

UDK 342(497.5)“1941/1943”; 94(497.5)“1941/1943”

CERIF: S148, H300, S115

DOI: 10.5937/AnaliPFB1901117Z

Dr Miloš Zdravković\*

## USTAVNOPRAVNI TEMELJI NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

*Kada je uz pomoć Nemačke i Italije formirana Nezavisna Država Hrvatska (NDH), na čelo te države došao je ustaški pokret koji je dotle delovao mahom u emigraciji. U radu se dokazuje da je, u periodu od 1941. do 1943. godine, NDH posedovala potrebne elemente državnosti: teritoriju, stanovništvo i državnu vlast. Državna vlast je organizovana prema modelu ustaške organizacije, na čelu s poglavnikom, koji je raspolagao svim diktatorskim ovlašćenjima. Iako u NDH, kao ni u nacističkoj Nemačkoj, nikada nije donet ustav, efikasnost delovanja organa te vlasti i potrebna podrška dovoljnog dela stanovništva svedoče da je u NDH ipak postojao ustav u njegovom materijalnom smislu. Osnovi funkcionisanja ustaške države i njen identitet utvrđeni su nekodifikovanim ustavom, koji su činili: Ustav Ustaše – hrvatskog oslobođilačkog pokreta iz 1929, Načela ustaškog pokreta iz 1933, s dopunama iz 1941. godine, kao i određenim zakonima ustavnopravnog značaja donetim po formiranju NDH.*

Ključne reči: *Nezavisna Država Hrvatska. – Ustav. – Organizacija vlasti. – Legitimitet.*

### 1. UVOD

Nezavisna Država Hrvatska, koja je postojala od aprila 1941. do maja 1945. godine, nesporan je istorijski fenomen. Iako u historiografiji i danas postoje mnoga nesaglasja o određenim istorijskim činjenicama u vezi sa NDH, gotovo svi relevantni istoričari se slažu o njenim glavnim odrednicama. Da su NDH stvorile Sile osovine, pre svih nacistička

---

\* Autor je docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, [milos.zdravkovic@ius.bg.ac.rs](mailto:milos.zdravkovic@ius.bg.ac.rs).

Nemačka, s kojom je na kraju zajedno propala, da je u njoj instaliran ustaški režim koji je imao fašistički karakter, da je taj režim sistematski sprovodio plan etnički čiste Hrvatske i u tu svrhu organizovao sistem logora smrti, da su klerikalni krugovi Katoličke crkve pružali kontinuiranu podršku tom režimu, jesu konstatacije koje ozbiljan istraživač ne može, a i ne sme da stavi pod znak pitanja. Uz postojanje nepreglednog mnoštva istorijskih dokaza, osporiti te navode o NDH značilo bi isto što i tvrditi da je Zemlja ravna ploča.

Zbog čega se onda često vode veoma žučne rasprave o karakteru NDH, zbog čega i dalje postoje apologete ustaškog režima, zbog čega se čitavom hrvatskom narodu prišiva epitet genocidnog, zbog čega su istoričari tako udaljeni u proceni broja žrtava stradalih pod vlašću NDH? Razloge treba potražiti u politizovanom i ideologizovanom sagledavanju istorijskih činjenica ili, pak, njihovom negiranju. Takva interpretacija istorijskih događaja posledica je, između ostalog, nacionalističke ideologije kojoj mnogi autori ne mogu da odole i koja ih sprečava da svoje stavove potkrepe relevantnim argumentima i uzdignu ih na naučni nivo.<sup>1</sup> Nenaučni ili kvazinaučni pristup tako osetljivoj temi posebno je opasan.<sup>2</sup> Odatle dolazi potreba da se diskurs o fenomenu NDH postavi u naučne i akademske okvire.

U tom pogledu, veliki izazov predstavlja određivanje karaktera Nezavisne Države Hrvatske. Iz pravnoteorijske vizure dva pitanja se postavljaju kao ključna, a to su: da li je NDH bila država i da li je za vreme njenog postojanja na njenoj teritoriji važio pravni poredak ili je vladao poredak sile. Bez odgovora na ta dva pitanja nemoguće je ispravno odrediti ustavnopravne temelje NDH. Razume se da se u okviru jednog članka ova pitanja ne mogu raspraviti, te će se posegnuti za rezultatima najnovijih istraživanja na osnovu kojih će biti postavljen okvir za analizu problema ustavnosti NDH. U tom okviru, za svrhu ove analize, potražiće se odgovori na nekoliko ključnih pitanja, a to su pitanja ustavnih akata NDH, njene državne organizacije, oblika državne vlasti i njenog legitimiteta, na osnovu kojih će se u zaključnim razmatranjima izneti argumentacija u prilog teze da je u NDH ipak postojao nekodifikovani, meki ustav, barem u prvoj polovini njenog postojanja. No prethodno treba odrediti pojam ustava.

---

<sup>1</sup> Često je dovoljno zanemariti izvesne manje jezičke razlike da bi se pripadnost autora sa jugoslovenskog prostora preciznije odredila samo na osnovu značenja njihovih reči, na primer, ako autor svoje monografsko delo o Jasenovcu naslovi *Radni logor Jasenovac*, verovatno je da dolazi iz Hrvatske.

<sup>2</sup> „Jer za intelektualce ovoga veka, ovog našeg doba, postoji samo jedan ispit savesti, postoje samo dva predmeta iz kojih se pada ne na godinu, nego zbog kojih se gubi pravo (moralnog) glasa jednom za uvek: fašizam i staljinizam. Sve ostalo su trice i kućine.“ Danilo Kiš, *Homo poeticus*, Globus, Zagreb 1983, 16.

## 2. POJAM USTAVA

Danas se ustav u svom žarišnom značenju uobičajeno definiše kao pravni akt najveće pravne snage kojim se određuju organizacija i delatnost najviših državnih organa, uređuju osnovni društveno-ekonomski i politički odnosi i proklamuju i štite osnovna prava i slobode pojedinaca i kolektiviteta.<sup>3</sup> Etimološki posmatrano, već i sama reč ustav ukazuje na njegove osnovne osobine: *ustanovljavanje* državne vlasti, ali, istovremeno, i njeno (*za*)ustavljanje prema pravima i slobodama pojedinaca.<sup>4</sup>

Kao i svaki drugi pravni akt, tako i ustav ima svoju formu i svoju sadržinu, što se, uostalom, iz prethodne definicije ustava može lako zaključiti. U formalnom pogledu, ustav je pisani akt najveće pravne snage, koji donosi poseban ustavotvorni organ ili redovni zakonodavni organ prema posebnom postupku. U formalnom smislu, ustav se javlja tek krajem 18. veka. Kao posledica krupnih društvenih promena u zapadnom svetu koje su vrhunac doživele tokom Francuske buržoaske revolucije, doneti su prvi ustavi, Ustav SAD (1787), a nekoliko godina kasnije i Ustav Francuske (1791). Do tog trenutka, države su, kao političke zajednice, bile organizovane ustavima u materijalnom smislu.<sup>5</sup> Potreba da se najvažnija pravila ili osnovni zakon formalizuju posebnim aktom u svečanoj formi koji bi garantovao njegovu trajnost, nastala je kao izraz buržoaske borbe protiv monarhovog apsolutizma, te je ustav „shvatan kao uslov demokratije“.<sup>6</sup>

Određivanje ustava u formalnom smislu implicira stupnjevitost pravnog sistema u kojem postoje norme veće i manje pravne snage koje se međusobno nalaze u hijerarhijskom odnosu. To je pitanje sistemskog važenja pravnih normi, pri čemu norme niže pravne snage crpe svoje važenje iz normi više pravne snage. Tako, na primer, rešenje upravnog organa kao pojedinačni pravni akt važi zato što je doneto na osnovu uredbe vlade, koja opet važi jer je doneta na osnovu zakona, a zakon na osnovu ustava. Ako bi se pravni sistem zamislio kao piramida, na vrhu te piramide nalazio bi se ustav, iz koga sve druge norme konkretnog pravnog sistema crpe svoje važenje. Naravno, nameće se pitanje na osnovu čega

---

<sup>3</sup> Vid. Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2018, 38; Radimir Lukić, Budimir Košutić, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd 2007, 161; Radmila Vasić, Miodrag Jovanović, Goran Dajović, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 266; Dragan Mitrović, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 191.

<sup>4</sup> Dragan Mitrović, *Teorija države i prava*, Dosije studio, Beograd 2010, 407.

<sup>5</sup> Još je Aristotel sa svojim učenicima pristupio izučavanju polisa kao političkih zajednica i odredio pojam politeje (πολιτεία), koji bi uslovno odgovarao savremenom pojmu ustava u materijalnom smislu. Vid. Aristotel, *Ustav atinski*, Plato, Beograd 1997.

<sup>6</sup> Miodrag Jovičić, *Zakon i zakonitost*, Radnička štampa, Beograd 1977, 44–45.

važi ustav. Aktuelni ustav koji konstituiše celokupan pravni sistem svoje važenje crpi iz prethodnog ustava, ako je donet na način koji je predviđen tim ustavom. Tim putem unazad stiže se do prvog ustava koji može biti prvi i u istorijskom pogledu, pod uslovom da je svaki sledeći donet na način koji određuje prethodni. U slučaju da se ta linija pokida, to jest da se donese ustav suprotno pravilima prethodnog, posredi je svojevrсна pravna revolucija i tada tako donet ustav postaje prvi.<sup>7</sup>

S druge strane, u pravnoj nauci ne postoji potpuna saglasnost šta je ustav u materijalnom smislu. Razlozi su višestruki, a ovde će se pomenuti dva najvažnija. Prvi problem je pravnoteorijske prirode, budući da je konceptualno teško napraviti razliku između ustava i zakona u sadržinskom pogledu. U oba slučaja, reč je o pravnim aktima koji sadrže opšta pravna pravila kojima se utvrđuju ovlašćenja i obaveze pravnih subjekata i uređuje organizacija vlasti u državi, što znači da je njihova priroda ista, odnosno da je ustav jedna vrsta zakona. Zbog toga se ustav često naziva još i osnovni zakon, što je, na primer, i zvanični naziv nemačkog ustava (Osnovni zakon Savezne Republike Nemačke). Ipak, u čistom pravno-pozitivističkom pogledu, tu razliku je precizno ocrtao Kelzen (Kelsen). Njegovo određenje ustava u materijalnom smislu sasvim je redukovano i odnosi se na stvaranje opštih pravnih normi, to jest na zakonodavstvo. Prema njegovom mišljenju, ustavom se reguliše zakonodavstvo određivanjem „organa ili organā koji su ovlašćeni za stvaranje opštih pravnih normi – zakona i uredaba“ ili, što izlazi na isto, ustav je u materijalnom smislu „pozitivna norma ili pozitivne norme kojima se reguliše stvaranje opštih pravnih normi“.<sup>8</sup> Razlikovanje ustava u formalnom i materijalnom smislu Kelzen je jednostavno izveo – sve ustavne odredbe kojima se ne reguliše zakonodavstvo, to jest stvaranje opštih pravnih normi, i koje se po pravilu odnose na druge, politički veoma važne predmete, kao i „odredbe po kojima se norme sadržane u tom dokumentu [ustavu] ne mogu ukidati ili menjati kao obični zakoni, već samo pod otežanim uslovima i u posebnom postupku“, predstavljaju ustav u formalnom smislu. Kelzen smatra da ustavna forma, baš kao i zakonska, „može primiti bilo koju sadržinu koja u prvom redu služi stabilizaciji normi koje se ovde označavaju kao materijalni ustav i koje su pozitivnopravna osnova celokupnog državnog pravnog poretka“.<sup>9</sup> Slobodan Jovanović je otišao još dalje označavajući razliku između ustava i zakona isključivo kao formalnu, a ne sadržinsku, pošto i ustav i zakoni sadrže opšte pravne norme. Ako bi zakonodavac želeo da obezbedi stalnost nekih najvažnijih zakonskih normi u vremenu

<sup>7</sup> Na osnovu čega važi prvi ustav – predstavlja jedno od najznačajnijih pravnoteorijskih pitanja na koje najveći autoriteti u oblasti teorije prava daju različite odgovore. Vid. Goran Dajović, *Pravna obaveznost i važenje prava*, Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2008.

