

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

CERIF: S148, H300, S115

DOI: 10.5937/AnaliPFB1901117Z

Др Милош Здравковић\*

## УСТАВНОПРАВНИ ТЕМЕЉИ НЕЗАВИСНЕ ДРЖАВЕ ХРВАТСКЕ

*Када је уз помоћ Немачке и Италије формирана Независна Држава Хрватска (НДХ), на чело те државе дошао је усташки покрет који је дотле деловао махом у емиграцији. У раду се доказује да је, у периоду од 1941. до 1943. године, НДХ поседовала потребне елементе државности: територију, становништво и државну власт. Државна власт је организована према моделу усташке организације, на челу с поглавником, који је располагао свим диктаторским овлашћењима. Иако у НДХ, као ни у нацистичкој Немачкој, никада није донет устав, ефикасност деловања органа те власти и потребна подршка довољног дела становништва сведоче да је у НДХ ипак постојао устав у његовом материјалном смислу. Основи функционисања усташке државе и њен идентитет утврђени су некодификованим уставом, који су чинили: Устав Усташе – хрватског ослободилачког покрета из 1929, Начела усташког покрета из 1933, с допунама из 1941. године, као и одређеним законима уставно-правног значаја донетим по формирању НДХ.*

Кључне речи: *Независна Држава Хрватска. – Устав. – Организација власти. – Легитимитет.*

### 1. УВОД

Независна Држава Хрватска, која је постојала од априла 1941. до маја 1945. године, неспоран је историјски феномен. Иако у историографији и данас постоје многа несагласја о одређеним историјским чињеницама у вези са НДХ, готово сви релевантни

---

\* Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду, *milos.zdravkovic@ius.bg.ac.rs*.

историчари се слажу о њеним главним одредницама. Да су НДХ створиле Силе осовине, пре свих нацистичка Немачка, с којом је на крају заједно пропала, да је у њој инсталиран усташки режим који је имао фашистички карактер, да је тај режим систематски спроводио план етнички чисте Хрватске и у ту сврху организовао систем логора смрти, да су клерикални кругови Католичке цркве пружали континуирану подршку том режиму, јесу констатације које озбиљан истраживач не може, а и не сме да стави под знак питања. Уз постојање непрегледног мноштва историјских доказа, оспорити те наводе о НДХ значило би исто што и тврдити да је Земља равна плоча.

Због чега се онда често воде веома жучне расправе о карактеру НДХ, због чега и даље постоје апологете усташког режима, због чега се читавом хрватском народу пришива епитет геноцидног, због чега су историчари тако удаљени у процени броја жртава страдалих под влашћу НДХ? Разлоге треба потражити у политизованом и идеологизованом сагледавању историјских чињеница или, пак, њиховом негирању. Таква интерпретација историјских догађаја последица је, између осталог, националистичке идеологије којој многи аутори не могу да одоле и која их спречава да своје ставове поткрепе релевантним аргументима и уздигну их на научни ниво.<sup>1</sup> Ненаучни или квазинаучни приступ тако осетљивој теми посебно је опасан.<sup>2</sup> Одатле долази потреба да се дискурс о феномену НДХ постави у научне и академске оквире.

У том погледу, велики изазов представља одређивање карактера Независне Државе Хрватске. Из правнотеоријске визуре два питања се постављају као кључна, а то су: да ли је НДХ била држава и да ли је за време њеног постојања на њеној територији важио правни поредак или је владао поредак силе. Без одговора на та два питања немогуће је исправно одредити уставноправне темеље НДХ. Разуме се да се у оквиру једног чланка ова питања не могу расправити, те ће се посегнути за резултатима најновијих истраживања на основу којих ће бити постављен оквир за анализу проблема уставности НДХ. У том оквиру, за сврху ове анализе, потражиће се одговори на неколико кључних питања, а то су питања уставних аката НДХ, њене државне организације, облика државне власти и њеног легитимитета, на основу којих ће се у закључним разматрањима изнети

<sup>1</sup> Често је довољно занемарити извесне мање језичке разлике да би се припадност аутора са југословенског простора прецизније одредила само на основу значења њихових речи, на пример, ако аутор своје монографско дело о Јасеновцу наслови *Радни логор Јасеновац*, вероватно је да долази из Хрватске.

<sup>2</sup> „Јер за интелектуалце овога века, овог нашег доба, постоји само један испит савести, постоје само два предмета из којих се пада не на годину, него због којих се губи право (моралног) гласа једном за увек: фашизам и стаљинизам. Све остало су трице и кучине.“ Данило Киш, *Homo poeticus*, Глобус, Загреб 1983, 16.

аргументација у прилог тезе да је у НДХ ипак постојао некодификовани, меки устав, барем у првој половини њеног постојања. Но претходно треба одредити појам устава.

