta za Hrvatsku, nego i kao faktor koji treba da međusobno povezuje sve nove organe vlasti i usklađuje njihovo djelovanje. Dakle, funkcionirao je već u času donosa ove Odluke de facto kao vrhovni organ nove političke vlasti za Hrvatsku, makar se nije takvim proglasio niti formalno konstituirao. Kako to pokazuje i ova Odluka (od 20. septembra 1943), vidi se da je ZAVNOH istupao u svojstvu najvišeg predstavnika i organa vlasti Hrvatske ne samo u unutarnje političkom nego i u vanjskopolitičkom pogledu kada proglašuje ništetnim međunarodnopravno utvrđene prijašnje ugovore, kao što je Rapalski ugovor (od 1920), i poništava tzv. »Rimske ugovore« Ante Pavelića sa vladom fašističke Italije. Ove činjenice upućuju na opravdanost zaključka da se u tom i takvu djelovanju ZAVNOH-a mogu nazreti već i elementi tzv. *Faktične vlade* za Hrvatsku. Drugo je, međutim, pitanje da li je ZAVNOH u tome svojstvu uopće bio nadležan da donese takav akt međunarodnopravnog domašaja i značenja.

Drugo zasjedanje ZAVNOH-a, koje je nešto kasnije održano,[34] raspravljalo je o tom aktu ZAVNOH-a (od 20. septembra 1943) i na kraju je plenum tog tijela uvojio takvu donesenu Odluku. Na to upućuje kako ZAVNOH-ova Rezolucija sa tog zasjedanja[35] tako i istovremeno (14. oktobra 1943) donesen ZAVNOH-ov Proglas »Narodima Hrvatske«.[36] ZAVNOH je na tom svom plenarnom zasjedanju ponovno zaključio ne samo prestanak važenja Rapalskog ugovora, kojim je 12. novembra 1920. pored ostaloga i Zadar predan Italiji, i svih daljih međunarodnopravnih akata, odnosno konvencija između vlada stare Jugoslavije i Italije (npr. Netunskih i dr.) nego i svih daljih akata kolaboracionističkih vlastodržaca »Nezavisne Države Hrvatske« (napose tzv. »Rimskih ugovora« i dr.). ZAVNOH nije o tome donio odluku, kojom izričito i neposredno usvaja prethodni akt od 20. septembra 1943, ali se iz spomenutih njegovih akata (Rezolucije

34 U Plaškom, 14. oktobra 1943. godine.

35 U ZAVNOH-ovoj Rezoluciji od 14. listopada 1943. spomenuto je oslobođenje velikog dijela zemlje, »skoro čitave jadranske obale«, i dodano: »Poništeni su svi ugovori velikosrpskih klika i izdajnika Pavelića, kojim su južni hrvatski krajevi bili bačeni u ralje talijanskog imperijalizma . . .«

36 »Drugo zasjedanje Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske«, stenografski zapisnici, izd. Zagreb, 1950, str. 98. i slij.

i Proglasa 14. oktobra 1943) jasno vidi da se slaže sa spomenutom Odlukom o ukidanju Rapalskog ugovora i drugih sličnih međunarodnopravnih akata i u pogledu Zadra.

Međutim, i u pogledu ovoga zaključka sa Drugog zasjedanja ZAVNOH-a moglo se postaviti pitanje o kompetenciji toga tijela za donos takve Odluke. To se pitanje nameće ne toliko s obzirom na sam karakter ZAVNOH-a kao faktične vlade za Hrvatsku, jer je takav karakter očigledan s obzirom na njegovo faktično vršenje poslova vrhovnog organa političke vlasti za Hrvatsku. Spomenuto pitanje dobiva ovdje drugi oblik: da li je ZAVNOH-ova Odluka o poništenju Rapalskog ugovora i drugih međunarodnopravnih akata (kojim je Zadar priznat kraljevini Italiji) međunarodnopravno relevantan?!

ZAVNOH-ova Odluka od 20. septembra 1943. i kasnija Rezolucija sa Drugog zasjedanja ZAVNOH-a (od 14. oktobra iste godine) imala je svakako određeni politički odjek. Ti su ZAVNOH-ovi akti svakako odjeknuli u redovima narodnooslobodilačkoga pokreta, za te akte bio je živi interes naročito u narodu ovoga područja, koje se time oduzimalo od Italije i proglašavalo njihovo priključenje Hrvatskoj, odnosno Jugoslaviji. Ali u međunarodnopravnom pogledu ti ZAVNOH-ovi akti nisu imali, a nisu ni mogli imati, potrebiti međunarodnopravni učinak.

Nisu to imali prvenstveno stoga sto se ZAVNOH tada još nije smatrao kompetentnim vrhovnim organom nove državne vlasti za Hrvatsku, a u drugom redu s tim u vezi napose stoga što je Hrvatska u svom tadašnjem stanju (i u okvirima narodnooslobodilačke borbe) bila sastavni dio Jugoslavenske države, pa se dijelu države nije ni s međunarodnopravnoga gledišta priznavalo ono što se tada nije (s vanjskopolitičkoga stanovišta) davalo ni AVNOJ-u.

Ovaj nedostatak vanjskopolitičke kompetencije ZAVNOH-a (u pogledu poništavanja aneksionističkih međunarodnopravnih ugovora) ustanovilo je Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije, te je stoga ovom pitanju i pridano posebno značenje na Drugom zasjedanju AVNOJ-a u Jajcu, 30. novembra 1943. godine. AVNOJ je na tome zasjedanju izrazio svoje puno priznanje dotadašnjoj borbi za teritorijalni integritet Jugoslavije, dakle i za ZAVNOH-ovo nastojanje da se svi dijelovi jugoslavenskog nacionalnog područja ujedine u jednoj, svima njima zajedničkoj državi. AVNOJ je zauzeo stanovište da takve akte vrhovnih organa vlasti u Hrvatskoj i Sloveniji[37] treba aprobirati i dati im sa svoje strane priznanje njihove pravne valjanosti.

AVNOJ je to učinio svojom Odlukom »o priključenju Slovenskog Primorja, Beneške Slovenije, Istre i hrvatskih jadranskih otoka Jugoslaviji« (od 30. novembra 1943.) Tu je Odluku donijelo Predsjedništvo AVNOJ-a, a ona glasi:

[37] »Prvo i Drugo zasjedanje Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije«, stenografske bilješke, izdanje Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, Beograd (bez oznake godine izdanja), str. 219. i slij.