<sup>8</sup> Hans Kelzen, *Čista teorija prava*, Gutenbergova štamparija, Beograd 2000<sup>2</sup>, 179.

<sup>9</sup> *Ibid.*

u smislu da se ne mogu menjati redovnim putem kao ostali zakoni, to može postići jedino ako bi ih doneo u nekoj drugoj formi, a ne zakonskoj. Ta druga forma se osigurava komplikovanijom procedurom u kojoj ih donosi redovni organ ili više njih (na primer, zahtevom za kvalifikovanim većinom) ili se u tu svrhu formiraju naročiti organi (na primer, ustavotvorna skupština). Jovanović smatra da u pravnim sistemima koji ne poznaju posebnu ustavnu formu ustav, strogo uzev, ni ne postoji.<sup>10</sup> Ipak, čini se da je svodenje razlike između ustava i zakona samo na formalni nivo preterano, budući da se na osnovu nje ne može objasniti nadležnost zakonodavnog organa. Bez ustavne norme koja bi sadržinski određivala nadležnost i postupak donošenja zakona, upitno bi bilo na osnovu čega zakonske norme važe. U tom slučaju, ustanovljenje nadležnosti konkretnog organa ili konkretnih organa za donošenje opštih pravnih pravila bilo bi faktičko pitanje iako ono to nije.

Drugi problem je metodološke prirode. Naime, bez obzira na istovetnost, to jest opštost normi koje se nalaze u ustavu i zakonima, smatra se da ustav, kao osnovni zakon, za razliku od drugih, ima značajniji predmet regulisanja. U nauci ustavnog prava taj predmet je označen kao materija, sadržina ustava (*materia constitutionis*), koja se može podeliti na dve grupe pitanja, državnu vlast, kao prvu, i društvo i njegove pripadnike, odnosno građane, kao drugu. Dakle, ustavom se u materijalnom smislu određuju organizacija i delatnost najviših državnih organa, uređuju osnovni društveno-ekonomski i politički odnosi i proklamuju i štite osnovna prava i slobode pojedinaca i kolektiviteta. Već takvo uobičajeno određenje ustavne materije<sup>11</sup> implicira da se u fokusu predmeta proučavanja nalaze ustavi liberalnodemokratskih država. No, organizacija vlasti postoji i postojala je u svim državama jer za postojanje države organizovanje najviše političke vlasti predstavlja neophodan uslov. Isto tako, u mnogim državama koje nisu demokratske i građanske, poput fašističkih, diktatorskih ili komunističkih, ne postoje ili nisu postojale garancije ličnih i kolektivnih sloboda. Očigledno je da su primeri organizovanja mnogih država manje ili više udaljeni od jezgra pojma ustava, kako se

<sup>10</sup> Slobodan Jovanović, *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1922, 230–232. Jovanović kao dodatni argument ističe sledeći zamišljeni primer: „Međutim između zakona, upravne naredbe, sudske presude ostala bi uvek jedna razlika, baš da se svi ti akti vlasti stave u nadležnost istih organa, koji bi ih po istom postupku vršili (jedna čisto teorijska mogućnost, najpribližnije ostvarena u apsolutnoj monarhiji). Ti bi se akti uvek razlikovali jedan od drugog, ako ne drugačije, a ono svojom sadržinom, – u materijalnom smislu, ako ne u formalnom.“

<sup>11</sup> U ranijoj domaćoj literaturi, pojam ustava u materijalnom smislu je shvatan nešto uže, što je i razumljivo ako se u vidu ima političko-društveni poredak u kome su naši autori stvarali. Tako, Lukić smatra da ustav u materijalnom smislu čine „samo one pravne norme koje određuju organizaciju najviših organa vlasti i načela celokupnog pravnog poretka i državne organizacije“. Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd 1987, 113. Isto i u Miodrag Jovičić, 44–45.

on uobičajeno shvata. Ipak, takve države jesu realnost, one su postojale, postoje (a verovatno je da će i postojati). Metodološki je neopravdano redukovati predmet proučavanja samo na uređenje onih država čiji se ustavi nalaze u jezgru pojma, a ostale, iako realne, postojeće, isključiti, jer „njihova eventualna kritika može uslediti tek posle njihovog proučavanja“.<sup>12</sup>

Sve do sad rečeno odnosi se na normativni pojam ustava, to jest na ustav kao skup najviših i najvažnijih normi jednog pravnog sistema. Osim normativnog određenja, pojam ustava se može odrediti i drukčije: politički i sociološki. U političkom smislu „ustav postoji kad je onemogućena subjektivnost, samovolja i zloupotreba nosilaca državne vlasti. Ustav je akt institucionalizacije i objektivizacije vršenja državne vlasti.“<sup>13</sup> Politički pojam ustava upravo označava vladavinu prava, umesto vladavine čoveka, jer isključuje ličnu volju vladajućih kao najvišu i pretpostavlja apstraktnu volju objektivnog prava. U centru političkog pojma ustava nalaze se podela vlasti te racionalan metod ustavnih promena, priznavanje i zaštita sloboda i prava pojedinaca.<sup>14</sup> S druge strane, sociološki pojam ustava izgrađen je u sociološkopravnim teorijama čija je osnovna preokupacija odnos između prava i društva, to jest njihov međusobni uticaj.<sup>15</sup> U najkraćem, u toj grupi teorija povlači se razlika između *stvarnog* ustava, kao izraza realnih društvenih sila i odnosa koje deluju u okviru države kao političke zajednice, i *pisanog* ustava koji može, ali i ne mora biti izraz tih odnosa. Drugim rečima, ustavom se može predvideti demokratsko ustrojstvo države ili garantovati prava i slobode građana a da realni odnosi u društvu ne odgovaraju ustavnim deklaracijama, koje onda predstavljaju samo fasadu iza koje se krije autokratski poredak. Kao ubedljiv primer može poslužiti Ustav SSSR-a iz 1936. godine, čije su norme predviđale demokratsko uređenje države i zaštitu osnovnih ličnih prava i sloboda, dok je društvena stvarnost, naročito u vreme njegovog donošenja, kada je započet masovni talas progona i čistki, pokazivala svu brutalnost totalitarnog terora i nije imala nikakve veze s proglašenim ustavnim normama.<sup>16</sup>

Sociološki pristup je poželjan iz još jednog razloga – sociologija raspolaže metodama kojima se najbolje objašnjava svojevrsna dualna priroda ustava, pošto ustav nije samo pravni već i politički akt. Za razliku od drugih pravnih akata koji svoje važenje crpe iz viših, ustav, preciznije, prvi ustav svoje važenje ne može, formalnopravno, izvesti iz nekog

<sup>12</sup> R. Marković, 18.

<sup>13</sup> *Ibid.*, 38

<sup>14</sup> *Ibid.*, 39.

<sup>15</sup> Vid. Denis J. Galligan, *Law in Modern Society*, Oxford University Press, Oxford 2006, 15 i dalje.

<sup>16</sup> Nikola Visković, *Teorija države i prava*, Birotehnika CDO, Zagreb 2001, 184.

drugog, višeg pravnog akta. Ako se napusti polje pravne teorije u kojem različiti autori različito objašnjavaju važenje prvog ustava, nema spora da ustavne norme važe ako se efikasno primenjuju, ako su delotvorne. Da bi bile delotvorne, one moraju biti prihvaćene, pre svih od najvažnijih državnih službenika, ali i od drugih važnih političkih i ekonomskih subjekata, kao i od naroda koji pod tim ustavom živi.<sup>17</sup> Zbog toga su tekstovi ustavnih dokumenata uvek pisani posebnim jezikom i u estetskom pogledu bitno odstupaju od redovnog pravničkog stila. U preambuli ustava, koja najčešće prethodi normativnom delu teksta,<sup>18</sup> pisci ustava se pozivaju na svetle tradicije, zajedničko poreklo naroda, uzvišene ciljeve itd., što nije ništa drugo do obezbeđivanje široke podrške konkretnom ustavu. Tako ustav, da bi bio delotvoran, treba da izražava određeni kvantum osnovnih zajedničkih vrednosti u društvu, da bude presek glavnih politika i interesa jednog društva i države. Kako je pitanje poštovanja i delotvorne primene ustavnih pravila ključno za shvatanje problema ustavnosti NDH, u zaključnim razmatranjima će mu biti posvećena dodatna pažnja.

Osim različitih određenja pojma ustava, postoje i njihove različite vrste. Za ostatak analize koja sledi, na ovom mestu bi valjalo, između nekoliko klasičnih podela ustava, istaći samo dve – podelu ustava na kodifikovane i nekodifikovane, kao i na čvrste i meke. Kodifikovani su oni formalni ustavi koji su doneti u jednom pravnom aktu i skoro sve današnje države imaju upravo kodifikovani ustav. Za razliku od kodifikovanih, nekodifikovani ustavi su izraženi u više različitih akata ustavnog karaktera. S druge strane, podela na čvrste i meke ustave vrši se prema načinu promene ustava. Ako je za promenu ustava predviđen teži postupak nego za promenu zakona, reč je o tvrdom ustavu, ali ako je postupak isti, u pitanju je meki ustav.<sup>19</sup> No bez obzira na formalnu identičnost sa zakonima, „u suštini i meki i nepisani ustavi prave razliku između običnih i ustavnih pravila (normi) od kojih se sastoje“.<sup>20</sup>

### 3. FORMIRANJE NDH

Kada je u Beogradu 27. marta izvršen vojni puč kao posledica pristupanja Jugoslavije Trojnom paktu, u Berlinu je doneta odluka o rasparčavanju Jugoslavije i bombardovanju njene prestonice. Po izbijanju rata 6. aprila 1941. godine, okupatorske trupe su za desetak dana zauzele

<sup>17</sup> D. Galligan.