## 2. ПОЈАМ УСТАВА

Данас се устав у свом жаришном значењу уобичајено дефинише као правни акт највеће правне снаге којим се одређују организација и делатност највиших државних органа, уређују основни друштвено-економски и политички односи и прокламују и штите основна права и слободе појединаца и колективитета.<sup>3</sup> Етимолошки посматрано, већ и сама реч устав указује на његове основне особине: *установљавање* државне власти, али, истовремено, и њено (*за*) *уостављање* према правима и слободама појединаца.<sup>4</sup>

Као и сваки други правни акт, тако и устав има своју форму и своју садржину, што се, уосталом, из претходне дефиниције устава може лако закључити. У формалном погледу, устав је писани акт највеће правне снаге, који доноси посебан уставотворни орган или редовни законодавни орган према посебном поступку. У формалном смислу, устав се јавља тек крајем 18. века. Као последица крупних друштвених промена у западном свету које су врхунац доживеле током Француске буржоаске револуције, донети су први устави, Устав САД (1787), а неколико година касније и Устав Француске (1791). До тог тренутка, државе су, као политичке заједнице, биле организоване уставима у материјалном смислу.<sup>5</sup> Потреба да се најважнија правила или основни закон формализују посебним актом у свечаној форми који би гарантовао његову трајност, настала је као израз буржоаске борбе против монарховог апсолутизма, те је устав „схватан као услов демократије“.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Вид. Ратко Марковић, *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018, 38; Радомир Лукић, Будимир Кошуткић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, Београд 2007, 161; Радмила Васић, Миодраг Јовановић, Горан Дајовић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 266; Драган Митровић, *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014, 191.

<sup>4</sup> Драган Митровић, *Теорија државе и права*, Досије студио, Београд 2010, 407.

<sup>5</sup> Још је Аристотел са својим ученицима приступио изучавању полиса као политичких заједница и одредио појам политеје (*полтеја*), који би условно одговарао савременом појму устава у материјалном смислу. Вид. Аристотел, *Устав атински*, Плато, Београд 1997.

<sup>6</sup> Миодраг Јовичић, *Закон и законитост*, Радничка штампа, Београд 1977, 44–45.

Одређивање устава у формалном смислу имплицира ступњевитост правног система у којем постоје норме веће и мање правне снаге које се међусобно налазе у хијерархијском односу. То је питање системског важења правних норми, при чему норме ниже правне снаге црпе своје важење из норми више правне снаге. Тако, на пример, решење управног органа као појединачни правни акт важи зато што је донето на основу уредбе владе, која опет важи јер је донета на основу закона, а закон на основу устава. Ако би се правни систем замислио као пирамида, на врху те пирамиде налазио би се устав, из кога све друге норме конкретног правног система црпе своје важење. Наравно, намеће се питање на основу чега важи устав. Актуелни устав који конституише целокупан правни систем своје важење црпи из претходног устава, ако је донет на начин који је предвиђен тим уставом. Тим путем уназад стиже се до првог устава који може бити први и у историјском погледу, под условом да је сваки следећи донет на начин који одређује претходни. У случају да се та линија покида, то јест да се донесе устав супротно правилима претходног, посреди је својеврсна правна револуција и тада тако донет устав постаје први.<sup>7</sup>

С друге стране, у правној науци не постоји потпуна сагласност шта је устав у материјалном смислу. Разлози су вишеструки, а овде ће се поменути два најважнија. Први проблем је правнотеоријске природе, будући да је концептуално тешко направити разлику између устава и закона у садржинском погледу. У оба случаја, реч је о правним актима који садрже општа правна правила којима се утврђују овлашћења и обавезе правних субјеката и уређује организација власти у држави, што значи да је њихова природа иста, односно да је устав једна врста закона. Због тога се устав често назива још и основни закон, што је, на пример, и званични назив немачког устава (Основни закон Савезне Републике Немачке). Ипак, у чистом правнопозитивистичком погледу, ту разлику је прецизно оцртао Келзен (Kelsen). Његово одређење устава у материјалном смислу сасвим је редуковано и односи се на стварање општих правних норми, то јест на законодавство. Према његовом мишљењу, уставом се регулише законодавство одређивањем „органа или органа који су овлашћени за стварање општих правних норми – закона и уредаба“ или, што излази на исто, устав је у материјалном смислу „позитивна норма или позитивне норме којима се регулише стварање општих правних норми“.<sup>8</sup> Разликовање устава у формалном и материјалном смислу

<sup>7</sup> На основу чега важи први устав – представља једно од најзначајнијих правнотеоријских питања на које највећи ауторитети у области теорије права дају различите одговоре. Вид. Горан Дајовић, *Правна обавезност и важење права*, Службени гласник – Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008.

<sup>8</sup> Ханс Келзен, *Чиста теорија права*, Гутенбергова штампарија, Београд 2000<sup>2</sup>, 179.

