

5

KNJIŽNICA NARODNO-OSLOBODILAČKE FRONTE
HRVATSKE

5

342.395.6

Dr. IVO KRBEK

redoviti profesor na pravnom fakultetu zagrebačkog sveučilišta
i akademik (Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti)

**PRAVNI
KOMENTAR SPORAZUMU
TITO-ŠUBAŠIĆ**

1 9 4 4

5 KNJIŽNICA NARODNO-OSLOBODILAČKE FRONTE 5
SAVEZNO IZVRŠNO HRVATSKE

DOK. ~~7918~~
Inv. br. ~~7918~~
SIGN. ~~7918~~

Dr. IVO KRBEK

redoviti profesor na pravnom fakultetu zagrebačkog sveučilišta
i akademik (Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti)

PRAVNI
KOMENTAR SPORAZUMU
TITO-ŠUBAŠIĆ

Referat održan na kongresu pravnika Hrvatske
u slobodnoj Glini 12. kolovoza 1944.

— 1 9 4 4



Urb. Ep.

35034

Kad su neprijateljske horde prodrle u našu domovinu, napustila je ondašnja kr. vlada zajedno s kraljevom zemljom i instalirala se u Londonu, priznata od saveznika, kao legalna jugoslavenska vlada. Ovo je priznanje odgovaralo posvema načelima međunarodnog javnog prava i bilo normalno do onog časa, dok se nije u samoj zemlji, tokom krvave borbe, razvio Narodno-oslobodilački pokret i obrazovao svoje vrhovno narodno predstavništvo (Antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Jugoslavije) i svoju istinsku vladu (Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije). Do ovog obrazovanja došlo je postepeno, laganim razvojem, a sve za krvave borbe protiv stranog okupatora i domaćih izdajica, jednovremeno s razvojem vojne snage, koja se od malih pojedinačnih partizanskih odreda razvila u snažnu narodnu vojsku. U toj se izgradnji jugoslavenske državne zajednice pošlo logično i dalje, te se u priznanju prava jugoslavenskih naroda na samoodređenje odlučilo (drugo zasjedanje AVNOJ-a u Jajcu od 29. i 30. XI. 1943.), da se Jugoslavija ima izgraditi „na federativnom principu, koji će osigurati punu ravnopravnost Srba, Hrvata i Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca odnosno naroda Srbije, Hrvatske Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.“ Savezno s time su i u pojedinim državama članima federativne jugoslavenske državne zajed-

nice obrazovana, vrhovna narodna predstavništva (Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja) i posebne vlade (do formiranja posebnih vlada država članica vrše privremeno funkciju vlade predsjedništva zemaljskih antifašističkih vijeća). Sve te vrhovne vlasti nisu ostale kule u zraku bez podloge, nego počivaju na izgrađenim nižim upravnim i sudskim jedinicama, koje to mirnije i potpunije djeluju, što se neki kraj više i jače oslobodio od neprijateljskih i izdajničkih banda — jer se i čitava ta nova državna organizacija razvila postepeno i organizirano, odozdo na gore, od skupa narodno-oslobodilačkih odbora, koji su i danas osnovica čitave državne organizacije. Spram ove, u krvi i borbi stvorene, državne organizacije sa stvarnom državnom vlasti i snažnom narodnom vojskom, ostala je vlada u inostranstvu mjehur od sapunice, bez stvarne podloge u narodu, prost ostatak preživjelih vremena. Neimajući nikakove vlasti i nadležnosti u zemlji, članovi te vlade troše svoju energiju u lične razmirice, konačno svršavaju u Kairu kao velikosrpska i skroz reakcionarna klika, a što je najgore, blefiraju čitavu roštenu javnost s tobožnjom oslobodilačkom borbom, koju da vodi njezin ministar „junak Draža“, čiji četnici uistinu saradjuju s okupatorskim vlastima, provode kao tudjinski plaćenici bratoubilački rat (naročito u cilju istrebljivanja Hrvata s parolom „Krivi za krive, nedužni za nedužne“, kao i svih onih, koje oni smatraju komunistima) i nanose nedogledne štete ispravnim narodnim ljudima, a sve pod firmom „jugoslavenske vojske u otadžbini.“ Te