<sup>18</sup> Preambula, kao svojevrsan uvod u ustav ili njegov predgovor, može da prethodi naslovu ustava ili da sledi ispod naslova ustava, ali uvek prethodi normama ustava. R. Marković, 42.

<sup>19</sup> I. Visković, 183.

<sup>20</sup> R. Marković, 50.

celokupan prostor Kraljevine Jugoslavije. Teritorija Jugoslavije podeljena je na više delova koji su imali različite statusse, a najveći od njih zauzela je NDH (približno dve petine ukupne likvidacione mase Jugoslavije). Prvobitna zamisao okupatora bila je da se na čelo nove hrvatske države postave Vlatko Maček i njegova Hrvatska seljačka stranka (HSS).<sup>21</sup> Motiv za takvu odluku ležao je u činjenici da je Maček bio najpopularniji hrvatski političar, a HSS pokret koji je masovno okupljao seosko stanovništvo.<sup>22</sup> Ipak, Maček je odbio da se stavi na raspolaganje Nemcima i postane dominantna figura u novoj državi budući da on u samoj suštini svog političkog bića nije bio fašista, štaviše, izgleda da je Maček veoma dobro znao šta je fašizam te se do 1941. godine distancirao od takve političke ideologije. Mačekova odluka poremetila je prvobitne planove te je između nemačke i italijanske strane dogovoreno da se na čelo nove države postave Ante Pavelić i njegova ustaška organizacija, koji su dotle uživali skromnu podršku hrvatskog naroda.<sup>23</sup> Tako je već 10. aprila i zvanično bila proglašena NDH s ustaškim pokretom na njenom čelu. Sama ratna dejstva bila su kratkotrajna i bez prevelikih ljudskih žrtava, a prvih dana po proglašenju NDH skoro da nije bilo nekog značajnijeg bezvlašća ili masovnijeg oružanog otpora. Nove vlasti su odmah preuzele institucije Banovine Hrvatske i u novim okolnostima nastavile rad, dok je najveći broj zakona nekadašnje Jugoslavije ostao isti i sve do kraja postojanja NDH nije se menjao.

Čime se može objasniti ovako jednostavno formiranje nove hrvatske države, bez obzira na to što se na njenom čelu nije našao Maček već Pavelić? Najvažniji razlog treba potražiti u višedecenijskoj želji hrvatskog političkog vodstva za ostvarenjem ideje hrvatske nezavisnosti. Podrška koju je ta ideja uživala bila je suprotno proporcionalna podršci ideji zajedničke države jugoslovenskih naroda. Ratne okolnosti su ideju o hrvatskoj nezavisnosti učinile mogućom, čak brzo sprovedljivom, te se u samom narodu javilo uverenje da će se lako ostvariti vekovne težnje

<sup>21</sup> U suštini, NDH je nastala kao posledica određenog kompromisa između Nemačke i Italije. Tako je, na sastanku u hotelu „Imperijal“ u Beču, nemački ministar Fon Ribentrop svom italijanskom kolegi grofu Čanu saopštio Hitlerov stav: „(Njemačka je) zainteresirana samo za održavanje mira na tom prostoru kao i za uspostavljanje jednog poretka koji će mladoj hrvatskoj državi omogućiti proizvodnju na svim sektorima, što će u razmjeni dobara biti od koristi svim zemljama koje budu s njom prijateljski surađivale.“ Ivan Košutić, *Rađanje, život i umiranje jedne države – 49 meseci NDH*, Stručna i poslovna knjiga, Zagreb 1997, 71.

<sup>22</sup> Na izborima održanim 1938. godine Mačekova lista pod nazivom „Blok“, koju su činile Seljačko-demokratska koalicija u savezu sa opozicijom u Srbiji (Udružena opozicija), na teritoriji Hrvatske osvojila je oko 80% svih glasova, uprkos tome što je glasanje bilo javno. Ivo Goldstein, *Hrvatska povjest*, Novi Liber, Zagreb 2013, 296.

<sup>23</sup> „Ustaški pokret, koji je od fašističkih vodećih sila Nemačke i Italije posle nasilnog raspada Kraljevine Jugoslavije u aprilu 1941. dobio ovlašćenja da vlada, pre toga je predstavljao politički beznačajnu pojavu.“ Ladislav Hori, Martin Broscat, *Ustaška država Hrvatska*, DBR International Publishing, Beograd 1994, 13.



Hrvata. Podrška koju je ideja o stvaranju sopstvene države u tom trenutku uživala kod hrvatskog vođstva i naroda predstavlja osnov iz koga je nova ustaška vlast derivirala svoj legitimitet. Takođe, ustaše su uživale vojnu podršku Nemačke, institucionalnu podršku Katoličke crkve<sup>24</sup> te, inicijalno, i podršku najvažnijih hrvatskih političkih činilaca.<sup>25</sup> To su, dakle, bila tri stuba na koje je bila oslonjena ustaška vlast novoformirane Nezavisne Države Hrvatske.

Nameće se pitanje kako proceniti karakter te tvorevine nastale rasparčavanjem Jugoslavije od okupatora, da li je reč o državi ili pak o nekom drugom entitetu. U posleratnoj jugoslovenskoj literaturi, na pitanje o državnosti NDH moguće je pronaći samo jedan odgovor – NDH nije bila država. Jedinstven stav domaćih autora verovatno je bio dirigovan i izvesnim razlozima tadašnje državne politike, mada su argumenti kojima su istoričari i pravnici podupirali svoju tvrdnju manje ili više različiti.<sup>26</sup> I danas postoje priznati autori koji osporavaju državnost NDH,<sup>27</sup> ali, kao i u ranijoj literaturi, izostaje adekvatan ili snažnije argumentovan odgovor na pitanje šta je NDH bila, ako nije bila država. Istina, pravnička logika kao da odbija ideju o NDH kao državi, što nije neobično, jer je po mnogim svojim svojstvima NDH predstavljala upravo poništavanje razloga ili svrhe države. Ako se po strani ostave liberalnodemokratska načela kojima se danas deklariraju mnoge države, a koja se zaista ostvaruju samo u nekima od njih, problem državnosti NDH može se sagledati na osnovu elemenata koje država treba da poseduje da bi se uopšte moglo govoriti o

<sup>24</sup> Na primer, u listu *Katolički tjednik*, koji je izlazio u Sarajevu pod nadzorom nadbiskupa Šarića, u broju od 11. maja 1941. godine piše: „Nad našom novom, mladom i slobodnom Hrvatskom ukazao se na nebu znak kao slika devičanske majke božje. Devica dolazi u posetu Hrvatskoj. Ona želi da u svoju majčinsku odeću uvije mladu ponovo rođenu Hrvatsku, upravo o hiljadugodišnjem jubileju katolicizma u Hrvatskoj. Ona se spušta ponovo na zastavu naše slobode, da bi na njoj zauzela svoje staro mesto... Hrvatska Gospoda i Marije iz drevnih vremena je vaskrsla...“ Nav. prema Vasa Kazimirović, *NDH u svetlu nemačkih dokumenata i dnevnika Gleza fon Horstenau 1941–1944*, Nova knjiga, Narodna knjiga, Beograd 1987, 109–110.

<sup>25</sup> Iako je odbio da učestvuje u nemačkim planovima za Hrvatsku, Maček je izdao sledeći proglas: „Hrvatski narode! Pukovnik Slavko Kvaternik, vođa nacionalističkog pokreta u zemlji, proglasio je danas slobodnu i nezavisnu hrvatsku državu na cjelokupnom historijskom i etnografskom području Hrvatske, te je preuzeo vlast. Pozivam sav hrvatski narod, pozivam sve pristaše HSS, koji su na upravnim položajima, te sve kotarske odbornike, itd. da iskreno surađuju sa novom vladom.“ Nav. prema Rudolf Horvat, *Hrvatska na mučilištu*, Kulturno-historijsko društvo „Hrvatski rodoljub“, Zagreb 1942, 625.

<sup>26</sup> Isticane su četiri osnovne teze kojima se osporavala državnost NDH, teza o 1) zločinu, 2) protivpravnosti, 3) protektoratu i 4) otporu. Tanasije Marinković, „*Takozvana Nezavisna Država Hrvatska*“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. Boris Begović, Zoran Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017, 78–81.

<sup>27</sup> Na primer, tu tezu zastupa jedan od najprominentnijih hrvatskih istoričara Ivo Goldštajn. Vid. Ivo Goldstein, *Uspom i pad NDH*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2011, 2, i *Istorija Hrvatske 1918–2008*, EPH Liber, Zagreb 2008, 215–224.

državi, a to su teritorija, stanovništvo i državna vlast.<sup>28</sup> Kako je u najnovijoj literaturi osporeno ranije shvatanje da NDH nije bila država i ubedljivo dokazano da su postojala sva tri elementa države, pre svih državna vlast, koja je efektivno delovala kao najviša politička vlast u periodu od 1941. do 1943. godine, na ovom mestu se zbog ograničenja ti argumenti neće ponavljati. Dovoljno je istaći razmere zločina koje je ustaška vlast počinila u prve dve godine svog postojanja sa ciljem stvaranja etnički čiste države. Za sprovođenje tog projekta organizovan je sistem logora smrti i poseban železnički transport, a i značajan deo državnog aparata bio je usmeren ka njegovom ostvarenju, što je podrazumevalo i formiranje posebnih državnih organa, te je, generalno posmatrano, ustaški režim bio efikasan u meri koja dokazuje monopol fizičke sile kao neophodni uslov za postojanje državne vlasti.