Келзен је једноставно извео – све уставне одредбе којима се не регулише законодавство, то јест стварање општих правних норми, и које се по правилу односе на друге, политички веома важне предмете, као и „одредбе по којима се норме садржане у том документу [уставу] не могу укидати или мењати као обични закони, већ само под отежаним условима и у посебном поступку“, представљају устав у формалном смислу. Келзен сматра да уставна форма, баш као и законска, „може примити било коју садржину која у првом реду служи стабилизацији норми које се овде означавају као материјални устав и које су позитивноправна основа целокупног државног правног поретка“.<sup>9</sup> Слободан Јовановић је отишао још даље означавајући разлику између устава и закона искључиво као формалну, а не садржинску, пошто и устав и закони садрже опште правне норме. Ако би законодавац желео да обезбеди сталност неких најважнијих законских норми у времену у смислу да се не могу мењати редовним путем као остали закони, то може постићи једино ако би их донео у некој другој форми, а не законској. Та друга форма се осигурава компликованијом процедуром у којој их доноси редовни орган или више њих (на пример, захтевом за квалификованом већином) или се у ту сврху формирају нарочити органи (на пример, уставотворна скупштина). Јовановић сматра да у правним системима који не познају посебну уставну форму устав, строго узев, ни не постоји.<sup>10</sup> Ипак, чини се да је свођење разлике између устава и закона само на формални ниво претерано, будући да се на основу ње не може објаснити надлежност законодавног органа. Без уставне норме која би садржински одређивала надлежност и поступак доношења закона, упитно би било на основу чега законске норме важе. У том случају, установљење надлежности конкретног органа или конкретних органа за доношење општих правних правила било би фактичко питање иако оно то није.

Други проблем је методолошке природе. Наиме, без обзира на истоветност, то јест општост норми које се налазе у уставу и законима, сматра се да устав, као основни закон, за разлику од других, има значајнији предмет регулисања. У науци уставног права тај предмет је означен као материја, садржина устава (*materia constitutionis*), која се може поделити на две групе питања, државну власт, као прву, и друштво и његове припаднике, односно грађане, као другу. Дакле,

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

<sup>10</sup> Слободан Јовановић, *О држави – основи једне правне теорије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1922, 230–232. Јовановић као додатни аргумент истиче следећи замишљени пример: „Међутим између закона, управне наредбе, судске пресуде остала би увек једна разлика, баш да се сви ти акти власти ставе у надлежност истих органа, који би их по истом поступку вршили (једна чисто теоријска могућност, најприближније остварена у апсолутној монархији). Ти би се акти увек разликовали један од другог, ако не другачије, а оно својом садржином, – у материјалном смислу, ако не у формалном.“

уставом се у материјалном смислу одређују организација и делатност највиших државних органа, уређују основни друштвено-економски и политички односи и прокламују и штите основна права и слобода појединаца и колективитета. Већ такво уобичајено одређење уставне материје<sup>11</sup> имплицира да се у фокусу предмета проучавања налазе устави либералнодемократских држава. Но, организација власти постоји и постојала је у свим државама јер за постојање државе организовање највише политичке власти представља неопходан услов. Исто тако, у многим државама које нису демократске и грађанске, попут фашистичких, диктаторских или комунистичких, не постоје или нису постојале гаранције личних и колективних слобода. Очигледно је да су примери организовања многих држава мање или више удаљени од језгра појма устава, како се он уобичајено схвата. Ипак, такве државе јесу реалност, оне су постојале, постоје (а вероватно је да ће и постојати). Методолошки је неоправдано редукovati предмет проучавања само на уређење оних држава чији се устави налазе у језгру појма, а остале, иако реалне, постојеће, искључити, јер „њихова евентуална критика може уследити тек после њиховог проучавања“.<sup>12</sup>

Све до сад речено односи се на нормативни појам устава, то јест на устав као скуп највиших и најважнијих норми једног правног система. Осим нормативног одређења, појам устава се може одредити и друкчије: политички и социолошки. У политичком смислу „устав постоји кад је онемогућена субјективност, самовоља и злоупотреба носилаца државне власти. Устав је акт институционализације и објективизације вршења државне власти.“<sup>13</sup> Политички појам устава управо означава владавину права, уместо владавине човека, јер искључује личну вољу владајућих као највишу и претпоставља апстрактну вољу објективног права. У центру политичког појма устава налазе се подела власти те рационалан метод уставних промена, признавање и заштита слобода и права појединаца.<sup>14</sup> С друге стране, социолошки појам устава изграђен је у социолошкоправним теоријама чија је основна преокупација однос између права и

<sup>11</sup> У ранијој домаћој литератури, појам устава у материјалном смислу је схваћан нешто уже, што је и разумљиво ако се у виду има политичко-друштвени поредак у коме су наши аутори стварали. Тако, Лукић сматра да устав у материјалном смислу чине „само оне правне норме које одређују организацију највиших органа власти и начела целокупног правног поретка и државне организације“. Радомир Лукић, *Теорија државе и права*, Савремена администрација, Београд 1987, 113. Исто и у Миодраг Јовичић, 44–45.

<sup>12</sup> Р. Марковић, 18.