su pojave morale nužno izazvati reakciju pri nadležnim predstavnicima NOP-a, pa tako je i AVNOJ donijelo dne 29. XI. 1943, zaključak u Jajcu, „... da se izdajničkoj jugoslavenskoj vladi oduzmu sva prava zakonite vlade Jugoslavije, a napose da predstavlja narod Jugoslavije ma gdje i ma pred kim; da se pregledaju svi međunarodni ugovori i obaveze, koje su u inostranstvu u ime Jugoslavije sklopile izbjegličke vlade, u cilju njihova poništenja ili ponovnog sklapanja odnosno odobrenja i da se ne priznaju međunarodni ugovori i obaveze, koje bi u buduću u inostranstvu eventualno sklopila izbjeglička, tzv. vlada“. Ujedno se i kralju Petru II. zabranjuje povratak u zemlju, s tim da će pitanje kralja i monarhije riješiti sam narod svojom vlastitom voljom, poslije oslobođenja čitave zemlje,

Tim je razvojem potpuno izmijenjeno ono pravno stanje, kako je postojalo u vrijeme dolaska kr. jug. vlade u London. Međutim je u nekim savezničkim krugovima — po zakonu o ustrajnosti — prevladalo mišljenje, da se i dalje priznaje londonska vlada kao de jure vlada Jugoslavije. Svaki narod prosuđuje pomalo političke prilike u drugim zemljama kroz prizmu vlastitih prilika. Tako se na pr. i strogo legalni Britanci s ustaljenim i prekaljenim ustavnim osjećajem — koji se ne zasniva na nekom brzo donesenom pisanom ustavu, nego na ustavnom običajnom pravu, koje je prošlo dugim i laganim razvojem, prožimajući to dublje ustavnu svijest naroda — teško snalaze u ovim našim neobičnim političkim prilikama. Oni su gotovi da traže legalnost i ustav-

nost, gdje je ni za dlaku nema; u našoj monarhiji spremni su vidjeti svog strogo ustavnog vladara, koji je samo simbol državne vlasti, dok uistinu narodi Jugoslavije nisu nigda slobodno izabrali tu monarhiju, nego im je ona prosto odozgo narinuta i postala žarište oko kojeg se kupila i agresivno nastupala reakcionarna klika. Neki saveznički krugovi gledali su u vladi u inostranstvu neku legalnu vladu, a onamo je čitava ta vlada bila bez podrške u narodu i zavisila samo od volje izvjesne male klike; a konačno sam taj formalni ustav, po kome je ta vlada obrazovana (ustav od god. 1931), nije donešen po legalnom narodnom predstavništvu, nego oktroiran po diktatorskom režimu.

Tako je trebalo i mnogo vremena, napora i žrtava dok su dotični saveznički krugovi prozreli opsjenjivanja i varke s „junakom Dražom“ i t. d. Kroz te vrtloge nelegalnosti nemoguće je provoditi legalni princip, a niti se dade s političkim opsjenjivačima igrati otvorena i ispravna igra. A priznavajući izbjegličku „vladu“ kao de jure vladu Jugoslavije, ovi saveznički krugovi nisu priznavali legalnim vladu odnosno vrhovno narodno predstavništvo, koje je niklo u toku narodne borbe iz redova NOP-a. U međunarodnom javnom pravu mogu se u pogledu priznavanja stranih državnih režima razlikovati tri glavne formule: de jure vlada, de facto vlada i zaraćena strana.¹⁾ De jure vlada je na pravno normalni način došla na vlast, dok je de facto vlada došla revolucionarnim putem na vlast u borbi s de jure vladom, ali faktički izvršava tu vlast. Pojam zaraćene strane