#### 4. NAJVAŽNIJI AKTI USTAVNOG KARAKTERA U NDH

Ako se pojam ustava u materijalnom smislu sasvim suzi i svede na organizaciju državne vlasti, onda se pitanje postojanja ustava pomera ka pitanju državnosti jer „[n]ije bilo i nema države u svetu koja nije imala i nema ustav u materijalnom smislu“.<sup>29</sup> S druge strane, NDH nije imala ustav u formalnom smislu, ali to ne znači da u NDH nisu postojali pisani dokumenti i propisi koji su u materijalnom smislu bili od ustavnog značaja. Prema mišljenju prof. Eugena Sladovića, rektora Visoke ekonomske škole u Zagrebu i vodećeg režimskog stručnjaka za državno pravo, NDH je imala nekodifikovani ustav koji se sastojao od nekoliko pisanih dokumenata koji su činili: „ustaški Statut [Ustav Ustaše] i ustaška ‘Osnovna načela’, čija je pravosnažnost pre 10. aprila 1941. obavezivala samo članove ustaškog oslobodilačkog pokreta, posle toga ‘su dobila sveopšte obavezujuće ustavno značenje’ i valjalo ih je smatrati ‘osnovnim načelima ustavnog karaktera sličnim programu Nationalsocijalističke nemačke partije rada’ u Nemačkoj. S obzirom na to da su se mnogobrojni zakoni u NDH pozivali na ova načela, normativno važenje programskih principa u ustaškoj državi bilo je u praksi još snažnije naglašeno nego u Hitlerovoj državi“.<sup>30</sup> Dakle, nekodifikovani ustav NDH sastojao se od: 1) Ustava hrvatske revolucionarne organizacije „Ustaše“, donetog u Za-

---

<sup>28</sup> Autori koji se bave međunarodnim pravom podrazumevaju i četvrti element državnosti – sposobnost da se stupa u odnose s drugim državama. Vid. Ivana Krstić, Miloš Jovanović, „Međunarodnopravni status Nezavisne Države Hrvatske“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. Boris Begović, Zoran Mirković), Pravni fakultet Univerzitetu u Beogradu, Beograd 2017, 195 i dalje. Tomislav Jonjić, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske“, *Časopis za savremenu povijest* 3/2011, 667–698.

<sup>29</sup> R. Marković, 18.

<sup>30</sup> L. Hori, M. Broscat, 116.

grebu 1929; 2) Načela Hrvatskog ustaškog pokreta iz 1933, sa Pavelićevom redakcijom od 16. aprila 1941. godine; 3) većeg broja donije donjih zakona ustavnog značaja.

Po svojoj prirodi, Ustav Ustaše i Načela ustaškog pokreta predstavljaju kratke deklaracije, u ideološkom smislu prilično neoriginalne.<sup>31</sup> U tim obimom malim dokumentima, nisu precizno definisani sistem vladavine, ni novi društveno-politički poredak, ni prava i dužnosti državljana. U njima su pre svega bili nabrojani osnovi i vrednosti na kojima je počivala ustaška revolucionarna organizacija, no po osnivanju NDH, dobili su snagu ustava. Kao takva, ona su za vreme trajanja ustaške države, prema prilici i potrebama, bila podložna svakojakim tumačenjima, ali su baš zbog toga „bila pogodna za izražavanje prividne legitimnosti diktatorske samovolje“.<sup>32</sup> No, bez obzira na njihov maglovit i uopšten karakter, u tim dokumentima su postavljeni temelji ustavne definicije NDH, njena „lična karta“.

NDH je definisana kao država hrvatskog naroda u etničkom smislu,<sup>33</sup> na celokupnom njegovom istorijskom prostoru.<sup>34</sup> U Načelima je istaknut hrišćanski, rasistički<sup>35</sup> i korporativni karakter NDH. Unekoliko su ograničeni prava na privatnu svojinu, slobodno tržište i slobodu rada.<sup>36</sup> Prema ustavnoj koncepciji NDH, pojedinci nisu raspolagali poseb-

<sup>31</sup> Dostupno na [https://hr.wikisource.org/wiki/Ustav\\_hrvatske\\_revolucionarne\\_organizacije\\_„Ustaše“](https://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_hrvatske_revolucionarne_organizacije_„Ustaše“) i [https://hr.wikisource.org/wiki/Načela\\_Hrvatskog\\_ustaškog\\_pokreta](https://hr.wikisource.org/wiki/Načela_Hrvatskog_ustaškog_pokreta), 31. januar 2019.

<sup>32</sup> *Ibid.*, 117.

<sup>33</sup> „Hrvatski narod jest samosvojna narodna (etnička) jedinica. On je narod sam po sebi, te u narodnosnom smislu nije istovjetan ni s jednim drugim narodom, niti je dio ili pleme bilo kojega drugoga naroda“ (tačka I Načela). „Seljaštvo je temelj i izvor svakoga života, ono samo po sebi i sačinjava hrvatski narod, te je kao takovo nosilac i vršilac svake državne vlasti u Hrvatskoj Državi. I kraj toga svi staleži hrvatskoga naroda sačinjavaju jednu narodnu cjelinu, budući i ostali staleži u hrvatskom narodu, kojih su članovi pripadnici hrvatske krvi, imaju ne samo svoj korijen i podrijetlo, nego i trajnu obiteljsku vezu sa selom. Tko u Hrvatskoj ne potječe iz seljačke obitelji, taj u 90 slučajeva od stotine nije hrvatskoga podrijetla, ni krvi, već je doseljeni stranac“ (tačka XII Načela).

<sup>34</sup> „Zemlja, koju je u pradavno doba hrvatski narod zaposjeo, te koja je postala njegovom domovinom, prostire se na više pokrajina, koje su posebna pokrajinska imena imale dijelom još prije dolaska Hrvata, a druga su pokrajinska imena nastala poslije, nu sve te pokrajine sačinjavaju jednu jedinstvenu domovinu Hrvatsku, te nitko nema prava, da bilo koju od tih pokrajina svojata za sebe“ (tačka IV Načela).

„Ustaša, hrvatski oslobodilački pokret, ima zadaću, da svim sredstvima, pa i oružanim ustankom, oslobodi ispod tuđinskog jarma Hrvatsku, da ona postane potpuno samostalna država na cijelom svom narodnom i povijesnom području“ (tačka I Ustava Ustaše).

<sup>35</sup> „U hrvatskim narodnim i državnim poslovima u samostalnoj i Nezavisnoj Državi Hrvatskoj ne smije odlučivati nitko, tko nije po koljenima i po krvi član hrvatskoga naroda[.]“ (tačka XI Načela).

<sup>36</sup> L. Hori, M. Broscat, 137–139.

nim pravima i slobodama već, suprotno, samo dužnostima prema narodu i državi, dok je, s druge strane, država pojedincima osiguravala pravo na život, i to na osnovu ispunjenja njihovih dužnosti.<sup>37</sup> Na temelju Ustava Ustaše, kao nosilac najviše političke vlasti određen je poglavnik – vođa ustaškog pokreta, oko čijeg je apsolutnog političkog autoriteta dalje izgrađena ustaška državna organizacija.

## 5. DRŽAVNA ORGANIZACIJA NDH

Kada su propali nemački planovi da se na čelo nove hrvatske države postave Maček i njegova HSS, Sile osovine su se sporazumele da Pavelić i ustaški pokret preuzmu upravljanje zemljom.<sup>38</sup> Odmah pošto je ustaški režim instaliran, službenici upravnih organa Banovine Hrvatske, prvenstveno zbog Mačekovog poziva, lako su prihvatili novi režim.<sup>39</sup> Na osnovu sporazuma Cvetković–Maček, sklopljenog tek nekoliko dana pred početak Drugog svetskog rata, u nadležnost banovinske vlasti preneti su poslovi: poljoprivrede, trgovine i industrije, šume i rudnika, građevina, socijalne politike, narodnog obrazovanja, fizičkog vaspitanja, pravde, prosvete i unutrašnje uprave, dok su ranije nadležnosti banovinske vlasti ostale. Iako sporazum nije do kraja sproveden, u Hrvatskoj su već bili solidno razvijeni upravni i sudski aparat i kao takvi su se našli pod kontrolom ustaške vlasti.

Pošto je izdao novu redakciju Načela, Pavelić se kao vođa hrvatske države zakleo nad njima i time im dao „rang najvišeg državnog zakona, to jest, ustava“.<sup>40</sup> Ali to su ipak bila Načela ustaškog pokreta, koja suštinski nisu izražavala potreban kvantum osnovnih zajedničkih vrednosti u hrvatskom društvu, baš kao što ni Pavelić nije bio vođa Hrvata, već je to bio Maček. Kako je već naglašeno, da bi ustav mogao da bude delotvoran, on treba da bude presek glavnih politika i interesa jednog društva i države. Zbog toga su ustaše, odmah po preuzimanju vlasti, počele da organizuju izvršnu vlast prema fašističkom modelu, budući da vrednosti

---

<sup>37</sup> „Temelj svake vrijednosti jest samo rad, a temelj svakog prava jest dužnost. Stoga u Hrvatskoj Državi rad označuje stupanj vrijednosti svakoga pojedinca i ima predstavljati temelj cjelokupnoga narodnog blagostanja. Nitko ne može imati nikakvih posebnih prava, nego samo dužnosti prema narodu i državi, koje jedino daju svakome pravo na osigurani život“ (tačka XIV Načela).

<sup>38</sup> Razume se da je to imalo svoju cenu jer je Pavelić, pre postavljenja, zvanično obećao italijanskoj strani da će zadovoljiti njene teritorijalne i ekonomske interese u Hrvatskoj, o čemu hrvatska javnost ništa nije znala.

<sup>39</sup> Sabrina P. Ramet, *Tri Jugoslavije – izgradnja države i izazov legitimacije*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2009, 163.

<sup>40</sup> L. Hori, M. Broscat, 116.

ustaškog pokreta nisu izražavale i pretežne vrednosti hrvatskog društva te su morale biti nametnute.<sup>41</sup>

Do pojave dualizma vlasti došlo je već prvih dana formiranja NDH, budući da su se u mnogim mestima predstavnici ustaškog pokreta nametnuli kao vrhovna vlast.<sup>42</sup> Takođe, u Zagrebu su u mnogim sferama javnog života osnivane paralelne ustaške službe s ciljem efikasnije organizacije izvršne vlasti prema nemačkom i italijanskom uzoru. U tu svrhu, Pavelić je 29. aprila 1941. godine izdao *Zakonsku odredbu o uskladbi rada ustaške organizacije s državnim vlastima* kojom je bilo predviđeno da ce „sve zakonske odredbe i naredbe nadležnih ministarstava izvršuju i provodaju u potpunoj saglasnosti sa slovom i duhom ustaških načela, te u skladu s narodnom i državnom politikom, izraženom u tim načelima“ i da „nadzorni organ ustaškog pokreta imaju dužnost svaku neurednost ili štetnost u izvršavanju državne vlasti odmah javiti glavnom ustaškom stanu i nadležnom ministarstvu, a tek u najhitnijim i neodgodivim slučajevima, u kojima bi mogla nastati nenaknadiva šteta za hrvatski narod i za hrvatsku državu... mogu i sami izravno poduzeti potrebne korake“.<sup>43</sup> Zbog velikog obima tog poduhvata i kadrovske slabosti ustaške organizacije, državnoj upravi je pretela opasnost od potpune anarhije, te je sam Pavelić „uvideo da mora, u interesu učvršćenja vlasti, usporiti taj razvoj“.<sup>44</sup> Do usporenja je privremeno i došlo, ali proces nikada nije prekidano, što je dovelo do suprematije ustaške organizacije u odnosu na državne institucije.