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

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

друштва, то јест њихов међусобни утицај.<sup>15</sup> У најкраћем, у тој групи теорија повлачи се разлика између *стварног* устава, као израза реалних друштвених сила и односа које делују у оквиру државе као политичке заједнице, и *писаног* устава који може, али и не мора бити израз тих односа. Другим речима, уставом се може предвидети демократско устројство државе или гарантовати права и слобода грађана а да реални односи у друштву не одговарају уставним декларацијама, које онда представљају само фасаду иза које се крије аутократски поредак. Као убедљив пример може послужити Устав СССР-а из 1936. године, чије су норме предвиђале демократско уређење државе и заштиту основних личних права и слобода, док је друштвена стварност, нарочито у време његовог доношења, када је започет масовни талас прогона и чистки, показивала сву бруталност тоталитарног тора и није имала никакве везе с проглашеним уставним нормама.<sup>16</sup>

Социолошки приступ је пожељан из још једног разлога – социологија располаже методама којима се најбоље објашњава својеврсна дуална природа устава, пошто устав није само правни већ и политички акт. За разлику од других правних аката који своје важење црпе из виших, устав, прецизније, први устав своје важење не може, формалноправно, извести из неког другог, вишег правног акта. Ако се напусти поље правне теорије у којем различити аутори различито објашњавају важење првог устава, нема спора да уставне норме важе ако се ефикасно примењују, ако су делотворне. Да би биле делотворне, оне морају бити прихваћене, пре свих од најважнијих државних службеника, али и од других важних политичких и економских субјеката, као и од народа који под тим уставом живи.<sup>17</sup> Због тога су текстови уставних докумената увек писани посебним језиком и у естетском погледу битно одступају од редовног правничког стила. У преамбули устава, која најчешће претходи нормативном делу текста,<sup>18</sup> писци устава се позивају на светле традиције, заједничко порекло народа, узвишене циљеве итд., што није ништа друго до обезбеђивање широке подршке конкретном уставу. Тако устав, да би био делотворан, треба да изражава одређени квантум основних заједничких вредности у друштву, да буде пресек главних политика и интереса једног друштва и државе. Како је питање поштовања и делотворне примене уставних правила кључно за схватање проблема

<sup>15</sup> Вид. Denis J. Galligan, *Law in Modern Society*, Oxford University Press, Oxford 2006, 15 и даље.

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

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

<sup>18</sup> Преамбула, као својеврстан увод у устав или његов предговор, може да претходи наслову устава или да следи испод наслова устава, али увек претходи нормама устава. P. Марковић, 42.

уставности НДХ, у закључним разматрањима ће му бити посвећена додатна пажња.

Осим различитих одређења појма устава, постоје и њихове различите врсте. За остатак анализе која следи, на овом месту би ваљало, између неколико класичних подела устава, истаћи само две – поделу устава на кодификоване и некодификоване, као и на чврсте и меке. Кодификовани су они формални уставни акти који су донети у једном правном акту и скоро све данашње државе имају управо кодификовани устав. За разлику од кодификованих, некодификовани уставни акти изражени су у више различитих аката уставног карактера. С друге стране, подела на чврсте и меке уставе врши се према начину промене устава. Ако је за промену устава предвиђен тежи поступак него за промену закона, реч је о тврдом уставу, али ако је поступак исти, у питању је меки устав.<sup>19</sup> Но без обзира на формалну идентичност са законима, „у суштини и меки и неписани уставни акти праве разлику између обичних и уставних правила (норми) од којих се састоје“.<sup>20</sup>

### 3. ФОРМИРАЊЕ НДХ

Када је у Београду 27. марта извршен војни пуч као последица приступања Југославије Тројном пакту, у Берлину је донета одлука о распарчавању Југославије и бомбардовању њене престонице. По избијању рата 6. априла 1941. године, окупаторске трупе су за десетак дана заузеле целокупан простор Краљевине Југославије. Територија Југославије подељена је на више делова који су имали различите статусе, а највећи од њих заузела је НДХ (приближно две петине укупне ликвидационе масе Југославије). Првобитна замисао окупатора била је да се на чело нове хрватске државе поставе Влатко Мачек и његова Хрватска сељачка странка (ХСС).<sup>21</sup> Мотив за такву одлуку лежао је у чињеници да је Мачек био најпопуларнији хрватски политичар, а ХСС покрет који је масовно окупљао сеоско становништво.<sup>22</sup> Ипак, Мачек је одбио да се стави на располагање

<sup>19</sup> I. Visković, 183.

<sup>20</sup> P. Марковић, 50.

<sup>21</sup> У суштини, НДХ је настала као последица одређеног компромиса између Немачке и Италије. Тако је, на састанку у хотелу „Империјал“ у Бечу, немачки министар Фон Рибентроп свом италијанском колеги грофу Ђану саопштио Хитлеров став: „(Нјемачка је) заинтересирана само за одржавање мира на том простору као и за успостављање једног поретка који ће младој хрватској држави омогућити производњу на свим секторима, што ће у размјени добара бити од користи свим земљама које буду с њом пријатељски сарађивале.“ Ivan Košutić, *Radanje, život i umiranje jedne države – 49 mjeseci NDH*, Stručna i poslovna knjiga, Zagreb 1997, 71.