»U skladu s davnom težnjom i borbenim naporima slovenskoga i hrvatskoga naroda u zemljama podjarmljenim od talijanskih imperijalista, Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije potvrđuje:

1. Odluku Slovenskog narodnog osvobodilnog odbora (Plenum Osvobodilne fronte) o priključenju Slovenskog Primorja i svih anektiranih dijelova Slovenije slobodnoj Sloveniji u federativnoj Jugoslaviji.

2. Odluku Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske o priključenju Istre, Rijeke, ZADRA i anektiranih dijelova Hrvatske i hrvatskih jadranskih otoka slobodnoj Hrvatskoj u federativnoj Jugoslaviji.

3. Ova Odluka stupa odmah na snagu . . .«[38]

Kao što iz gornje Odluke proizlazi, AVNOJ je tim aktom *»Potvrdio«* ono što su Slovenska Osvobodilna fronta i ZAVNOH objavili o jugoslavenskim jadranskim krajevima, naime da se *otcjepljuju* od Italije, kojoj su pripali na osnovu Rapalskog ugovora, i istovremeno *priključuju* Sloveniji, odnosno Hrvatskoj u okviru jugoslavenske države. To je zaključio AVNOJ pošto je u plenumu na Drugom zasjedanju proglašen za najviši organ nove državne vlasti, dakle kao vrhovni organ vlasti u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji. Tom AVNOJ-evom Odlukom odobrena je u pogledu Zadra (i ostalih jadranskih zemalja odcijepljenih Rapalskim ugovorom od Hrvatske) ZAVNOH-ova *aneksija* toga područja. AVNOJ se samim time istovremeno stavio na stanovište da je s odnosnom ZAVNOH-ovom Odlukom (od 20. septembra 1943) prestala važnost Rapalskog ugovora. Dok je Rapallo (12. novembra 1920) konstituirao teritorijalni suverenitet nad ovim dijelovima hrvatskog jadranskog područja, napose nad Zadrom, AVNOJ »potvrđuje« valjanost ZAVNOH-ove Odluke (od 20. septembra 1943), kojom se zapravo *ništi* Rapalski ugovor u pogledu spomenutih hrvatskih jadranskih krajeva.

Što znači, dakle, ova AVNOJ-eva Odluka? Ona u sebi sadrži dvije strane: na jednoj ozakonjuje ZAVNOH-ovo *otcjepljenje* spomenutih hrvatskih jadranskih krajeva (napose i grada Zadra), a na drugoj legalizira *Aneksiju* tog područja Hrvatskoj, odnosno novoj Jugoslaviji, dok istodobno negira važnost ugovora u Rapallu od 12. novembra 1920. godine. U svakom slučaju, ova AVNOJ-eva Odluka ima svojstvo zakona za Demokratsku Federativnu Jugoslaviju. Ona je, dakle, od časa donosa i objave predstavljala jugoslavenski *Pravni propis.* Pri tome se nameću dva osnovna pitanja: prvo — *Od kada* je imao pravnu obaveznost ovaj AVNOJ-ev zaključak, naime da li je (barem za Jugoslaviju) njegov pravni učinak bio ex nunc (od časa, kada je ta Odluka bila donesena) ili ex tunc (dakle još otprije, napose s obzirom na spomenutu ZAVNOH-ovu istovrsnu Odluku)? Drugo pitanje, koje je s time skopčano, odnosi se na pravni odjek te Odluke, naime: da li je ta AVNOJ-eva Odluka bila isključivo i samo internojugoslavenski zakon ili je ona imala pravne relevantnosti i u vanjskopolitičkom pogledu, a specijalno u međunarodnopravnom pogledu?!

[38] Isto, str. 248—249.

Što se tiče prvog pitanja, odgovor na to daju već same činjenice da je AVNOJ kao vrhovni organ nove državne vlasti za Demokratsku Federativnu Jugoslaviju bio najviši zakonodavni faktor za svoju državu. Dakle i ova Odluka o aprobaciji ZAVNOH-ove Odluke od 20. septembra 1943, imala je pravni učinak prema samoj formulaciji te AVNOJ-eve Odluke i to ex tunc; AVNOJ ozakonjuje (za cijelu Jugoslaviju) ZAVNOH-ovu Odluku i time joj priznaje obaveznost od onoga časa kada je ona donesena, dakle ex tunc. To bi imalo značiti da je ZAVNOH proklamirao *Aneksiju Zadra* spomenutom svojom Odlukom i da je ta aneksija Zadra bila valjana, pravno egzistentna od časa kada je donesena, dakle da je *ZAVNOH anektirao Zadar* 20. septembra 1943.

Što se tiče drugog pitanja, i na nj odgovaraju već same činjenice. AVNOJ je kao najviši zakonodavni organ donosio pravne propise koji su obvezivali državljane i organe vlasti u Jugoslaviji. Dakle, AVNOJ-eva Odluka o odobrenju ZAVNOH-ove aneksione Odluke bila je internojugoslavenski pravni propis, važio je kao zakon za Jugoslaviju. Ne može se tvrditi da je ta AVNOJ-eva Odluka obvezivala druge faktore izvan područja Demokratske Federativne Jugoslavije, odnosno da bi predstavljao zakonski obavezni akt i za druge države, napose za Italiju. Nema sumnje da je spomenuta AVNOJ-eva Odluka (od 30. novembra 1943) imala izvjestan vanjskopolitički odjek, napose u Italiji. Iako su nacionalistički, i to naročito fašistički elementi, nastojali da omalovaže tu AVNOJ-evu Odluku, ona je imala svoje političko značenje i svoje mjesto svakako i s obzirom na pitanje o reguliranju međudržavnih odnosa između Jugoslavije i Italije. Karakteristično je da je kraljevska vlada u emigraciji prelazila ćutke preko ove AVNOJ-ove Odluke, premda bi politički interes morao da ih uputi barem na kritičke napomene, npr., o nekompetenciji AVNOJ-a i tome slično. Ali u svakom slučaju, AVNOJ-evoj Odluci ne može se odreći i njezin značajan vanjskopolitički odjek.