Početak juna 1941. godine, administrativno-upravna podela je delimično transformisana u odnosu na banovinski period. Zakonskom ured-

<sup>41</sup> Takvo nametanje slikovito je predstavljeno u tekstu programskog karaktera objavljenom u listu *Ustaša*: „U ustaškoj državi, koju su stvorili Poglavnik i njegove ustaše, mora se ustaški misliti, ustaški govoriti i što je najglavnije – ustaški raditi. Jednom rečju, čitav život u NDH mora biti ustaški.“ Nav. prema I. Goldstein (2008), 216.

<sup>42</sup> Pavelić ovako objašnjava preuzimanje uprave od ustaša: „Takvo je stanje [misli se na stanje uprave u Banovini Hrvatskoj] našla oslobođena Hrvatska Država u trenutku svoje obnove, u mjesecu travnju 1941. godine. Od 150 kotara, više-manje polovina, ostala je bez ikakvih činovnika, jer oni koji su došli iz Srbije ili iz drugih krajeva, koji nisu bili dio Hrvatske, napustili su svoja mjesta i udaljili se. U onim kotarima, u kojima su još ostali činovnici, bili su to tako ne vrijedne vrste, što je i razumljivo, jer je za vrijeme kraljevske i protuhrvatske diktature ni jedan Hrvat vrijedan i savjestan nije mogao niti htio služiti tom nedostojnom i brutalnom režimu. Oni koji su ostali u službi nisu imali nikakvog autoriteta, niti su uživali i najmanjeg ugleda u narodu. Da bismo uspostavili kakvu-takvu upravu i stavili u pokret tu životnu funkciju svake države, trebalo je nadljudskog truda i napora, što je u prvo vrijeme zaokupljalo svu djelatnost ministra unutarnjih poslova, nego velikim dijelom i moju, jer je trebalo što pre normalizirati javni život. To nije bilo moguće postići, ako ne bi uprava bila povjerena u ruke sposobnih i poštenih ljudi.“ Ante Pavelić, *Doživljaji – kako sam osnovao Nezavisnu Državu Hrvatsku*, Despot Infinitus, Zagreb 2015, 135–136.

<sup>43</sup> Nav. prema L. Hori, M. Broscat, 102.

<sup>44</sup> *Ibid.*

bom od 10. juna celokupno područje NDH bilo je podeljeno na 22 velike župe, na čijem čelu su se nalazili veliki župani, koji su vodili celokupnu civilnu upravu, a imenovao ih je poglavnik. Pavelić je i kumovao nazivima župa, birajući istorijska imena iz perioda srednjovekovne Hrvatske, čime je želeo da potvrdi kontinuitet NDH sa starohrvatskom državom.<sup>45</sup> Istom zakonskom odredbom, u sklopu velikih župa predviđeno je osnivanje 141 kotara i 1006 mesnih opština. Osim mesnih opština, osnovana i 31 gradska opština.<sup>46</sup> Grad Zagreb, sa statusom glavnog grada, izuzet je iz područja velike župe i podređen je neposredno Vladi NDH. Uspostavljanje nove vlasti nije teklo glatko u svim delovima NDH, pogotovo tamo gde je nacionalni sastav stanovništva bio mešovit. Takođe, ustaške vlasti nisu uživale istu podršku svojih saveznika prilikom organizovanja nove uprave. Na području gde su bile raspoređene nemačke snage uspostavljanje je išlo relativno lako, pošto su nemački vojni zapovednici priznavali ustašku vlast i pružali joj podršku, dok su Italijani u svojoj zoni vršili opstrukcije, što je izazvalo „negodovanje i antiitalijansko raspoloženje žiteljstva ne samo u tim krajevima, nego i u cijeloj Hrvatskoj“.<sup>47</sup> Za ustaške vlasti stvar se značajno popravila posle potpisivanja tzv. Rimskih ugovora, kada je uspostavljena demilitarizovana zona u okviru koje su se postepeno formirali novi upravni organi, ali Italijani nikada nisu prestali da prave smetnje.

Nedugo nakon donošenja zakonske odredbe kojom je uspostavljen novi administrativno-upravni sistem, prema poglavnikovoj odredbi od 24. juna 1941. godine, celokupna delatnost ustaškog pokreta bila je podeljena na tri grane: 1) Političko-organizaciona grana, 2) Ustaška vojnica i 3) Ustaška nadzorna služba.<sup>48</sup> U okviru prve grane, u svakoj velikoj župi trebalo je da bude uspostavljen ustaški stožer sa stožernikom na čelu. Njemu su bili podređeni ustaški logori, u svakom kotaru župe, na čijem čelu je bio logornik, dok su njima, na nivou opština, bili podređeni ustaški tabori na čelu s tabornikom. Na najnižem nivou nalazili su se ustaški rojevi s rojnikom na čelu, koji su bili organizovani u pojedinim selima. Ustaška vojnica činila je drugu granu ustaške organizacije, na čijem čelu se nalazio Glavni stožer, čiji je zapovednik bio neposredno potčinjen poglavniku, koji je bio zapovednik svih ustaških vojnih snaga. Ustaška vojnica je bila organizovana prema modelu koji je već bio primenjen u Nemačkoj i Italiji. Konačno, Ustaška nadzorna služba imala je zadatak da kontroliše celokupan rad svih drugih ustaških organa i njihovih službeni-

<sup>45</sup> I. Goldstein (2008), 214.

<sup>46</sup> *Ibid.* Hrvatski istoričar Hrvoje Matković iznosi drugi podatak i kaže da je formirano 978 opština. *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, digitalno izdanje (dostupno na <https://hrcak.srce.hr/110863>, 31. januar 2019), Zagreb 2002, 34.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

ka, s akcentom na suzbijanje rada koji bi „išao na štetu hrvatske državne nezavisnosti. Tako široko formulisani zadaci UNS-a u praksi su vodili njegovu nametanju svim ostalim dijelovima ustaškog pokreta i organima vlasti, što je izazvalo negodovanje u redovima ustaških dužnosnika izvan UNS-a“.<sup>49</sup> Nadzorna služba je po svim svojim bitnim karakteristikama i položaju u ustaškom pokretu ličila na SS u Nemačkoj, te ne čudi što je Eugen Dido Kvaternik, Pavelićev čovek od najvišeg poverenja i njen prvi šef, često nazivan ustaškim Himlerom.<sup>50</sup>

Već sam način organizovanja političko-organizacione grane ustaškog pokreta ukazuje na potpuni paralelizam partijske i upravne vlasti, po čemu se ustaški režim nije razlikovao od nacističkog režima u Nemačkoj ili fašističkog u Italiji. Svaka administrativno-upravna jedinica imala je svoj pandan u ustaškoj organizaciji i u realnosti, partijski funkcioneri su imali daleko veću moć od nosilaca upravnih funkcija. Zapravo, nije se radilo samo o nadziranju rada upravnih organa, već su ustaški dužnostnici njima i dirigovali, „[u]staški tabornici u općinama, logornici u kotarevima, stožernici u velikim župama, a ustaški vrh – posebno poglavnik – u državnoj vladi“.<sup>51</sup> Nije potrebno posebno naglašavati da je dualizam vlasti uspostavljen i u vojnim i policijskim snagama, kao i u pravosuđu.<sup>52</sup>

## 6. OBLIK DRŽAVNE VLASTI NDH

Partijska organizacija je progutala državnu, što je rezultiralo potpunom transformacijom odnosa u državi. Suprematija partijske vlasti u odnosu na državnu i položaj poglavnika unutar nje odredili su oblik državne vlasti NDH. Oblik državne vlasti se inače određuje kao odnos između legislative i egzekutive, ali u NDH on praktično nije postojao jer je sva državna vlast prešla u ruke egzekutive na čelu s poglavnikom. U njegovim rukama nalazila se kompletna zakonodavna vlast, pošto je zakone donosio u formi uredbi koje su se nazivale „zakonske odredbe“,<sup>53</sup> a sam poglavnik je uživao i ostala diktatorska ovlašćenja.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, 36.

<sup>50</sup> Detaljno u Marko Davinić, „Pravno ustrojstvo i delovanje vojnih i policijskih snaga Nezavisne Države Hrvatske“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. Boris Begović, Zoran Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017, 101–144. Vid. i Mladen Colić, *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska 1941*, Delta-Pres, Beograd 1973, 269–283.

<sup>51</sup> H. Matković.

<sup>52</sup> Vid. Igor Vuković, „Poredak zločina – krivično pravo Nezavisne Države Hrvatske“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. Boris Begović, Zoran Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017, 145–183.

<sup>53</sup> „Odredbe izdaje jedino Poglavnik Nezavisne Države Hrvatske. Odredbe jesu: 1. zakonske, koje imaju narav zakona; 2. obćenite, kojima se uređuju pitanja obće naravi,

Iako je u NDH postojao Hrvatski državni sabor, on praktično nije imao nikakvu legislativnu vlast. Poglavnik je uostalom sam odredio sastav Sabora koji su činili narodni zastupnici poslednjeg Hrvatskog sabora iz 1918. godine, narodni zastupnici izabrani na poslednjim opštim izborima u Kraljevini Jugoslaviji (tu grupu su uglavnom činili predstavnici HSS-a, među kojima je izvršen odabir), osnivači i doživotni članovi HSS-a, članovi Veća bivše Hrvatske stranke prava izabrani 1919. godine, doglavnici, poglavni pobočnici i poverenici Glavnog ustaškog stana Hrvatskog ustaškog oslobodilačkog pokreta i dva predstavnika nemačke manjine. Sastav Hrvatskog državnog sabora na prvom zasedanju, održanom od 23. do 28. februara 1942. godine, činilo je ukupno njih 217. Sabor se sastao još samo dva puta (u aprilu i decembru 1942. godine) i, uprkos Pavelićevoj najavi da će pristupiti izradi zakonske odredbe o novom Saboru, do kraja postojanja NDH nije više sazivan.<sup>54</sup> Jedina vredna pomena jeste odluka Sabora doneta na prvom zasedanju o ništavosti svih propisa donetih od 1. decembra 1918. do 10. aprila 1941. godine koji se odnose na hrvatski narod, no ta odluka je imala karakter predloga da bi joj tek Pavelić svojim potvrđivanjem dao zakonsku snagu.