<sup>22</sup> На изборима одржаним 1938. године Мачекова листа под називом „Блок“, коју су чиниле Сељачко-демократска коалиција у савезу са опозицијом у Србији

Немцима и постане доминантна фигура у новој држави будући да он у самој суштини свог политичког бића није био фашиста, штавише, изгледа да је Мачек веома добро знао шта је фашизам те се до 1941. године дистанцирао од такве политичке идеологије. Мачекова одлука пореметила је првобитне планове те је између немачке и италијанске стране договорено да се на чело нове државе поставе Анте Павелић и његова усташка организација, који су дотле уживали скромну подршку хрватског народа.<sup>23</sup> Тако је већ 10. априла и званично била проглашена НДХ с усташким покретом на њеном челу. Сама ратна дејства била су краткотрајна и без превеликих људских жртава, а првих дана по проглашењу НДХ скоро да није било неког значајнијег безвлашћа или масовнијег оружаног отпора. Нове власти су одмах преузеле институције Бановине Хрватске и у новим околностима наставиле рад, док је највећи број закона некадашње Југославије остао исти и све до краја постојања НДХ није се мењао.

Чиме се може објаснити овако једноставно формирање нове хрватске државе, без обзира на то што се на њеном челу није нашао Мачек већ Павелић? Најважнији разлог треба потражити у вишедеценијској жељи хрватског политичког вођства за остварењем идеје хрватске независности. Подршка коју је та идеја уживала била је супротно пропорционална подршци идеји заједничке државе југословенских народа. Ратне околности су идеју о хрватској независности учиниле могућом, чак брзо спроводљивом, те се у самом народу јавило уверење да ће се лако остварити вековне тежње Хрватска. Подршка коју је идеја о стварању сопствене државе у том тренутку уживала код хрватског вођства и народа представља основ из кога је нова усташка власт деривирала свој легитимитет. Такође, усташе су уживале војну подршку Немачке, институционалну подршку Католичке цркве<sup>24</sup> те, иницијално, и подршку најважнијих хрватских

(Удружена опозиција), на територији Хрватске освојила је око 80% свих гласова, упркос томе што је гласање било јавно. Ivo Goldstein, *Hrvatska povjest, Novi Liber*, Zagreb 2013, 296.

<sup>23</sup> „Усташки покрет, који је од фашистичких водећих сила Немачке и Италије после насилног распада Краљевине Југославије у априлу 1941. добио овлашћења да влада, пре тога је представљао политички безначајну појаву.“ Ладислаус Хори, Мартин Броснат, *Усташка држава Хрватска*, DBR International Publishing, Београд 1994, 13.

<sup>24</sup> На пример, у листу *Католички тједник*, који је излазио у Сарајеву под надзором надбискупа Шарића, у броју од 11. маја 1941. године пише: „Над нашем новом, младом и слободном Хрватском указао се на небу знак као слика девичанске мајке божје. Девица долази у посету Хрватској. Она жели да у своју мајчинску одећу увије младу поново рођену Хрватску, управо о хиљадугодишњем јубилеју католицизма у Хрватској. Она се спушта поново на заставу наше слободе, да би на њој заузела своје старо место... Хрватска Господа и Марије из древних времена је васкрсла...“ Нав. према Васа Казимировић, *НДХ у светлу немачких докумената и дневника Глеза фон Хорстенау 1941–1944*, Нова књига, Народна књига, Београд 1987, 109–110.

политичких чинилаца.<sup>25</sup> То су, дакле, била три стуба на које је била ослоњена усташка власт новоформиране Независне Државе Хрватске.

Намеће се питање како проценити карактер те творевине настале распарчавањем Југославије од окупатора, да ли је реч о држави или пак о неком другом ентитету. У послератној југословенској литератури, на питање о државности НДХ могуће је пронаћи само један одговор – НДХ није била држава. Јединствен став домаћих аутора вероватно је био диригован и извесним разлозима тадашње државне политике, мада су аргументи којима су историчари и правници подупирали своју тврдњу мање или више различити.<sup>26</sup> И данас постоје признати аутори који оспоравају државност НДХ,<sup>27</sup> али, као и у ранијој литератури, изостаје адекватан или снажније аргументован одговор на питање шта је НДХ била, ако није била држава. Истина, правничка логика као да одбија идеју о НДХ као држави, што није необично, јер је по многим својим својствима НДХ представљала управо поништавање разлога или сврхе државе. Ако се по страни оставе либералнодемократска начела којима се данас декларишу многе државе, а која се заиста остварују само у некима од њих, проблем државности НДХ може се сагледати на основу елемената које држава треба да поседује да би се уопште могло говорити о држави, а то су територија, становништво и државна власт.<sup>28</sup> Како је у

<sup>25</sup> Иако је одбио да учествује у немачким плановима за Хрватску, Мацек је издао следећи проглас: „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.“ Нав. према Rudolf Horvat, *Hrvatska na mučilištu*, Kulturno-historijsko društvo „Hrvatski rodoljub“, Zagreb 1942, 625.