Drugo je, međutim, pitanje da li je ova AVNOJ-eva Odluka pravno obvezivala vladu Italije, a isto tako i vlade savezničkih zemlaja, da prisnadu pravnu valjanost ZAVNOH-ove aneksije tih hrvatskih jadranskih krajeva Hrvatskoj, dakle i grada Zadra s njegovom okolinom. Na to pitanje daju se (ili se mogu dati) dva različita i međusobno suprotna odgovora. Po jednome stanovištu ova AVNOJ-eva Odluka još ne bi imala valjani pravni karakter *aneksije*, pošto za to treba i *međunarodno priznanje* takva čina. Po drugima opet AVNOJ-eva Odluka imala je pravni učinak i za Italiju, pošto je tim aktom novi vrhovni organ državne vlasti u Demokratskoj Federativnoj Jugoslaviji izrazio zahtjev i odluku u skladu s načelom *samoopredjeljenja naroda* i za valjanost toga ne bi trebalo posebne međunarodnopravne aprobacije; ova može veoma dobro doći, ali kako nema konstitutivni nego samo deklaratorni karakter, to ona i nije neophodno potrebna da i ova aneksija bude pravno valjana i obavezna za drugu stranu.

Prvo spomenuto stanovište u izvjesnoj mjeri obradili su zagrebački profesori na Pravnom fakultetu i to prof. Jovan Stefanović[39] i prof. Juraj Andrassy. Andrassy, naime, raspravljajući o tome pitanju piše i ovo:

»Dakako, da te Odluke NISU MOGLE značiti aneksiju u međunarodnopravnom smislu, ali su imale vrlo važno značenje u dvostrukom smislu. One su najprije naglasile i potvrdile čvrstu odluku, da odnosni krajevi budu pripojeni Jugoslaviji, a povrh toga su odredile uključivanje tih krajeva u sastav Hrvatske, odnosno Slovenije . . .«[40]

Ne može se osporiti da u takvu stanovištu ima mnogo elemenata koji govore u prilog takve teze. U prvome redu nameće se pitanje o karakteru Rapalskog ugovora i odnosnih Odluka ZAVNOH-a i AVNOJ-a o priključenju spomenutih krajeva, odnosno Zadra Hrvatskoj i Jugoslaviji. Rapalski ugovor je bilateralni ugovor dviju država o ustupanju stanovitog teritorija i o reguliranju drugih međudržavnih pitanja u njihovim odnosima. Bilateralnost obavezuje na sličan postupak i pri izmjenama, odnosno pri ukinuću odnosnog sporazuma. Dvostranost Rapalskog ugovora upućuje, dakle, na potrebu bilateralnosti i pri njegovu ukidanju. Može li se jedan bilateralni, dakle međudržavni, akt izmijeniti ili ukinuti jednostranim pravnim aktom samo jedne strane ugovornice? Očigledno je da bi takvo postupanje bilo pravno nedopustivo. Ali se uporedo s takvim problemom nameće i drugo pitanje: da li takvo stanovište važi uvijek i beziznimno ili ima izvjesnih odstupanja od spomenute bilateralnosti pri ukidanju prethodnih međudržavnih akata?! Historija pozna više takvih primjera, kada se u radikalnoj smjeni sistema (pa i režima) nije pazilo na takvu apsolutnu bilateralnost, dakle kada je u sklopu revolucionarnog nastajanja novoga bilo odstupanja od takve krute bilateralnosti. Konačno, ovdje se treba prisjetiti i načela samoopredjeljenja naroda, a uza to i na pritisak kojim se došlo do zaključenja Rapalskog ugovora. Da li se baš pod svaku cijenu moralo ostajati pri bilateralnosti, čak i onda gdje revolucija ruši staro, napose kad uklanja štetnu baštinu prošlih režima?! Jedna strana ugovornica može insistirati na bilateralnosti, ali druga strana ima pravo da jednostrano raskine očigledno štetan ugovor, koji joj je u prošlosti bio nametnut sa povredom i načela samoopredjeljenja naroda i sa samom suštinom dvostranosti. Jer kakva je bila dvostranost kod Rapalskog ugovora, koji je staroj Jugoslaviji nametnut vanjskopolitičkim pritiskom, kojemu ona nije mogla odoljeti?!

Spomenuto stanovište (o potrebi međunarodne aprobacije za svaku aneksiju) upućuje na kruto gledanje međudržavnih odnosa i njihova reguliranja s aspekta formalizma u međudržavnim odnosima. Ono vodi računa samo o vanjskoj strani tih bilateralnih odnosa, a ne i o samoj njihovoj suštini, o stvarnom njihovu karakteru i načinu, kojim se do takve bilate-

[39] Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNRJ i komparativno, Zagreb, 1950, str. 271; drugo izdanje, Zagreb, 1965. godine.

[40] Juraj Andrassy, Razvitak međunarodnih odnosa nove Jugoslavije, objavljeno u zborniku »Nova Jugoslavija«, Zagreb, 1954, str. 181.

ralnosti došlo. Ako je stanoviti bilateralni međuržavni ugovor nastao povredom međunarodnih načela, kojima se (kao npr. principu samoodređenja naroda) ne može odreći osnovanost, otkuda da se ostaje pri krutoj tezi o apsolutnoj neohodnosti poštivanja bilateralnosti čak i onda kada to očigledno govori i protiv spomenutog načela, a koristi samo jačoj strani, koja je povredom tog načela i dovela do formalne, ali ne i sadržinske bilateralnosti?!

Na tome principu stoje oni koji smatraju da pri donošenju ZAVNOH-ovih i AVNOJ-evih Odluka (o priključenju spomenutih jugoslavenskih jadranskih zemalja Jugoslaviji) ne treba voditi obzira sa krutom bilateralnošću, ako bi strogo konsekventno vođenje takvih obzira moglo biti štetno po interese strane koja je svojedobno bila oštećena imperijalističkim interesima i akcijama druge strane ugovornice.

U međuvremenu je, međutim, došlo do *faktičnog prisajedinjenja* Zadra Hrvatskoj, odnosno Jugoslaviji. Razvojem jugoslavenske narodnooslobodilačke borbe i svjetskih događaja u prošlome ratu omogućeno je jugoslavenskim narodnooslobodilačkim jedinicama da zaposjednu Zadar i da ga konačno oslobode od vlasti okupatora i njihovih domaćih pomagača. *Faktično* je Zadar oslobođen od okupatora 31. oktobra 1944, kada su u grad ušle jedinice Zadarskog odreda;[41] sutradan (1. novembra) ušao je u Zadar iz njegove neposredne okoline i zadarski Gradski narodnooslobodilački odbor, te Jedinstvena narodnooslobodilačka fronta (odbor) i druge ustanove, koje su dotle vršile svoje funkcije u neposrednoj blizini Zadra.[42] Tako je Zadar *faktično* priključen Hrvatskoj, kao sastavni dio nove jugoslavenske države.