razvio se naročito nakon secesionog rata sjevernih i južnih američkih država, kad sjev. američke države nisu htjele doduše priznati južnoameričkim državama položaja de facto vlade, ali su opet izbjegavala, da s južnjacima postupaju kao s prostim pobunjenicima.²⁾ Pojam se međunarodnom praksom dalje razvijao i pokreti, kojima se priznaje položaj zaraćene strane, mogu se tim putem i vrlo pogodovati. Pod tu se formulu može svesti i položaj NOP-a, kako ga je shvaćao jedan dio inozemstva prije sporazuma Tito-Šubašić. Uistinu vlada NOP-a nije bila ni obična de facto vlada. Ona nije nastala u borbi s nekom legalnom vladom u zemlji, nego se je službena vlada povukla iz zemlje (po shvaćanju NOP-a — dezertirala) i izgubila, najblaže rečeno, s njome svaku vezu. Vlada NOP-a izrasla je u borbi s okupatorima i narodnim izdajicama, organizirajući posve iznova narod i državnu vlast. Ta nova državna vlada nije doduše formalno primila vlast iz ruku kralja na osnovu po diktatorskom režimu oktroiranog ustava, ali ju je primila od oružanog naroda u toku herojske borbe protiv okupatora i njegovih pomagača. Mi susrećemo ovdje jednu novu pojavu u državnom životu, na koju se teško primjenjuje uobičajeno razlikovanje između de jure i de facto vlade.³⁾ Pravni položaj vlade treba razlikovati s državno-internog i s državno-eksternog gledišta. Normalno je, da se vlada, koja stvarno vrši vlast u zemlji, priznaje takovom od drugih država u međunarodnim odnosima. No u abnormalnim se slučajevima može ovo dvoje rastaviti. Jednu takovu naročitu abnormalnost predstavlja i naš slučaj.

U zemlji postoji snažan NOP, koji narodnim snagama razvija novu državnu organizaciju s vrhovnim narodnim predstavništvom i narodnom vladom, koja s državno-internog gledišta ima potrebne atribute državne vlasti s provedenom državnom organizacijom u nižim stepenima, no kojoj se državnoj organizaciji djelomično izvana daje samo pravni položaj zaraćene strane; dok s druge strane postoji fantom vlada u inostranstvu bez pravog korijena u vlastitoj zemlji i narodu, ali se toj vladi vani pripisuje značaj de jure vlade Jugoslavije. To je stanje bilo posve neodrživo i moralo se uvidjeti, da ga treba radikalno likvidirati, pa je tako i došlo do sporazuma Tito-Šubašić, čime se iz temelja mijenja doondašnja pravna situacija.

Sporazum je sklopljen između NKOJ (federativna vlada) i predsjednika jug. kr. vlade (u času sklapanja sporazuma postojao je samo predsjednik te vlade i tek na osnovu sporazuma obrazovana je nova vlada), a sporazum su potpisali Šubašić, kao predsjednik jug. kr. vlade i maršal Tito, kao predsjednik NKO Jugoslavije. Tim je sporazumom uglavljeno, da vlada Šubašića ima: a) priznati nacionalne i demokratske tekovine naroda Jugoslavije u toku tri godine borbe, a naročito privremenu upravu zemlje na osnovu organizacije Antifašističkog vijeća i Nacionalnog komiteta oslobođenja; b) dati puno priznanje Narodno-oslobodilačkoj vojsci, pod zapovjedništvom maršala Tita i osuditi sve izdajnike naroda, koji su javno ili prikriveno surađivali s neprijateljem i c) pozvati cijeli narod, da se ujedini s Narodno-oslobodilačkom