<sup>26</sup> Истицане су четири основне тезе којима се оспоравала државност НДХ, теза о 1) злочину, 2) противправности, 3) протекторату и 4) отпору. Танасије Маринковић, „Такозвана Независна Држава Хрватска“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Борис Беговић, Зоран Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 78–81.

<sup>27</sup> На пример, ту тезу заступа један од најпроминентнијих хрватских историчара Иво Голдштајн. Вид. Ivo Goldstein, *Uspon i pad NDH*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2011, 2, и *Istorija Hrvatske 1918–2008*, EPH Liber, Zagreb 2008, 215–224.

<sup>28</sup> Аутори који се баве међународним правом подразумевају и четврти елемент државности – способност да се ступа у односе с другим државама. Вид. Ивана Крстић, Милош Јовановић, „Међународноправни статус Независне Државе Хрватске“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Борис Беговић, Зоран Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 195 и даље. Tomislav Jonjić, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske“, *Časopis za savremenu povijest* 3/2011, 667–698.

најновијој литератури оспорено раније схватање да НДХ није била држава и убедљиво доказано да су постојала сва три елемента државе, пре свих државна власт, која је ефективно деловала као највиша политичка власт у периоду од 1941. до 1943. године, на овом месту се због ограничења ти аргументи неће понављати. Довољно је истаћи размере злочина које је усташка власт починила у прве две године свог постојања са циљем стварања етнички чисте државе. За спровођење тог пројекта организован је систем логора смрти и посебан железнички транспорт, а и значајан део државног апарата био је усмерен ка његовом остварењу, што је подразумевало и формирање посебних државних органа, те је, генерално посматрано, усташки режим био ефикасан у мери која доказује монопол физичке силе као неопходни услов за постојање државне власти.

#### 4. НАЈВАЖНИЈИ АКТИ УСТАВНОГ КАРАКТЕРА У НДХ

Ако се појам устава у материјалном смислу сасвим сузи и сведе на организацију државне власти, онда се питање постојања устава помера ка питању државности јер „[н]ије било и нема државе у свету која није имала и нема устав у материјалном смислу“.<sup>29</sup> С друге стране, НДХ није имала устав у формалном смислу, али то не значи да у НДХ нису постојали писани документи и прописи који су у материјалном смислу били од уставног значаја. Према мишљењу проф. Еугена Сладовића, ректора Високе економске школе у Загребу и водећег режимског стручњака за државно право, НДХ је имала некодификовани устав који се састојао од неколико писаних докумената који су чинили: „усташки Статут [Устав Усташе] и усташка ‘Основна начела’, чија је правоснажност пре 10. априла 1941. обавезивала само чланове усташког ослободилачког покрета, после тога ‘су добила свеопште обавезујуће уставно значење’ и ваљало их је сматрати ‘основним начелима уставног карактера сличним програму Националсоцијалистичке немачке партије рада’ у Немачкој. С обзиром на то да су се многобројни закони у НДХ позивали на ова начела, нормативно важење програмских принципа у усташкој држави било је у пракси још снажније наглашено него у Хитлеровој држави“.<sup>30</sup> Дакле, некодификовани устав НДХ састојао се од: 1) Устава хрватске револуционарне организације „Усташе“, донетог у Загребу 1929; 2) Начела Хрватског усташког покрета из 1933, са Павелићевом редакцијом од 16. априла 1941. године; 3) већег броја доцније донетих закона уставног значаја.

<sup>29</sup> Р. Марковић, 18.

<sup>30</sup> Л. Хори, М. Бросцат, 116.

По својој природи, Устав Усташе и Начела усташког покрета представљају кратке декларације, у идеолошком смислу прилично неоригиналне.<sup>31</sup> У тим обимом малим документима, нису прецизно дефинисани систем владавине, ни нови друштвено-политички поредак, ни права и дужности држављана. У њима су пре свега били набројани основи и вредности на којима је почивала усташка револуционарна организација, но по оснивању НДХ, добили су снагу устава. Као таква, она су за време трајања усташке државе, према прилици и потребама, била подложна свакојаким тумачењима, али су баш због тога „била погодна за изражавање привидне легитимности диктаторске самовоље“.<sup>32</sup> Но, без обзира на њихов магловит и уопштен карактер, у тим документима су постављени темељи уставне дефиниције НДХ, њена „лична карта“.