Tako su se, dakle, u okviru oslobođenja Zadra srela dva međusobno povezana značajna momenta — pravni i faktički. Tom faktičkom oslobođenju Zadra prethodili su odnosni pravni akti o priključenju Zadra Hrvatskoj. Bila su to dva čina jednog te istog procesa, jer su međusobno ovisni i uslovljeni, te jedan predstavlja proklamaciju, a drugi njeno izvršenje. Nema sumnje da se pri ocjeni oslobođenja Zadra daje prvenstvo faktičnom njegovu oslobođenju, dakle da se dan oslobođenja Zadra utvrđuje sa časom ulaska jugoslavenskih narodnooslobodilačkih jedinica u grad. To je i pravilno. Ali se pri tome nipošto ne smije smetnuti s vida i ona pravna strana, koja je to otprije već proklamirala i ozakonila, koja je tom faktičnom oslobođenju Zadra prethodila kao zakonom izražena težnja naroda za njegovim konačnim oslobođenjem od tuđinske vlasti.

Međutim, borba za teritorijalni integritet Jugoslavije nije ipak time bila završena. Imperijalistički interesi isprepleli su se oko razgraničenja između Jugoslavije i Italije, te se borba oko toga dugo vodila poslije

[41] Vj. Maštrović, Spomendani grada Zadra, Zadar, 1946, str. 76; Vinko Kožul, Zadarski partizanski odred oslobađa Zadar, objavlj. u »Zadarskoj reviji« br. 2 za 1954. godinu; Ante Maštrović, Radnički pokret i NOB u Zadru, objavlj. u zborniku »Zadar«, 1964, str. 368.

[42] Ante Maštrović, cit., str. 368—369.

rata, ali sad na diplomatskom polju. Konačno je, poslije mnogih veoma oštrih sukoba suprotnih gledišta, ipak došlo do međunarodne aprobacije jugoslavenske aneksije ovog područja, dakle i grada Zadra s njegovom okolinom. Učinjeno je to 1947. god. Mirovnim ugovorom između Jugoslavije i Italije.

Ugovorom o miru između Jugoslavije i Italije, koji je potpisan 10. februara 1947. u Parizu, konačno je s međunarodnopravnoga gledišta regulirano prisajedinjenje (pored ostaloga) i Zadra Jugoslaviji. U IV odjeljku tog ugovora (među »specijalnim odredbama«) sadržano je i to utanačenje kad se u čl. 11. Pariškog ugovora ističe:

»Italija *ustupa*[43] Jugoslaviji sa pravom punog suvereniteta teritoriju, koja se nalazi između novih granica Jugoslavije, određenih u članovima 3. i 22.[44] i talijansko-jugoslavenske granice, koja je postojala na dan 1. januara 1939, a također i *Općinu Zadar te sva ostrva i obližnja ostrva,* koja se nalaze u slijedećim zonama . . .«[45]

Ako se ova odredba Pariškog ugovora o miru podvrgne temeljitoj i pažljivoj analizi, tada se nailazi na čitav niz problema, koji traže svoj odgovor. U tako sažetoj normi isprepletena su mnoga pitanja, koja mogu dati povoda različitu i potpuno suprotnu tumačenju. Među tim pitanjima suočavamo se prvenstveno s problemom o *vremenu važenja* ovog ugovora o miru s Italijom, zatim o *trajanju Rapalskog ugovora* i danu njegova prestanka, nadalje i s time u uskoj vezi problem o *suverenitetu nad Zadrom* i ostalim jadranskim područjem, o kojem govore utanačenja sadržana u tom Pariškom ugovoru i konačno o *pravnopolitičkim konsekvencijama* koje bi se odatle mogle izvesti, ako bi se Pariškom ugovoru dalo ono tumačenje koje ne bi bilo u skladu s njegovom suštinom i osnovnom namjenom. Potrebno je stoga da u narednom izlaganju pokušamo ukazati na elemente i rezultate pravnopolitičke analize Pariškog ugovora o miru između Jugoslavije i Italije.

U prvom redu, dakle već po samoj formulaciji spomenute odredbe čl. 11. upada u oči konstatacija kako Italija »*Ustupa Jugoslaviji*« pored ostaloga i Zadar. Zašto je upotrijebljen upravo takav izraz? Uzmemo li ga u njegovu pravom značenju, tada se dolazi do zaključka kako je ovim ugovorom Italija *odstupila* Zadar Jugoslaviji. Odatle dalje slijedi i zaključak da je tek tada Jugoslavija dobila Zadar. Da li je dakle Jugoslavija *tek s danom Pariškog ugovora o miru dobila Zadar,* ili, ako je drukčije stanje, što je onda sa suverenitetom nad tim gradom i ostalim jadranskim pre-

[43] Kurzivom označio autor.

[44] U članu 3. ugovora tačno su određene državne granice s obzirom na područje koje je svojedobno bilo priznato Italiji ugovorom u Rapallu (od 12. novembra 1920), a u čl. 22. Pariškog ugovora ističu se granice prema novoustanovljenom Slobodnom teritoriju Trsta.

[45] Ukaz o ratifikaciji Mirovnog ugovora s Italijom (od 10. februara 1947) ratifikovan je u Jugoslaviji i objavljen u »Službenom listu FNRJ« br. 74. od 29. avgusta 1947. godine. Tu je objavljen čitav tekst Pariškog ugovora o miru s Italijom.

djelima označenim u ovom ugovoru. U svakom slučaju ne može se odricati da je spomenutim izrazom (»ustupa«) namjera redaktora bila u tome da se istakne činjenica da s danom potpisa tog ugovora *prestaje* svako pravo Italije na Zadar i ostalo jugoslavensko jadransko područje, na koje se odnosi ova odredba Pariškog ugovora od 1947. godine.