Pavelić je sam odredio i sastav prve vlade, koji su činile dve grupe ministara. Prvu grupu brojali su, Paveliću miliji, ustaše emigranti, a drugu ustaše iz zemlje. Osim ustaša, u vladi su mesto našli i predstavnici muslimanske manjine. Vlada nije funkcionisala kao kolegijalno telo, budući da su svi ministri bili odgovorni jedino poglavniku, koji je, na nivou vlade, samostalno donosio odluke. Takva njegova pozicija u okviru legislative i egzekutive direktno se odražavala i na državnu organizaciju, odnosno njen oblik. Iako je NDH bila podeljena na župe, kao oblike dekoncentracije vlasti, realno je vlast bila potpuno koncentrisana u Pavelićevim rukama, pošto je on postavljao velike župane koji su mu bili direktno odgovorni.<sup>55</sup> Još važnije, poglavnikov položaj mu je omogućio da donese čitav niz zakonskih uredbi ustavnog karaktera, a ovde će biti pomenuto samo nekoliko najvažnijih. Na osnovu svojih diktatorskih ovlašćenja, sledeći programske ciljeve svog pokreta nad čijim Načelima se zakleo stupajući na dužnost, Pavelić je 30. aprila 1941. doneo tri zakonske odredbe koje su činile osnov rasnog zakonodavstva NDH. To su bile: 1) Zakonska odredba o državljanstvu NDH, 2) Zakonska odredba o rasnoj pripadnosti žitelja NDH i 3) Zakonska odredba o zaštiti arijevske krvi i časti hrvatskog naroda.<sup>56</sup> Tim zakonskim odredbama stvoren je okvir za sprovođenje plana

---

a koje nemaju narav zakona i 3. posebne, kojima se uređuju posebna (pojedina) pitanja, koja po zakonu rješava samo Poglavnik.“ *Narodne novine*, br. 160.

<sup>54</sup> H. Matković, 36–37.

<sup>55</sup> T. Marinković, 101–102.

<sup>56</sup> Zoran Mirković, „Rasno zakonodavstvo u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. Boris Begović, Zoran Mirković), Pravni fakul-



stvaranja etnički čiste države. Njima su celokupne kategorije stanovništva stavljene van pravne zaštite, budući da nisu ni činile ustavni identitet NDH. Uz veći broj donetih zakonskih odredaba, Srbi, Jevreji, Romi i nepoćudni Hrvati su do kraja postojanja NDH bili izloženi stalnom teroru i stravičnim zločinima. Takođe, nužno je navesti i *Zakonsku odredbu za obranu naroda i države* u kojoj stoji da: „1) Tko na bilo koji način povrijedi ili je povrijedio čast i životne interese hrvatskog naroda ili na bilo koji način ugrozi opstanak Nezavisne Države Hrvatske ili državne vlasti, pa makar djelo ostalo samo u pokušaju, čini se krivcem zločinstva veleizdaje; 2) Tko se učini krivcem zločina u točki 1. navedenog, ima ga slijediti kazna smrti.“ Tom zakonskom odredbom NDH je uvedena u permanentno vanredno stanje, a njima je legalizovan i niz unapred planiranih akcija terora radi postizanja političkih ciljeva, od kojih je najvažniji bilo formiranje etnički čistog prostora nove države. Osim zakonskih odredaba o veri, jeziku, svojini itd. koje su imale ustavni značaj, novim zakonima je, takođe, konsolidovana ustaška vlast i postavljeni su njeni noseći stubovi koje su činili „milicija, armija, tajna policija, specijalni sudovi i više od dvadeset koncentracionih logora“.<sup>57</sup>

Na osnovu ovog kratkog istorijskog pregleda, moguće je oceniti i prirodu državnog režima NDH. Svi relevantni autori, računajući i one koji su delali u NDH, slažu se da je ustaški režim bio neoapsolutistički. Tako Eugen Sladović definiše NDH kao „državu vođe“ u kojoj nije postojala podela vlasti pošto se sva nalazila u njegovim rukama i dodaje: „Poglavnik, kao vođa i šef države gospodar je državne upravne vlasti, a istovremeno i zakonodavac na najvišem mestu, šef vlade, pa time i gospodar državnih ustanova. On je zatim vođa ustaškog pokreta i vrhovni komandant oružane sile.“<sup>58</sup> Ipak, neoapsolutistički tip ustavnosti nije označavao tek samo „povratak na stari režim (*l'ancien régime*) apsolutnih monarhija. To nije više autoritarna vlast vladara ili crkve, već socijetalni cezarizam zasnovan na narodnoj metafizici.“<sup>59</sup> Kao dokaz te teze dovoljno je pomenuti tzv. Rimske ugovore kojima se Pavelić odrekao dela teritorije u korist Italije, što znači da je zemljom raspolagao poput apsolutnog monarha, kao da je njegov privatni posed. Takođe, u NDH, uostalom kao i u fašističkoj Italiji ili nacističkoj Nemačkoj, ustav su činili nekodifikovani organski zakoni ustavnog karaktera.<sup>60</sup> Takav autoritarni tip ustavnosti ne zasniva se na pristanku naroda, odnosno potvrdi biračkog tela. Ta vrsta legitimiteta supstituisana je metafizičkim predstavama o uzvišenosti vođe i njegovoj

tet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017, 47.

<sup>57</sup> Mari-Žanin Čalić, *Istorija Jugoslavije u 20. veku*, Klio, Beograd 2013, 172.

<sup>58</sup> Нав. према Л. Хори, М. Бросцат, 121.

<sup>59</sup> Т. Маринковић, 101.

<sup>60</sup> R. Marković, 74.

istorijskoj misiji. Posebnu ulogu u građenju takvog kulta ličnosti odigrala je Katolička crkva u Hrvatskoj, koja je sve vreme trajanja NDH bila njen pouzdani oslonac. Štaviše, Alojzije Stepinac, zagrebački nadbiskup, lojalnost nekadašnjoj NDH iskazivao je i za vreme suđenja za ratne zločine. U destruktivnoj simbiozi ustaške vlasti i katoličkog klera sprovedena je ideja etnički čiste Hrvatske.<sup>61</sup> Osim crkve, negovanju kulta ličnosti znatno je doprinosila i veoma razvijena ustaška propaganda.

Ipak, uz značajne sličnosti, ustaški režim se u velikoj meri razlikovao od fašističkog i nacističkog. Na prvom mestu treba istaći da Pavelić, za razliku od Musolinija ili Hitlera, nije posedovao istinsku harizmu niti je ustaški pokret bio naročito razvijen u hrvatskom društvu. Ne može se sporiti činjenica da je među ustašama Pavelić uživao apsolutni autoritet, ali, bez obzira na delovanje katoličkog klera, podršku Nemaca i sredstva propagande, u očima većine Hrvata autoritet nikada nije izgradio. Tako je, suprotno nacističkom režimu, ustaški u značajnom delu svog postojanja delovao kao nedovoljno snažan i društveno neutemeljen.<sup>62</sup> Sam ustaški pokret je sve vreme trajanja NDH pokazivao kadrovske slabosti, bez obzira na činjenicu da je veliki broj ljudi pristupio tom pokretu.<sup>63</sup> U poverljivom izveštaju Ministarstvu spoljnih poslova Nemačke od 2. jula 1941. godine stoji: „Ja poznajem niz ličnosti koje je ustaški pokret doveo na više ili manje značajne državne položaje, ali koje se, kada se s njima go-

<sup>61</sup> I u toj stvari NDH se ugledala na Nemačku. Konačno rešenje jevrejskog pitanja (*Endlösung der Judenfrage*) naziv je nacističkog plana potpunog uništenja Jevreja s tla Evrope i predstavlja poslednju i najžurniju fazu Holokausta. Do sprovođenja konačnog rešenja već je bilo ubijeno oko milion Jevreja. Na sastanku u Vanzeu kraj Berlina, održanom 20. januara 1942. godine, postignut je dogovor o operativnom sprovođenju konačnog rešenja. Tom prilikom prvi put su se okupili službenici različitih resora i visoki partijski funkcioneri Nemačke, nad kojima je drugi čovek SS-a Rajnhard Hajdrih uspostavio svoj autoritet radi njihove koordinacije, dok je genocid prema Jevrejima uzdignut na sam vrh liste državnih prioriteta. Vid. detaljnije Alan Bullock, *Hitler: a Study in Tyranny*, Pelican, Harmondsworth 1971, 57.

<sup>62</sup> Interesantnu analizu diktatorskog sistema nacističke Nemačke i njenog ustava dao je Karl Levenštajn još 1937. godine, kada se ništa nije znalo o budućem holokaustu i kada je nacistička Nemačka uživala pun međunarodni legitimitet (dovoljno je samo pomenuti održavanje Olimpijskih igara u Berlinu 1936. godine). Levenštajn, koristeći između ostalog i sociološku analizu, zaključuje da diktatorski režimi vode destabilizaciji sistema, ali da je nacistički režim uspeo suprotno, da konsoliduje vlast na osnovu činjenice da nemački narod po svom duhu teži organizaciji i efikasnosti, te da je nacistički ustav uspeo da postigne izmirenje nacionalnih tradicija sa održavanjem ravnoteže društvenih snaga. Taj svemoguća Leviatan (*the most omnipotent leviathan*), kako ga Levenštajn naziva, najveći u modernom dobu, uspeo je da izvede nemoguće, da arbiternost državne vlasti organizuje u formi zakona. Ipak, zaključuje da ustav koji odbija osnovne ljudske vrednosti i u kojem organizacija predstavlja cilj po sebi, možda i neće izdržati test vremena. Budućnost je pokazala da i nije. Karl Lowenstein, „Dictatorship and the German Constitution: 1933–1937“, *University of Chicago Law Review* 4/1937, 573–574.

<sup>63</sup> Goldštajn iznosi podatak da je već u maju 1941. godine ustaškom pokretu pristupilo 100.000 novih članova. I. Goldstein (2013), 303.

vori u četiri oka, u značajnoj meri distanciraju od ustaša. Reč je o oportunistima najčistijeg kova koji su potpuno ravnodušni prema revolucionarnom ustaškom načinu razmišljanja... Poglavlak hoće da uz pomoć strogih kaznenih sankcija ponovo uspostavi jedinstvo i disciplinovanost ustaša. Ono što je neophodno jeste širenje i jače ukorenjivanje ustaškog pokreta u narodu. Teško je reći da li je i u kojoj je meri uspelo današnjem režimu da već prodre u seljačke narodne mase. A to što su pri raznim ustaškim objavama i saopštenjima na poljanama, koja se objavljuju svake nedelje, kuće u selima okićene zastavama i što je učestvovanje naroda srazmerno veliko, izgleda da malo šta dokazuje.<sup>64</sup> Zbog toga se ustaški režim nalazi negde između totalitarnog i tiranskog. S jedne strane, elementi totalitarizma su jasno uočljivi, poput principa vođe, propagande, ekskluzivne ideologije i terora nad neprijateljima države. Ali nerazvijenost pokreta, ideologija koja se nije ukorenila u hrvatskom narodu te česte slabosti i nedosljednosti u sprovođenju predviđenih planova i akcija ukazuju na elemente nekarakteristične za totalitarne države, pa bi se ustaški režim u jednom svom delu mogao okvalifikovati i kao tiranski u smislu posebno brutalnog načina vladanja tiranina i uske manjine koja ga podržava.