НДХ је дефинисана као држава хрватског народа у етничком смислу,<sup>33</sup> на целокупном његовом историјском простору.<sup>34</sup> У Начелима је истакнут хришћански, расистички<sup>35</sup> и корпоративни карактер НДХ. Унеколико су ограничени права на приватну својину, слободно тржиште и слободу рада.<sup>36</sup> Према уставној концепцији НДХ, појединци нису располагали посебним правима и слободама већ, супротно, само дужностима према народу и држави, док је, с дру-

<sup>31</sup> Доступно на [https://hr.wikisource.org/wiki/Ustav\\_hrvatske\\_revolucionarne\\_organizacije\\_“Ustaše”](https://hr.wikisource.org/wiki/Ustav_hrvatske_revolucionarne_organizacije_“Ustaše”) и [https://hr.wikisource.org/wiki/Naćela\\_Hrvatskog\\_ustaskog\\_pokreta](https://hr.wikisource.org/wiki/Naćela_Hrvatskog_ustaskog_pokreta), 31. јануар 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“ (тачка I Начела). „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“ (тачка XII Начела).

<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“ (тачка IV Начела).

„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“ (тачка I Устава Усташе).

<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[.]“ (тачка XI Начела).

<sup>36</sup> Л. Хори, М. Бросцат, 137–139.

ге стране, држава појединцима осигуравала право на живот, и то на основу испуњења њихових дужности.<sup>37</sup> На темељу Устава Усташе, као носилац највише политичке власти одређен је поглавник – вођа усташког покрета, око чијег је апсолутног политичког ауторитета даље изграђена усташка државна организација.

## 5. ДРЖАВНА ОРГАНИЗАЦИЈА НДХ

Када су пропали немачки планови да се на чело нове хрватске државе поставе Мачек и његова ХСС, Силе осовине су се споразумеле да Павелић и усташки покрет преузму управљање земљом.<sup>38</sup> Одмах пошто је усташки режим инсталиран, службеници управних органа Бановине Хрватске, првенствено због Мачековог позива, лако су прихватили нови режим.<sup>39</sup> На основу споразума Цветковић–Мачек, склопљеног тек неколико дана пред почетак Другог светског рата, у надлежност бановинске власти пренети су послови: пољопривреде, трговине и индустрије, шуме и рудника, грађевина, социјалне политике, народног образовања, физичког васпитања, правде, просвете и унутрашње управе, док су раније надлежности бановинске власти остале. Иако споразум није до краја спроведен, у Хрватској су већ били солидно развијени управни и судски апарат и као такви су се нашли под контролом усташке власти.

Пошто је издао нову редакцију Начела, Павелић се као вођа хрватске државе заклео над њима и тиме им дао „ранг највишег државног закона, то јест, устава“.<sup>40</sup> Али то су ипак била Начела усташког покрета, која суштински нису изражавала потребан квантум основних заједничких вредности у хрватском друштву, баш као што ни Павелић није био вођа Хрвата, већ је то био Мачек. Како је већ наглашено, да би устав могао да буде делотворан, он треба да буде пресек главних политика и интереса једног друштва и државе. Због тога су усташе, одмах по преузимању власти, почеле да организују извршну власт према фашистичком моделу, будући да

<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“ (тачка XIV Начела).

<sup>38</sup> Разуме се да је то имало своју цену јер је Павелић, пре постављења, званично обећао италијанској страни да ће задовољити њене територијалне и економске интересе у Хрватској, о чему хрватска јавност ништа није знала.

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

<sup>40</sup> Л. Хори, М. Бросцат, 116.

вредности усташког покрета нису изражавале и претежне вредности хрватског друштва те су морале бити наметнуте.<sup>41</sup>

До појаве дуализма власти дошло је већ првих дана формирања НДХ, будући да су се у многим местима представници усташког покрета наметнули као врховна власт.<sup>42</sup> Такође, у Загребу су у многим сферама јавног живота осниване паралелне усташке службе с циљем ефикасније организације извршне власти према немачком и италијанском узору. У ту сврху, Павелић је 29. априла 1941. године издао *Zakonsku odredbu o uskladbi rada ustaške organizacije s državnim vlastima* којом је било предвиђено да се „sve zakonske odredbe i naredbe nadležnih ministarstava izvršuju i provode u potpunoj saglasnosti sa slovom i duhom ustaških načela, te u skladu s narodnom i državnom politikom, izraženom u tim načelima“ и да „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> Због великог обима тог подухвата и кадровске слабости усташке организације, државној управи је претила опасност од потпуне анархије, те је сам Павелић „увидео да мора, у интересу учвршћења власти, успорити тај развој“.<sup>44</sup> До успорења је привремено и дошло, али процес никада није прекидан, што је довело до супрематије усташке организације у односу на државне институције.

<sup>41</sup> Такво намећање сликовито је представљено у тексту програмског карактера објављеном у листу *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.“ Нав. према I. Goldstein (2008), 216.

<sup>42</sup> Павелић овако објашњава преузимање управе од усташа: „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, 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> Нав. према Ј. Хори, М. Бросцат, 102.