Ako je Italija zaista istom s Pariškim ugovorom o miru izgubila pravo na Zadar (i spomenuto drugo jugoslavensko područje), onda to znači da je istom tada Jugoslavija stekla pravo na Zadar i ostali ovdje navedeni teritorij. Ako je Pariškim ugovorom o miru *derogiran Rapalski ugovor,* onda bi to moglo značiti da je Rapalski ugovor (u pogledu Zadra i ostalog jugoslavenskog jadranskog područja, spomenutog u ovoj odredbi) *važio* sve do Pariškog ugovora o miru s Italijom. Ako se uzme da je zaista tek Pariškim ugovorom o miru prestao važiti Rapalski ugovor s Italijom, onda treba zaključiti da je Rapalski ugovor važio i u pogledu Zadra sve do Pariškog ugovora o miru. Polazeći dalje od toga zaključka, treba ukazati na pitanje o *suverenitetu* nad Zadrom i njegovom okolinom.

Suverenitet nad Zadrom »ustupa« Italija Jugoslaviji tek Pariškim ugovorom. Odredbom čl. 11. tog ugovora Italija »ustupa« Jugoslaviji »pravo punog suvereniteta«. Značilo bi prema tome kao da je isto tada konstituiran jugoslavenski suverenitet nad gradom Zadrom i njegovom okolinom. Da li je to zaista tako? Da li su ovi zaključci zaista u skladu sa činjenicama koje su se dotle razvijale u pogledu Zadra i ostalog spomenutog jugoslavenskog jadranskog područja?

Uzme li se kao da je istom s Pariškim ugovorom o miru konstituiran jugoslavenski suverenitet nad Zadrom, tada se nameće pitanje i o *karakteru Jugoslavenskog oslobođenja Zadra.* Ako je sve do 10. februara 1947. (dakle do Pariškog ugovora o miru s Italijom) u pogledu Zadra važio Rapalski ugovor, odnosno ako je sve do 10. februara 1947. nad Zadrom postojao *Talijanski suverenitet,* onda se nameće pitanje i o tome: *Kakav karakter ima Jugoslavenska uprava nad Zadrom od časa faktičnog oslobođenja toga grada pa do Pariškog ugovora o miru s Italijom?*

Sa međunarodnopravnoga stanovišta zaista se može zaključiti da je Pariškim ugovorom o miru Italija *prenijela* svoj suverenitet nad Zadrom i okolinom (te drugim ovdje spomenutim jadranskim područjem) novoj jugoslavenskoj državi. Tačno je da se Italija istom s tim ugovorom pravno odrekla svoga suvereniteta nad Zadrom i ostalim ovdje spomenutim jugoslavenskim područjem. Svakako je osnovano zaključiti da Pariški ugovor o miru s Italijom ima upravo to značenje i međunarodnopravnu vrijednost, naime da se njime *ukida* suverenitet Italije i sva s time skopčana prava koja je Italija nad Zadrom i odnosnim jugoslavenskim jadranskim područjem imala prema Rapalskom ugovoru i ostalim međunarodnopravnim aktima koji su od 12. novembra 1920. uslijedili radi reguliranja problema skopčanih s tim područjem. Pariški ugovor ima, dakle, prvenstveno značenje da *konstituira* prestanak suverenosti Italije nad Zadrom i spome-

nutim područjem. Italija se s tim ugovorom odriče svih prava koja bi proizlazila iz ukinutog već njenog suvereniteta nad Zadrom i ostalim područjem, spomenutim u odnosnoj odredbi (čl. 11. Pariškog ugovora o miru).

No da li ovakva odredba Pariškog ugovora o miru s Italijom ima *konstitutivni ili deklaratorni karakter?* Ako ima konstitutivni karakter, onda bi to značilo da dotle vlast Federativne Narodne Republike Jugoslavije nad Zadrom i ostalim jugoslavenskim jadranskim područjem (o kome je riječ u odnosnoj odredbi) ne bi imala kakakter *legitimnog vršenja* akata državne vlasti, nego da bi se tom režimu čak moglo pridati i karakter *okupacionog režima.* U tom slučaju trebalo bi razmotriti i dalje pravno političke konsekvencije, napose u pogledu legitimnosti i pravne valjanosti akata vlasti koja su na tome području vršena od časa faktičnog oslobođenja Zadra i okoline pa sve do ove međunarodnopravne legalizacije toga fakta izražene Pariškim ugovorom o miru.

Pri tumačenju svakog pravnog, dakle i međunarodnopravnog, akta na odnosnu normu mora se gledati *ne izolirano,* nego u vezi i *uzročnoj povezanosti* sa svim onim što joj je prethodilo, što ju je sa svoje strane uvjetovalo i na nju utjecalo. Pravi smisao takve pravne norme (dakle i međunarodnopravnog akta) može se razaznati samo i jedino u toj neraskidivoj povezanosti i zavisnosti odnosne odredbe sa uzročnim faktorima i događajima koji su bili za nju relevantni i koji je pobliže osvjetljavaju. Tako treba postupiti i s odnosnom odredbom čl. 11. Pariškog ugovora o miru s Italijom (od 10. feruara 1947).

Ako se tumače odredbe tog Pariškog ugovora o miru s Italijom na taj način, onda ne možemo ispustiti iz vida relevantne činjenice, kao što su faktična jednostranost Rapalskog ugovora iz 1920. godine, a napose međunarodnopravno priznat i općenito sankcioniran princip prava naroda na samoodređenje, nadalje činjenica oslobođenja Zadra i okoline kao integralnog dijela etnički neosporno jugoslavenskoga područja, koje je stajalo (do oslobođenja) pod tuđinskom vlašću. Konačno potrebno je uzeti u razmatranje i činjenicu *faktičnog suvereniteta* nasuprot *nominalnom suverenitetu,* koji se nerijetko konstituira istom s izvjesnim međunarodnopravnim aktima.

Suverenitet kao svojstvo državne vlasti kao najviše (s obzirom na unutrašnje javne poslove) i nezavisne prema vani ne bi se po pravilu mogao dijeliti na faktički i nominalni. To je zapravo *stanje najviše vlasti unutra a nezavisnosti prema vani.* Suverenitet, dakle po pravilu i redovno obuhvata u sebi *i fakat i pravo.* Takvo je redovno stanje suvereniteta, ali ako se na nj gleda ne kruto i dogmatski kao na pojavu izoliranu od njegova stvaranja, ako se naprotiv na suverenitet gleda kao na svaku društvenu pojavu, dakle u njegovu nastajanju, rastu, usponu, onda ćemo nerijetko zapaziti da se mjestimično i povremeno ipak može dijeliti faktični suverenitet od pravnog ili nominalnog.