vojskom u jedan jedinstveni front. Time je baš s one strane, koja je do sada najviše smetala (kr. jug. vlada), oglašen potpuno legalnim čitav NOP, kao i njegovo vrhovno narodno predstavništvo, privremena vlada i čitava državna organizacija. Dosljedno nema više nikakve smetnje, da se ma s koje strane ne smatra vlada NOP-a de jure vladom. S druge strane se sporazumom obrazuje posebna jug. kr. vlada, koja treba da bude sastavljena od naprednih i demokratskih elemenata, koji nisu bili kompromitirani u toku borbe Narodno-oslobodilačkog pokreta. Po tom sporazumu dobiva ta vlada svoju legitimnu podlogu i formalno se obrazuje. Dok sporazum Vrhovno narodno predstavništvo i vladu NOP-a i formalno posve legalizira, on jednovremeno kr. jug. vladu stvarno legitimira. Izvanredne prilike, više vanjske nego li unutarnje, tražile su, da se zadrže obje vlade; ali one su sada obje s jedne strane stvarno legitimirane i formalno legalizirane, a s druge strane je njihov rad načelno koordiniran, da bi se izbjegli svi nepoželjni sukobi. Postojanje takovih dviju vlada nije naravno nikakva normalna pojava, nego samo privremena, pa se zato u sporazumu i izričito ističe, da će se po mogućnosti u skoroj budućnosti stvoriti jedinstvena vlast. No pojava dvostruke vlade nije pravna nemogućnost — samo je neophodno potrebno, da se rad tih dviju vlada strogo koordinira. Koordinacija se provodi u ličnom i stvarnom pogledu. U prvome — a taj je u takovoj delikatnoj situaciji možda još važniji od stvarnoga — da vladu sačinjavaju osobe, koje iskreno provode sporazum

i lojalno sarađuju s drugom vladom, a u stvarnome, da se razgraniči djelokrug i nadležnost tih vlada. Značajno je za čitav sporazum, da je on u oba ta pravca donio odredbe samo u pogledu jug. kr. vlade, dok nije nikako dirao u ustrojstvo, organizaciju i djelokrug organa NOP-a, a napose ni Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije. I tako je s jedne strane na podlozi sporazuma obrazovana nova jug. kr. vlada i ona sastavljena od takovih osoba, za koje se može razložno pretpostavljati, da će lojalno sarađivati s organima NOP-a, a s druge strane je i točno opisana zadaća te iste vlade. Ona je naročito u organizaciji pomoći Narodno-oslobodilačkoj vojsci, odnosno jedinstvenom narodnom frontu i u izvjesnom vanjskom zastupanju, koje se izrično navodi kao „stara tje za prehranu stanovništva Jugoslavije i dovođenje u sklad rada predstavništva u inostranstvu i rada u međusavezničkim komisijama sa zaštitom naših narodnih prava s potrebama naroda i narodno-oslobodilačkom borbom u zemlji.“ Sa strogo pravnog gledišta je od neobično velike načelne važnosti, što je opisana nadležnost kr. vlade, dok nije ničim ograničena ona organa NOP-a. To znači, da je nadležnost potonjih organa generalna (u dvojbi se uvijek pretpostavlja nadležnost organa NOP) i ograničena samo u onim stvarima, koje su izričito date u nadležnost kr. vladi. Upada u oči, da i sami izvanjski poslovi, reprezentacija države spram van, nisu u cijelosti, nego samo djelomično predani u nadležnost kr. vladi, tako da načelno mogu i ove poslove dalje vršiti organi NOP-a.

Posebno mjesto zauzima u sporazumu pitanje monarhije, gdje NKO izjavljuje, da ne će za vremena trajanja rata pokretati ovo pitanje, nego „da će konačno rješenje državnog uređenja donijeti narod poslije oslobođenja cijele zemlje“. A to je u vezi s čitavom zapletenom situacijom, u kojoj se nalaze zastupnici istinskog bratstva i državne zajednice Južnih Slavena. Radi borbe protiv zajedničkog neprijatelja, treba ujediniti sve snage Jugoslavije, a onamo ne samo da je ta stara Jugoslavija počivala na skroz trulim temeljima, nego tih temelja danas, s formalno ustavnog gledišta, ni nema. Sam je nime taj vidovdanski ustav (protiv koga su bile i Hrvatska seljačka stranka i Komunistička partija) jednostranom kraljevom odlukom od godine 1929. ukinut, a godine 1931. zamijenjen oktroiranim ustavom, koji se ne može smatrati ispravnom podlogom vladavine. Vidovdanski je ustav opet donesen protivno istim onim zaključcima Narodnog vijeća u Zagrebu, koje je u ono vrijeme vršilo državnu suverenost (Stjepan Radić ih je sa svoje strane oštro pobijao, jer su mu išli predaleko i protivili se načelima strogo narodne vladavine). Sami ti su zaključci tražili, da suverena narodna konstituenta donese ustav za jugoslavensku državnu zajednicu većinom od dvije trećine i da riješi pitanje oblika vladavine; dok je tome naprotiv donesen vidovdanski ustav običnom većinom, a pitanje monarhije ne samo što je bilo isključeno od diskusije, nego su zastupnici tobož suverene konstituyente bili prisiljeni da prije vršenja svoje dužnosti polože prisegu vjernosti kralju. Treba dakle iz-