Inicijalni legitimitet koji su Pavelić i ustaše na početku svoje vladavine uživali topio se kako je rat odmicao. Prvi značajan korak ka delegitimisanju ustaške vlasti i Pavelića lično bila je odgovornost za odricanje od dela teritorije NDH koji je po svom istorijskom, kulturnom i ekonomskom značaju bio izuzetno važan za hrvatski narod.<sup>65</sup> Za hrvatski nacionalni osećaj, pogotovo za Primorce i Dalmatince, sklapanje Rimskih ugovora predstavljalo je „najveće razočarenje i šok“.<sup>66</sup> Iako je poglavnik bio ovlašćen da teritorijom raspolaže, on je takođe trebalo da ispuni istorijsku misiju zaokruženja svih hrvatskih teritorija u jednu državu.<sup>67</sup> Tek nekoliko meseci nakon formiranja NDH, koja je bila izraz takvih težnji, Pavelić je potpisivanjem Rimskih ugovora otpočeo proces delegitimisanja ustaške vlasti koji je okončan u naredne dve godine.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Nav. prema L. Hori, M. Broscat, 126–127.

<sup>65</sup> Radilo se o relativno maloj površini, svega oko 5.400 kvadratnih kilometara, na kojoj je živelo oko 380.000 stanovnika, od toga 280.000 Hrvata, 90.000 Srba i 5.000 Italijana, ali su obalsko područje i ostrva imali ogroman strategijski i privredni značaj. Vid. L. Hori, M. Broscat, 101.

<sup>66</sup> I. Goldstain (2013), 305–306.

<sup>67</sup> Među mnogim Hrvatima, Pavelićev režim je smatran odgovornim za gubitak Dalmacije i to zato što je na račun nacionalnih interesa izvršen veliki ustupak Italiji, koja je ustašama godinama pre toga pružala zaštitu. Nemački opunomoćeni general za NDH Glez fon Horstenu je tom prilikom zabeležio: „Juče uveče objavljeni Rimski sporazumi delovali su kao šamar u celoj Hrvatskoj... Vlada koja ionako nije čvrsto utemeljena u javnosti još je više izgubila oslonac.“ Nav. prema L. Hori, M. Broscat, 102.

<sup>68</sup> „Ako bi se zbog određenih razvojnih faza izgubilo uverenje da je režim stvarno sposoban i voljan da hrvatsku državu očuva kao samostalnu suverenu tvorevinu, tek onda bi se, danas prisutna indiferentnost širokih narodnih slojeva mogla pretvoriti u aktivan

Genocidna politika koju su ustaški organi sprovodili prema unutrašnjem neprijatelju izazvala je masovne pobune srpskog stanovništva. Kako su pobune prerasle u pružanje organizovanog otpora, koji čak ni uz pomoć nemačkih i italijanskih snaga nije mogao da bude savladan, mase hrvatskog stanovništva su gubile poverenje u sposobnost ustaša da vode zemlju. Uostalom, zbog sasvim opravdanog straha od osвете, genocidna politika nikad nije imala podršku među seoskim stanovništvom. Kada se tome doda ekonomski krah koji je NDH doživela, kao i činjenica da su Nemačka i Italija ubrzano gubile rat, legitimitet ustaške vlasti naglo se krunio, pa ni agresivna ustaška propaganda više nije mogla bitno da uspori taj proces.<sup>69</sup> Usled gubitka legitimnosti, ustaše nisu mogle da sprovedu svoju državnu politiku, budući da efikasnost sprovođenja odluka neposredno zavisi od odnosa stanovništva prema državnoj vlasti. Ubrzan gubitak legitimiteta na ustaškoj strani doveo je do preuzimanja najviše izvršne vlasti od organa SS-a. U tu svrhu je, 5. maja 1943. godine, sam Hitler došao u Zagreb da bi sa Pavelićem uredio da nemački policijski opunomoćenik Kamberhofer (Konstantin Kammerhofer) dobije gotovo neograničenu policijsku vlast u NDH, dok je formiranjem mešovitih nemačko-hrvatskih jedinica i žandarmerijskih stanica veliki deo državne egzekutive stavljen pod kontrolu esesovaca. Za Hitlera je od 1943. godine Pavelićev režim vredelo samo onoliko koliko je mogao da pomogne u borbi protiv nemačkih neprijatelja i zato „istorija ustaške države gubi sa 1943. godinom skoro u potpunosti svoj stvarni predmet. Ono što je od tada pa do kraja rata određivalo zbivanja na hrvatskoj pozornici moglo se samo još najneznatnijim delom povezati sa delotvornošću NDH. [...] Nabujalom partizanskom snagom i rastućom samovoljom nemačkih vojnih, policijskih i političkih organa i raznih vanrednih opunomoćenika, hrvatski suverenitet je mrvljen u sve sitnije delove.“<sup>70</sup> Gubitkom monopola fizičke sile kao neophodnog uslova postojanja državne vlasti, od druge polovine 1943. godine, naročito od kapitulacije Italije, o ustaškoj vlasti kao državnoj, odnosno o NDH kao o državi, ne može se više ni uslovno govoriti.

---

otpor režimu.“ Poverljivi izveštaj Ministarstvu spoljnih poslova Nemačke upućen od Obaveštajnog odeljenja u Zagrebu od 2. jula 1941. Nav. prema *ibid.*, 127.

<sup>69</sup> „Ustaški pokret je, skladno zahtevima ideologije i politike fašizma, imao svoje harizmatičke entitete, svoga poglavnik i autoritarnu državu. Ali, u biti taj pokret nikada nije imao širih socijalnih oslonaca u hrvatskom narodu. [...] U celokupnoj propagandnoj delatnosti ustaškog pokreta središnje mesto zauzima sam pokret, njegova organizacija, država i vođa, a o čoveku se kao i u drugim totalitarnim sistemima, govori samo onda kada čoveka treba svesti na funkciju ili broj i uključiti ga u mehanizam pokreta.“ Nikola Popović, *Ideologija fašizma u jeziku ustaške propagande*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd 1989, 179–180.

<sup>70</sup> L. Hori, M. Broscat, 238.

## 7. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na samom kraju ove analize treba potvrditi tezu istaknutu na početku teksta – da je NDH imala tzv. meki, nekodifikovani ustav. No prethodno bi valjalo bliže izoštriti pojam ustava u svetlu navedenih istorijskih činjenica.

Prvo, u svom uobičajenom, žarišnom značenju, pojam ustava označava ideju o definisanju i ograničavanju državne vlasti kako bi prava pojedinaca bila zaštićena. Ta ideja se najbolje opisuje političkim određenjem ustava koji označava vladavinu prava, umesto vladavine čoveka, jer isključuje ličnu volju vladajućih kao najvišu i pretpostavlja apstraktnu volju objektivnog prava. Politički pojam ustava podrazumeva podelu vlasti te racionalan metod ustavnih promena, kao i priznavanje i zaštitu sloboda i prava pojedinaca. Zbog toga se u NDH ne može govoriti o ustavu u političkom smislu, budući da je vladavina prava bila supstituisana vladavinom jedog čoveka, dok je ideja o podeli vlasti i zaštiti osnovnih prava i sloboda pojedinaca bila pretvorena u potpunu suprotnost. Ipak, postoje primeri autokratskih država u kojima donekle postoji podela vlasti i u kojima se delimično garantuju osnovna prava i slobode pojedinaca. Takav primer je SFRJ, pa ne čudi što su domaći autori iz oblasti prava u ono vreme uže određivali pojam ustava, za razliku od svojih kolega iz liberalnodemokratskih država. Kako je već istaknuto, Lukić i Jovičić u svojim definicijama ustava izostavljaju zaštitu prava i sloboda pojedinaca. Ako bi svi autokratski poreci bili samo na periferiji pojma, u smislu da delimično predviđaju podelu vlasti i zaštitu osnovnih prava i sloboda, uslovno bi se moglo reći da imaju ustav u političkom smislu. Ali najtvrdi autokratski sistemi, kakav je bio i ustaški, po samoj svojoj prirodi predstavljaju poništenje osnovne ideje ustava i regresiraju, vrednosno posmatrano, na predustavno stanje, pa se zato s razlogom označavaju kao neoapsolutistički. Kako je ustav jedna od najvrednijih civilizacijskih tekovina nastala upravo kao izraz borbe protiv apsolutizma, jednim pojmom bi logički bilo nemoguće obuhvatiti dve suprotnosti. Zbog toga bi u pravnoj nauci valjalo izvršiti preciznije pojmovno razlikovanje u smislu da samo države u kojima su garantovane osnovne ljudske slobode i prava i u kojima se ona delotvorno štite imaju ustav u uobičajenom, žarišnom značenju. Države u kojima se sistematski krše osnovna prava u tom pogledu nemaju ustav već samo u pogledu organizacije i efikasnosti državne vlasti. Ako bi se razlikovanje između demokratskih i autokratskih država zanemarilo, onda bi se mogao postaviti znak jednakosti između efikasne državne vlasti i ustava u materijalnom smislu, što naučno ne bi bilo opravdano, budući da bi tada iz pojma materijalnog ustava morala biti isisana njegova suština, to jest ideja o ograničavanju državne vlasti sa ciljem zaštite prava pojedinaca.

Drugo, radi pravilnog razumevanja mekog, nekodifikovanog ustava NDH, neophodno je ukazati na socijalne činjenice koje predstavljaju kriterijum važenja određenog ustava. U tu svrhu biće iskorišćen Hartov (Hart) pojam „pravila priznanja“ (*rule of recognition*), koje predstavlja fundamentalno pravilo koje sadrži kriterijume za identifikovanje svih ostalih pravila pravnog sistema – ono je društveno, najviše i krajnje pravilo koje utvrđuje uslove važenja svih drugih pravila. Hart kaže da pravilo priznanja „postoji samo kao složena, ali normalno usaglašena *praksa* sudova, zvaničnika i privatnih lica u identifikovanju prava, upućivanjem na izvesne kriterijume“.<sup>71</sup> Drugim rečima, pravilo priznanja određuje kriterijume pomoću kojih je moguće odrediti da li je neko pravilo pravno, a time i deo pravnog sistema.<sup>72</sup> Samo pravilo priznanja razlikuje se od društva do društva i može imati različite oblike. U nekoj jednostavnoj zajednici, gde je jedini državni „organ“ starešina te zajednice koji u svom zapovedanju nije ograničen nikakvim pisanim ili nepisanim pravilima ili običajima, pravilo priznanja tog poretka bilo bi da je pravo sve ono što naredi starešina zajednice. Danas, u modernim pravnim sistemima, „kriterijum za identifikovanje (prava) razgranat je i obično uključuje pisani ustav, činjenicu da je pravilo doneto u formi zakonodavnog akta ili sudskih precedenata“.<sup>73</sup> Ako se zanemare brojna pitanja koja utiču na određivanje pravnosti nekog poretka i ako se ona svede samo na efikasnost državne vlasti, pravilo priznanja u NDH bi moglo da se formuliše na sledeći način: „Zakon je sve ono što naredi poglavnik.“ Iako su u NDH postojali određeni akti ustavnopravnog karaktera (Statut Ustaše i Načela ustaškog pokreta) i zakoni ustavnog značaja, nije postojala izgrađena i dosledna praksa njihovog tumačenja i primene, štaviše, bili su česti slučajevi kolizije između proglašanih pravila i poglavnikovih usmenih naredbi. Zapravo, broj novodonetih zakona je bio toliki da se ni najveštiji pravnik ne bi mogao snaći u toj džungli raznoraznih, često suprotstavljenih pravila, a i sam poglavnik je često različito tumačio najvažnija ustavna dokumenta. S obzirom na stanje odnosa u NDH, konvencionalni kriterijum pravnosti, kojeg su se zvaničnici držali u svom svakodnevnom postupanju, može se svesti na poglavnikovu naredbu kao jedino pouzdano merilo.