Takvo odvojeno razvijanje suvereniteta (faktični, pa onda pravni ili nominalni) redovno se pojavljuje kod revolucionarnog raskida sa starim suverenim stanjem. Najprije se kreira *faktična* vrhovna vlast novog sistema nad određenim područjem, a onda istom (često mnogo kasnije) i pravni ili nominalni suverenitet, koji se redovno konstituira sa međunarodnom aprobacijom toga procesa postepenog nastajanja suvereniteta. Primjera za to ima dosta i u uvjetima prvog svjetskog rata, kada su se javljale nove države (kao Čehoslovačka, Poljska, baltičke države) a naročito u uvjetima drugog svjetskog rata, i to napose u procesu revolucionarne izgradnje nove vlasti u Jugoslaviji. Tko, naime, može odreći karakter najviše vlasti narodnooslobodilačkim odborima, a napose AVNOJ-u ZAVNOH-u itd.? Danas neće više nitko tvrditi da suverenitet nove jugoslavenske države potiče istom od njenog nominalnog međunarodnog priznanja. I dotle se razvijao njezin suverenitet, koji se javljao već s prvim narodnooslobodilačkim odborima kao negaciji starog, a afirmaciji novog sistema političke vlasti za Jugoslaviju. Ima, dakle, procesa u historiji kada se na području stvaranja suvereniteta može govoriti o faktičnom kao vremenskim prvom i o pravnom ili nominalnom suverenitetu kao vremenski kasnijem. Ta činjenica, međutim, ne znači umanjenje vrijednosti ni jednog ni drugog, jer su i faktični i pravni (ili nominalni) suverenitet zapravo samo dvije strane jedne te iste društvene pojave; kroz njih se postepeno rađa *novo vrhovništvo, a* ono često nastaje postepeno i to javljajući se najprije faktično, a s vremenom (ili međunarodnim priznanjem) dobiva i svoju pravnu potvrdu. Tako je i u pogledu suvereniteta nad Zadrom i ostalim jugoslavenskim jadranskim područjem o kome se govori u čl. 11. Pariškog ugovora o miru s Italijom.

ZAVNOH-ova Odluka od 20. septembra 1943. i AVNOJ-eva Odluka od 30. novembra 1943. pravno su izrazile *aneksiju* Zadra i ostalog jugoslavenskog jadranskog područja novoj Jugoslaviji. Ti akti su imali svoje značenje ne samo u internopolitičkom i pravnom pogledu, dakle kao interni zakoni za novu Jugoslaviju nego i svoje posebno, spomenuto već, političko značenje za Italiju i vanjski svijet. ZAVNOH-ova i AVNOJ-eva Odluka nije pravno vezala Italiju, ali su joj ti akti davali na znanje da nastupa promjena dotadašnjega stanja u pogledu Zadra i ostalog područja. Italija te akte ZAVNOH-a i AVNOJ-a nije prznala kao obvezatne za sebe, već je i dalje ostala kod svog suvereniteta nad Zadrom i ostalim ovim područjem, kako je to pravno izraženo Rapalskim ugovorom. Ali vlada Italije, i vlade savezničkih zemalja nisu sasvim jednostavno mogle preći preko činjenice da je te Odluke donijela nova jugoslavenska vlast u svom revolucionarnom kidanju sa starim, napose da te Odluke pravno izražavaju ostvarivanje načela prava naroda na samoodređenje. Te su vlade morale uzeti u obzir i činjenicu *faktičnog oslobođenja Zadra* (i ostalog jugoslavenskog jadranskog područja), kojim se bez obzira na nominalni suverenitet Italije već od časa faktičnog oslobođenja *razvijao i ustaljivao faktično suverenitet Jugoslavije,* negirajući istovremeno dotadašnji suverenitet Italije.

Ako su spomenute Odluke ZAVNOH-a i AVNOJ-a o priključenju Zadra i ostalog jugoslavenskog jadranskog područja novoj Jugoslaviji internopravni i politički akti koji svakako važe za Jugoslaviju, neosporno je da *oslobođenju* Zadra i ostalog spomenutog područja treba priznati ono što je u tome činu i njegovim konsekvencijama *faktično sadržano.* S faktičnim oslobođenjem Zadra (i ostalog spomenutog jadranskog područja) DE FACTO se razvijao *suverenitet Jugoslavije* nad tim područjem, ali taj proces nije bio bez svake pravne osnove.

Jugoslavenske trupe oslobodivši Zadar (i ostalo spomenuto jadransko područje) *nisu bile okupatori* Zadra i ostalog jadranskog područja. Okupirati se može samo *tuđe* područje, a u pogledu Zadra (i ostalog jadranskog područja) ne smije se pored nominalnog suvereniteta Italije zaboravljati na *faktično* nastajanje suverene vlasti nove Jugoslavije, koje su pravnu stranu obilježavali već spomenuti akti ZAVNOH-a i AVNOJ-a, a kojoj tu pravnu stranu nije osporavalo ni međunarodno pravo sa svojim priznavanjem opravdanosti i potrebe ostvarivavanja načela samoopredjeljenja naroda. Kakav bi karakter imalo međunarodno pravo kada bi ono prelazilo preko činjenice *oslobađanja* nacionalnog teritorija od dotadašnje tuđinske vlasti?

U međunarodnom pravu nije sadržana samo forma i ne smije se gledati samo na slova, nego i na duh međunarodnopravnih normi. Ako se uzima u obzir jedino i samo postojeće državnopravno stanje s nominalnim suverenitetom, onda to znači da međunarodno pravo priznaje samo egzistentno uređenje, a odbija priznati međunarodnopravnu osnovanost i moralnost narodnooslobodilačkom aktu. Zbog sigurnosti u svijetu međunarodnopravni faktori uzimaju redovno u obzir u prvom redu postojeće državnopravno stanje i postojeći nominalni suverenitet. Ali to ipak ne isključuje mogućnost da se i pri ocjeni promjena u svijetu uzimaju u obzir i moralno-politički elementi kao što ih ispoljava narodnooslobodilačka akcija.

Ne može se poreći da postoji izvjesna suprotnost između faktičnog i i međunarodnopravnog stanja u pogledu Zadra i ostalog jugoslavenskog jadranskog područja, o kome govori čl. 11. Pariškog ugovora o miru s Italijom. *De facto* su jugoslavenske trupe *oslobodile* Zadar (i ostalo ovdje spomenuto područje), a *međunarodnopravno* priznaje se to područje Jugoslaviji tek Pariškim ugovorom o miru. Na jednoj strani vide se činjenice oslobođenja nacionalnog teritorija i uvođenje jugoslavenske vlasti na etnički neosporno jugoslavenskom teritoriju, a na drugoj strani treba ipak kostatirati da je i dalje postojao *nominalni suverenitet* Italije, koji prestaje istom Pariškim ugovorom o miru s Italijom 10. februara 1947. godine.