graditi posve novu državnu zajednicu Južnih Slavena, za koju svi iskreni Slaveni žele, da ona obuhvati i braću Bugare i da tako dođemo do pravog i velikoga saveza država Južnih Slavena. Odlučujući se za federativnu izgradnju Jugoslavije, NOP je izrično oglasio pravo na samoodređenje pojedinih južnoslavenskih naroda (naročito Srba, Hrvata, Slovenaca, Crnogoraca, Makedonaca — a razumije se i Bugara, ako oni žele amo pristupiti); svaki narod ima svoju vlastitu državu i ulazi ujedno u širu državnu zajednicu Južnih Slavena. Buduća Jugoslavija, odnosno Savez država Južnih Slavena, nema samo isključiti hegemoniju jednog naroda nad drugim (koja je obično, kako je to prošlost pokazala, samo hegemonija izvjesne klike), nego se ne smije ni podržavati nekom grubom silom, već samo bratimstvom i sporazumom svojih naroda. I tu možemo mi Južni Slaveni mnogo naučiti od najvećeg bratskog slavenskog naroda, Rusa. S tog gledišta samoodređenja naroda pošla je velika ruska revolucija od svoj prvog dana i ostala mu do danas vjerna, tako da se i u današnjem Ustavu SSSR-a od g. 1936. nalazi odredba, da pojedine države Saveza ulaze slobodno u taj Savez i mogu slobodno iz njega istupiti. Postalo je potrebnim, da NOP ostavi pitanje monarhije budućnosti, kad će narod donijeti definitivnu odluku o čitavom državnom uređenju. No važno je za sporazum, da se u njemu jasno i nedvoumno izjavljuje, da će sam narod riješiti pitanje monarhije i da se dosljedno ne će više opetovati događaji iz prva stvaranja Jugo-

slavije, kad se je monarhija jednostavno instalirala kao gotova činjenica, bez narodne odluke.

* * *

1) U međunarodopravnom životu pridržale su si države pravo, da ne ispituju i ne priznaju samo postanak nove države, nego i nove vlade u već postojećoj državi. Potreba ovog potpunijeg javlja se onda, kad je prekinut pravni kontinuitet nasljedstva vlade. Što se tiče pravna djelovanja nema bitne razlike između priznanja neke države i neke vlade. Za priznanje nove države odnosno nove vlade odlučno je prvenstveno efektivno vršenje državne vlasti. Staro političko načelo legitimnosti, koje nije bilo u Americi nigda priznat, a u Evropi prve polovine XIX. stoljeća igralo veliku ulogu, izgubilo je u modernom međunarodnom pravu svako značenje. Ovo staro načelo legitimnosti bilo je produkt monarhijskog apsolutizma. Vlast dinastije — koja je postavljena milošću božjom i ne zavisi od volje naroda — uzdignuta je na svetost i nepovredivost, te se svaki izraz narodne volje protivu iste smatra grubom protupravnošću. Na tome je načelu počivala Sveta alijansa od god. 1815., a naročito kod nas po zlu dobro poznata Metternichova era. U ime toga načela legitimnosti provodile su se onda intervencije i u trećim državama. Zato je i shvatljivo, zašto se američka praksa nije nigda držala ovog zastarjelog načela, već samo momenta efektivnosti. (U novijoj američkoj praksi počelo se za priznanje neke vlade tražiti legalnost, t. j. da je ona ili došla ustavnim putem ili da je sankcionirana