Na osnovu tog merila još jednom bi valjalo sagledati ustavnopravne osnove NDH. Statut Ustaše i Načela ustaškog pokreta, kao dva najvažnija dokumenta ustavnog značaja, bez obzira na različita, često nedosledna tumačenja, u velikoj meri su oličavala osnovne ciljeve državnog

<sup>71</sup> Herbert Hart, *Pojam prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2013, 169.

<sup>72</sup> Miomir Matulović, *Jezik, pravo i moral – filozofija prava Herberta Harta*, Izdavački centar Rijeka, Rijeka 1986, 124.

<sup>73</sup> H. Hart, 160.

režima koji ih je, uz povremena odstupanja, nastojao ispuniti. Ako se u vidu ima određenje NDH kao etnički čiste države i obim terora nad nehrvatskim stanovništvom u prve dve godine postojanja NDH, zaključuje se da je ustaška vlast sprovodila osnovne programske ciljeve sve dok je bila u stanju to da čini, to jest dok je uživala monopol fizičke sile.

Pitanje državne organizacije pokazuje sav dualizam državne i partijske vlasti u NDH i pruža dobar primer partokratske države. Ipak, paralelna izgradnja državne i partijske organizacione strukture u odnosu nadređenosti i podređenosti nije dosledno izvršena. Sem što odnos između te dve organizacije nije precizno izveden, u realnosti je ustaški pokret pokazivao nesposobnost, pre svega kadrovsku, da uspostavi efikasan sistem uprave. Napregnutosti između partijske i državne organizacije nisu rešavane sistemskim načinom, na osnovu unapred propisanih pravila, već *ad hoc*, shodno trenutnoj situaciji u određenoj župi ili kotaru. Naposljetku, budući da je poglavnik lično postavljao velike župane koji su mu, poput ministara, bili direktno odgovorni, hijerarhijski odnosi između različitih organa, u krajnjoj liniji su bili svedeni na lični ugled i moć koju je određeni funkcioner uživao u ustaškom pokretu i kod poglavnika lično.

Kada je u pitanju oblik državne vlasti, rečeno je da je u NDH vlast bila koncentrisana u rukama poglavnika. Način na koji ju je on vršio pokazuje sve glavne elemente neoapsolutizma, a takva njegova moć proizlazila je iz legitimiteta koji je ustaška vlast inicijalno uživala. Kako se legitimitet vlasti NDH vremenom krmjio, tako se sužavala njena efektivna moć. Razlog je lako objasniti – da bi osnovne norme nekog sistema bile delotvorne, one moraju biti prihvaćene, pre svih od najvažnijih državnih službenika, ali i od drugih važnih političkih i ekonomskih subjekata, kao i od stanovnika koji pod tim ustavom žive. Pošto ustavnopravno određenje NDH nikada nije predstavljalo izraz realnih društvenih snaga i vrednosti niti je ustaški pokret sebi obezbedio neku širu podršku među stanovništvom, vremenom, pogotovo od kapitulacije Italije, kada je kraj rata i poraz Nemačke već bio sasvim izvestan, hrvatski narod masovno prelazi na partizansku stranu, čime ustaška vlast postaje neefikasna na najvećem delu teritorije NDH i do maja 1945. godine ograničavala se na Zagreb sa okolinom. Tako su na neki način stvari vraćene na početak, pre formiranja NDH. Pavelić je poziciju apsolutnog gospodara u NDH zavrdeo kao neprikosnoveni vođa ustaškog pokreta kojeg su Nemačka i Italija postavile namesto Mačekovog HSS-a. Dok je taj pokret uživao legitimitet kod većine naroda i dok je, shodno tome, efikasno vršio državnu vlast, položaj poglavnika u ustaškoj organizaciji preslikavao se na državni nivo. Gubitkom monopola sile ustaške vlasti, poglavnik je izgubio svoj apsolutistički položaj u NDH, zadržavši ga samo u partijskoj organizaciji, što ni potpuni ratni poraz ni propast ustaške države neće promeniti.

Konačno, karakter ustaške ustavnosti u hartovskom smislu moguće je odrediti kao poredak jednostavne, potpuno centralizovane političke zajednice u kojoj suštinski postoji samo jedan organ – poglavnik, a određivanje sastava i nadležnosti svih drugih državnih (i partijskih) organa u krajnjoj liniji zavisi isključivo od poglavnikove volje. Njegova volja se tako pokazuje kao jedino pouzdano merilo prilikom pokušaja da se identifikuje određeno obavezujuće pravilo u fluidnom sistemu formalno važećih pravila (novih i starih) i usmenih naredbi. Takav primitivan, rudimentaran ustav, koji ne podrazumeva formalne ustavne akte, procedure za njihovo donošenje, menjanje i ukidanje, kao ni usaglašenu praksu državnih zvaničnika koji postupaju na osnovu njih, svodi se na efikasnost vršenja vlasti, konkretno na sprovođenje poglavnikove volje koja ima snagu zakona. Ako se ustav u materijalnom smislu shvati najuže, dakle kao delotvorna organizacija državne vlasti, na pitanje da li je NDH imala ustav odgovor je jasan, NDH je imala ustav sve dok je postojala kao država, to jest sve dok je ustaška vlast uživala monopol fizičke sile. Kako je takav vid nekodifikovanog, mekog ustava zamisliv samo dokle većina stanovništva izričito ili prećutno prihvata apsolutistički poredak, gubitkom te podrške nestala je i ustaška ustavnost.

#### LITERATURA (REFERENCES)

- Aristotel, *Ustav atinski*, Plato, Beograd 1997.
- Bullock, A., *Hitler: A Study in Tyranny*, Pelican, Harmondsworth 1971.
- Colić, M., *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska 1941*, Delta-Pres, Beograd 1973.
- Čalić, M., *Istorija Jugoslavije u 20. veku*, Klio, Beograd 2013.
- Dajović, G., *Pravna obaveznost i važenje prava*, Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2008.
- Davinić, M., „Pravno ustrojstvo i delovanje vojnih i policijskih snaga Nezavisne Države Hrvatske“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. B. Begović, Z. Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017.
- Galligan, D., *Law in Modern Society*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Goldstein, I., *Istorija Hrvatske 1918–2008*, EPH Liber, Zagreb 2008.
- Goldstein, I., *Uspomina na NDH*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2011.
- Goldstein, I., *Hrvatska povjest*, Novi Liber, Zagreb 2013.



- Hart, H., *Pojam prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2013.
- Hori, L., Broscat, M., *Ustaška država Hrvatska*, DBR International Publishing, Beograd 1994.
- Horvat, R., *Hrvatska na mučilištu*, Kulturno-historijsko društvo „Hrvatski rodoljub“, Zagreb 1942.
- Jonjić, T., „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske“, *Časopis za savremenu povijest* 3/2011.
- Jovanović, S., *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1922.
- Jovičić, M., *Zakon i zakonitost*, Radnička štampa, Beograd 1977.
- Kazimirović, V., *NDH u svetlu nemačkih dokumenata i dnevnika Gleza fon Horstenau 1941–1944*, Nova knjiga, Narodna knjiga, Beograd 1987.
- Kelzen, H., *Čista teorija prava*, Gutenbergova štamparija, Beograd 2000<sup>2</sup>.
- Kiš, D., *Homo poeticus*, Globus, Zagreb 1983.
- Košutić, I., *Rađanje, život i umiranje jedne države – 49 mjeseci NDH*, Stručna i poslovna knjiga, Zagreb 1997.
- Krstić, I., Jovanović, M., „Međunarodnopravni status Nezavisne Države Hrvatske“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. B. Begović, Z. Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017.
- Lowenstein, K., „Dictatorship and the German Constitution: 1933–1937“, *University of Chicago Law Review* 4/1937.
- Lukić, R., *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd 1987.
- Lukić, R., Košutić, B., *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd 2007.
- Marinković, T., „*Takozvana Nezavisna Država Hrvatska*“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. B. Begović, Z. Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017.
- Marković, R., *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2018.
- Matković, H., *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, digitalno izdanje, Zagreb 2002, <https://hrcak.srce.hr/110863>, 31. januar 2019.
- Matulović, M., *Jezik, pravo i moral – filozofija prava Herberta Harta*, Izdavački centar Rijeka, Rijeka 1986.
- Mirković, Z., „Rasno zakonodavstvo u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. B. Begović, Z. Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017.

- Mitrović, D., *Teorija države i prava*, Dosije studio, Beograd 2010.
- Mitrović, D., *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014.
- Pavelić, A., *Doživljaji – kako sam osnovao Nezavisnu Državu Hrvatsku*, Despot Infinitus, Zagreb 2015.
- Popović, N., *Ideologija fašizma u jeziku ustaške propagande*, Vojnoizdavački i novinski centar, Beograd 1989.
- Ramet, S., *Tri Jugoslavije – izgradnja države i izazov legitimacije*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb 2009.
- Vasić, R., Jovanović, M., Dajović, G., *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014.
- Visković, N., *Teorija države i prava*, Birotehnika CDO, Zagreb 2001.
- Vuković, I., „Poredak zločina – krivično pravo Nezavisne Države Hrvatske“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. B. Begović, Z. Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017.

Miloš Zdravković, PhD

Assistant Professor

University of Belgrade, Faculty of Law

## CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF THE INDEPENDENT STATE OF CROATIA

### *Summary*

When the Independent State of Croatia (NDH) was formed, in the head of that state came so-called the Ustashe movement. The paper shows that in the period from 1941 until 1943 the NDH had required elements of statehood. The organization of the state authorities was made according to the model of the Ustashe organization with the title Poglavnik (Leader) in the head of the state who had all the dictatorial powers. The efficiency of the state authorities, but also necessary support of the enough number of population proves that the NDH had a constitution in its material sense, although the constitution was never brought. The foundations of the functioning of NDH were determined by uncodified constitution which was made of: The Ustashe Constitution (1929), The Principles of the Ustashe Movement (1933) and certain legislations of the constitutional significance which were adopted after the NDH was formed.

Key words: *The Independent State of Croatia. – Constitution. – Organization of authorities. – Legitimacy.*

Article history:

Received: 31. 1. 2019.

Accepted: 15. 3. 2019.