Ta suprotnost je otklonjiva. S jedne strane treba uočiti dosta čestu činjenicu da *fakat postaje s vremenom pravo,* pa se to i u slučaju oslobođenja Zadra (i ostalog jugoslavenskog jadranskog područja) može uzeti kao jedna strana toga procesa. Ne može se jednostavno preći preko činjenice da je s oslobođenjem Zadra (i ostalog jadranskog teritorija ovdje spomenutog (*fak-*

tično ostvaren *suverenitet nove Jugoslavije* nad tim područjem i da tako nastalo državnopravno stanje nije bez pravne osnove, da mu se ne može odreći pravna legitimacija samo zato što je (sve do Pariškog ugovora o miru) još ostao *nominalni suverenitet Italije.* Suprotnost između tog *faktičnog i nominalnog* stanja nije u suštini nego samo u formi. Nije u suštini s toga što je u Zadru (i ostalom jugoslavenskom jadranskom području) već od faktičkog oslobođenja toga kraja vlast pripadala isključivo i samo Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji. Italija od tada uopće nije ni mogla vršiti akta svog suvereniteta nad Zadrom i spomenutim područjem. Vrhovna vlast nad Zadrom pripadala je (od faktičkog oslobođenja grada i okoline) isključivo Jugoslaviji, i njoj je dakle pripadala u pogledu Zadra (i ostalog ovdje spomenutog jadranskog područja) najviša vlast unutra, a nezavisna prema vani, to upravo i čini sadržaj svakog suvereniteta. Prema tome, talijanski suverenitet nad Zadrom postojao je do Pariškog ugovora o miru samo nominalno, a ne i stvarno.

Pariškim ugovorom o miru nije, dakle, konstituiran suverenitet Jugoslavije nad Zadrom, jer je ta »najviša vlast unutra, a nezavisna prema vani« postojala za Jugoslaviju i prije 10. februara 1947. godine. Pariškim ugovorom o miru konstituirano je ipak jedno: *ukinut je nominalni suverenitet Italije,* koja tim ugovorom »ustupa« Jugoslaviji »puno suvereno pravo«. Kakvo je »puno suvereno pravo« imala Italija nad Zadrom u času potpisa Pariškog ugovora? Jedino i samo nominalnu stranu, da se dotle smatrala suverenom i u pogledu ovog područja, ali faktično ništa drugo od suverenosti) ona nije više imala. A suverenost ipak nije samo forma, nego prvenstveno i upravo *sadržaj* »najviše vlasti unutra i nezavisnosti prema vani«. Vlada Italije prenijela je, dakle, Pariškim ugovorom o miru na Jugoslaviju ono što je tada imala, naime formalno pravo da se u međunarodnopravnim odnosima još smatrala kao suverena nad Zadrom i ostalim ovdje spomenutim područjem. U tome prenosu moglo bi se jedino govoriti o izvjesnom konstituiranju i to utoliko što se s međunarodnopravnoga stanovišta konstatuje da je *prestao* suverenitet Italije (nad Zadrom itd.), a *priznaje se suverenitet Jugoslavije.* S obzirom na dotadašnji razvitak suvereniteta de facto nad Zadrom (i ustalim područjem) Pariški ugovor o miru ima po svom sadržaju zapravo *deklaratorni* karakter, jer se njime pridaje međunarodnopravna valjanost suverenitetu Jugoslavije, koji se dotle već razvio i ustalio, a međunarodnopravno ga Pariški ugovor o miru priznaje i pridaje mu međunarodnopravnu valjanost.

Suverenitet Jugoslavije nad Zadrom i ostalim jugoslavenskim jadranskim područjem razvijao se i do Pariškog ugovora, već od spomenutih Odluka ZAVNOH-a i AVNOJ-a, a naročito od faktičnog oslobođenja Zadra (i ostalog jugoslavenskog jadranskog područja) i razvitka i učvršćenja jugoslavenske državne vlasti na tom teritoriju. Pariškim ugovorom o miru s Italijom daje se tom procesu i *međunarodnopravna aprobacija.*

Pitanje vremena otkada se ima uzeti početak suverenosti Jugoslavije nad Zadrom (i spomenutim jadranskim jugoslavenskim područjem) nije riješeno odredbama Pariškog ugovora od 10. februara 1947. godine. Pitanje *otkada* Zadar i njegova okolina (kao i ostalo jugoslavensko jadransko područje spomenuto u čl. 11. Pariškog ugovora) *pripada Jugoslaviji* treba riješiti po općim načelima pravnog tumačenja.

Iako je Italija tek s Pariškim ugovorom o miru ustupila Jugoslaviji »pravo punog suvereniteta«, ne znači to da se istom od tog ugovora Jugoslavija može smatrati nosiocem suverenih prava nad Zadrom i okolinom, kao da ga dotle ona još nije imala. Činjenice pokazuju da je Jugoslavija i dotle već vršila suverena prava nad ovim teritorijem i to ne kao okupaciona vlast nego kao vlast nad integralnim dijelom njezina nacionalnog teritorija. S oslobođenjem Zadra prestao je *kolonijalni sistem,* koji je na nacionalnom tlu Jugoslavije od Rapalla razvijala Italija, te s povratkom ovog dijela nacionalnog teritorija Jugoslavije nova jugoslavenska državna vlast razvija i u Zadru političku vlast na *svome nacionalnom području.* Akti jugoslavenske državne vlasti u Zadru i okolini nisu imali okupacioni karakter nego obilježja vršenja nacionalne vlasti nad nacionalnim državnim teritorijem.