narodnom voljom; sasna protivno starom načelu legitimnosti, koje je odgovaralo starom političkom načelu vladarske suverenosti, odgovara ovo novo načelo legalnosti modernom, političkom načelu narodne suverenosti. Pri tome treba naglasiti, da Ujedinjene Države Sjeverne Amerike primjenjuju ovo načelo legalnosti posve partikularno — samo u pogledu nekih američkih država, dok ga ne primjenjuju za druge države, a poglavito ne primjenjuju na evropske države.) Općenito se može reći, da se moderna pravna literatura danas podudara s modernom međunarodnom praksom u pitanju da je za priznanje nove države odnosno nove vlade odlučan samo momenat efektivnosti. (Pri tome se za državu, koja je nastala revolucionarnim otргnutem od stare države, traži pored efektivnosti, da je već završena borba s maticom zemljom ili da je bar matica zemlja izgubila svaku šansu, da će svladati otpor. Dok je još borba u toku, smatra se međunarodno priznavanje nedopustivom intervencijom — ali se dopušta, da se revolucioneri priznaju kao ratujuća strana).

U modernoj pravnoj literaturi pobjeđuje shvaćanje, da se država, koja ispituje legalnost vlade u drugoj državi, miješa u unutarnje poslove ove strane države, jer da ona na taj način može iznuđivati neki režim, koji njoj konvenira i provodi grubu intervenciju. „Si les autres Etats pouvaient examiner la question de la légalité constitutionnelle. . . ils commettraient un acte injustifiable d'intervention“ (Fauchille). De facto priznanje (engl. recognition de facto, francuski reconnaissance de fait) znači privremeno, opozivo i uvjetno

međunarodnopravno priznanje — za razliku od de jure priznanja, koje je trajno, neopozivo i bezuvjetno. Takovo de facto priznanje ima samo prelazno i privremeno značenje, pa se ili opoziva ili pretvara u de jure priznanje. No pravna ograničenost, koja proizlazi iz de facto priznavanja proteže se samo na pravne odnose međunarodnog prava, a ne djeluje na unutarnji državni djelokrug takove vlade. Institut de facto priznavanja počeo se razvijati u Americi, no svoje je pravo značenje dobio u Evropi za vrijeme prošlog svjetskog rata kao i u poratno vrijeme. Naročito se za vrijeme prošlog svjetskog rata može primijetiti, kako se priznavanje neke vojske pretvara u priznavanje vlade (klasičan primjer daje Čehoslovačka). Rečeno de facto priznavanje mora se strogo razlikovati od pojma de facto vlade. De jure i de facto priznavanje ne stoji ničesto u neminovnoj vezi s de jure odnosno de facto vladom, tako da bi se u pogledu de facto vlade moglo primijeniti samo de facto priznavanje i obrnuto — iako je razumljivo, da neku de facto vladu priznaju druge države samo de facto.

2) To je najpoznatiji slučaj. No taj je institut bio već prije tog vremena primijenjen u borbi sjeveroameričkih kolonija protiv Engleske. Daljnji je bio slučaj primjene toga instituta revolucija u Južnoj Americi protiv Španije. U Evropi ga je najprije primijenila Engleska u grčkom ratu protiv Turske.

3) Kako se ne može vlada Narodno-oslobodilačkog pokreta utisnuti u običajnu formulu de facto vlade, vidi se najbolje, ako pregledamo neke poznatije definicije de facto vlade. „Il n'y a donc gouvernement de

fait que lorsque la source unique du pouvoir est dans l'insurrection contre les autorités légales ou dans le coup d'Etat sans que le pays soit consulté dans la forme constitutionnelle" (Larnaude). Wiese govori o de facto vladu ako „les modifications apportées à la composition du gouvernement résultent d'un coup d'Etat et qu'ainsi les autorités légitimes ont été mises de côté et sont remplacées, grâce à un acte de violence." Rougier označuje de facto vladu „organisme politique né d'un coup de force et n'ayant pas encore reçu de consécration juridique, mais qui cependant est obéi par toute ou partie de la nation et administre les affaires publiques."



35039