Pariškim ugovorom o miru s Italijom regulirano je pitanje suvereniteta nad Zadrom i okolinom (i drugim jugoslavenskim jadranskim područjem) *u međunarodnopravnom pogledu,* ali to ipak nije značilo da je jugoslavenski suverenitet otpočeo istom s Pariškim ugovorom o miru. I sam taj ugovor polazio je od historijskih činjenica, te svakako nije prelazio preko fakta da su jugoslavenske trupe već prije oslobodile Zadar i spomenuto područje. Priznajući jugoslavenski suverenitet nad Zadrom i okolinom (te nad ostalim jugoslavenskim jadranskim teritorijem) Pariškim ugovorom moglo se suverenitet Jugoslavije nad Zadrom i okolinom aprobirati ne ex nunc, nego ex tunc, naime otkada je zista došlo do *faktičnog oslobođenja Zadra i okoline.*

Summary

A STATE-JURIDICAL ANALYSIS OF ZADAR'S LIBERATION

Zadar was handed over to Italy by the Rapallo Treaty (dated 12th November, 1920), and from that date until the days of the People's Liberation it constituted part of the Kingdom of Italy. The author analyses not only the juridical-political character of the liberation of Zadar at the end of World War II as such, but points to a multitude of problems that were connected with the conditions prevailing in that town from the disintegration of Austria-Hungary to the Treaty of Rapallo and to the last war, touching also upon problems connected with the Paris Peace Treaty with Italy (of February 10th, 1947).

The author surveys the factual and juridical circumstances in Zadar after the fall of Austria-Hungary. It is questionable to whom Zadar belonged at the moment when the Italian troups entered Zadar on the 4th November, 1918. The author puts to light a number of historical facts that are self-explanatory. In so doing he analyses the competence of the Zadar Committee of the People's Council of the Slovenes, Croats and Serbs, and he draws the conclusion that after the fall of the Habsburg Monarchy Zadar had been brought under the sovereignty of the then created State of the Slovenes, Croats and Serbs.

However, in this connection we are faced with the problem of the character of the Armistice Treaty with Austria-Hungary signed on November 3rd, 1918, at the Villa Giusti at Padova. Why was the government of the then Italy in need of the fiction that still on the 3rd of November, 1918, there existed Austria-Hungary, although Italy and other Allied countries were well aware of the fact that on the territory of the former Austria-Hungary there had come into existence independent national States. Italy was well acquainted with the fact that the SHS State had been formed, about which the latter had informed both the Italian government as well as the governments of the Entente State. And yet it was still assumed that on the 3rd November, 1918, there still existed Austria-Hungary. Italy was in need of such a situation for the sake of having the London Pact (dated April 26th, 1915) perfected, also to annex the Yugoslav Adriatic regions in excess of what the London Pact was promising. The Armistice Treaty of November 3rd, 1918, gave Italy as a mandatory power of the Entente the right to aspire on the territory of the former Austria-Hungary to whatever it might wish to acquire. And the Italian government availed itself of this authorization to the full extent.

Entering the city of Zadar (on the 4th November, 1918), Italy declared (through the mediumship of her military commandants) that she was entering as a friend and Allied helper in order to maintain order along with the authorities of the city. However, soon after the formalities and celebrations, on which occasion there occurred mutual greetings and toasts and allied persuasions, Italy tranformed herself into an occupying force. The Italian occupation commander dissolved the existing Committee of the National Council SHS in Zadar, taking into his hands all power and appointing his (Italian and pro-Italian) organs of authority, while one of these commanders even announced the annexation of Zadar to Italy. The author analyses this state of affairs and comes to the conclusion that by this act Italy had violated international law, especially the rules of the Hague Convention on the Rules for Continental War (dated 1907).

The author analyses the question of the sovereignty over Zadar, and he is of the opinion that the city and its environs were still under the sovereignty of the State of the Slovenes, Croats and Serbs or (after the 1st December, 1918) of the Kingdom of the Serbs, Croats an Slovenes as the State-juridical successor after the foregoing State of the Slovenes, Croats and Serbs (composed of Yugoslav countries, which, in October, 1918, had separated from Austria-Hungary and formed their own seperate State, which then united on the 1st December, 1918, with the Kingdom of Serbia and Crna Gora or Montenegro).

By the Rapallo Treaty the government of the Kingdom of SHS (12th November, 1920) recognized to Italy the right to Zadar and its nearest environs. In so doing the author states that this was a bilateral State-juridical Contract, whereby one party (Kingdom of SHS) handed over to the other party (Kingdom of Italy) her until then sovereign right to Zadar and its environs. This Contract then signified ceding the sovereignty of the Kingdom of SHS to Italy, and only then (12th November, 1920) Italy acquired sovereign rights over Zadar.

Such a State-juridical state remained unchanged until the end of the last war. The fall of fascist Italy and its capitualation (8th September, 1943) did not essentially change this state, because through the German occupation of Zadar the then Italian sovereignty was not eliminated but only the possibility of the performance (owing to the German occupation) of this sovereignty was suspended.

However, this state of affairs was entered by great changes through further events in connection with the liberation of Zadar from the German and Italian invaders. By the decisions of the Supreme Authority Organ for Croatia (ZAVNOH) of the 20th September, 1943, and the highest organ of State authority for the new Yugoslavia (then the »Democratic Federative Yugoslavia«) of the 30th November, 1943, there was declared on a State-juridical basis the separation of Zadar from Italy and its uniting with Croatia as a member State of the Federative Yugoslavia. In this connection

the author submits to a detailed analysis the question of the relations between these two authority organs (ZAVNOH and AVNOJ), and he explains the juridical significance of their acts in respect of Zadar.

However, there arose the question of the international recognition of these acts on the liberation or separation and unification of Zadar with Yugoslavia. Did these acts possess an international juridical significance and value towards other, especially Allied governments? This question is treated by the author in relation to a whole series os subsequent facts.

Aming them a separate place is occupied by the actual liberation of Zadar by the Yugoslav Army, on the 31st October, 1944. The author points to the juridical nature of this liberation and finds in this fact the execution of earlier State-juridical (Yugoslav) acts on the separation and uniting of Zadar to Yugoslavia.

However, in the international juridical respect this state of affairs was not yet regulated. This occured only after prolonged negotiations with the governments of the Allies and of Italy, which ended with the signing of a Peace Treaty with Italy on the 10th February, 1947, in Paris. By this Contract it was established that there ended definitely all sovereignty of Italy over Zadar, that is to say that the Rapallo Treaty was declared null and void, and Yugoslav sovereignty over Zadar was recognized. The author gives a detailed description of a number of State-juridical problems in connection with this event, especially the question of sovereignty whether in respect of Zadar (of 1943) there developed a factual sovereignty when it had become a juridical sovereignty, that is to say since the city of Zadar was liberated and attached to the new Yugoslav State. In this framework the author brings to light a whole series of most complicated and difficult juridical-political problems, the correct solution of which possesses still today its topical value.