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

Почетком јуна 1941. године, административно-управна подела је делимично трансформисана у односу на бановински период. Законском уредбом од 10. јуна целокупно подручје НДХ било је подељено на 22 велике жупе, на чијем челу су се налазили велики жупани, који су водили целокупну цивилну управу, а именовао их је поглавник. Павелић је и кумовао називима жупа, бирајући историјска имена из периода средњовековне Хрватске, чиме је желео да потврди континуитет НДХ са старохрватском државом.<sup>45</sup> Истом законском одредбом, у склопу великих жупа предвиђено је оснивање 141 котара и 1006 месних општина. Осим месних општина, основана и 31 градска општина.<sup>46</sup> Град Загреб, са статусом главног града, изузет је из подручја велике жупе и подређен је непосредно Влади НДХ. Успостављање нове власти није текло глатко у свим деловима НДХ, поготово тамо где је национални састав становништва био мешовит. Такође, усташке власти нису уживале исту подршку својих савезника приликом организовања нове управе. На подручју где су биле распоређене немачке снаге успостављање је ишло релативно лако, пошто су немачки војни заповедници признавали усташку власт и пружали јој подршку, док су Италијани у својој зони вршили опструкције, што је изазвало „negodovanje i antiitalijansko raspoloženje žiteljstva ne samo u tim krajevima, nego i u cijeloj Hrvatskoj“.<sup>47</sup> За усташке власти ствар се значајно поправила после потписивања тзв. Римских уговора, када је успостављена демилитаризована зона у оквиру које су се постепено формирали нови управни органи, али Италијани никада нису престали да праве сметње.

Недуго након доношења законске одредбе којом је успостављен нови административно-управни систем, према поглавничковој одредби од 24. јуна 1941. године, целокупна делатност усташког покрета била је подељена на три гране: 1) Политичко-организациона грана, 2) Усташка војница и 3) Усташка надзорна служба.<sup>48</sup> У оквиру прве гране, у свакој великој жупи требало је да буде успостављен усташки стожер са стожерником на челу. Њему су били подређени усташки логори, у сваком котару жупе, на чијем челу је био логорник, док су њима, на нивоу општина, били подређени усташки табори на челу с таборником. На најнижем нивоу налазили су се усташки ројеви с ројником на челу, који су били организовани у појединим селима. Усташка војница чинила је другу грану усташке

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

<sup>46</sup> *Ibid.* Хрватски историчар Хрвоје Матковић износи други податак и каже да је формирано 978 општина. *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, digitalno izdanje (доступно на <https://hrcak.srce.hr/110863>, 31. јануар 2019), Zagreb 2002, 34.

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

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

организације, на чијем челу се налазио Главни стожер, чији је заповедник био непосредно потчињен поглавнику, који је био заповедник свих усташких војних снага. Усташка војница је била организована према моделу који је већ био примењен у Немачкој и Италији. Коначно, Усташка надзорна служба имала је задатак да контролише целокупан рад свих других усташких органа и њихових службеника, с акцентом на сузбијање рада који би „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> Надзорна служба је по свим својим битним карактеристикама и положају у усташком покрету личила на СС у Немачкој, те не чуди што је Еуген Дидо Кватерник, Павелићев човек од највишег поверења и њен први шеф, често називан усташким Химлером.<sup>50</sup>

Већ сам начин организовања политичко-организационе гране усташког покрета указује на потпуни паралелизам партијске и управне власти, по чему се усташки режим није разликовао од нацистичког режима у Немачкој или фашистичког у Италији. Свака административно-управна јединица имала је свој пандан у усташкој организацији и у реалности, партијски функционери су имали далеко већу моћ од носилаца управних функција. Заправо, није се радило само о надзирању рада управних органа, већ су усташки дужностници њима и дириговали, „[u]staški tabornici u općinama, logornici u kotarevima, stožernici u velikim župama, a ustaški vrh – posebno poglavnik – u državnoj vladi“.<sup>51</sup> Није потребно посебно наглашавати да је дуализам власти успостављен и у војним и полицијским снагама, као и у правосуђу.<sup>52</sup>

## 6. ОБЛИК ДРЖАВНЕ ВЛАСТИ НДХ

Партијска организација је прогутала државну, што је резултирало потпуном трансформацијом односа у држави. Супрематија партијске власти у односу на државну и положај поглавника унутар

---

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

<sup>50</sup> Детаљно у Марко Давинић, „Правно устројство и деловање војних и полицијских снага Независне Државе Хрватске“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Борис Беговић, Зоран Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 101–144. Вид. и Младен Цолић, *Такозвана Независна Држава Хрватска 1941*, Делта-Прес, Београд 1973, 269–283.

<sup>51</sup> Х. Матковић.

<sup>52</sup> Вид. Игор Вуковић, „Поредак злочина – кривично право Независне Државе Хрватске“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Борис Беговић, Зоран Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 145–183.

ње одредили су облик државне власти НДХ. Облик државне власти се иначе одређује као однос између легислативе и егzekутиве, али у НДХ он практично није постојао јер је сва државна власт прешла у руке егzekутиве на челу с поглавником. У његовим рукама налазила се комплетна законодавна власт, пошто је законе доносио у форми уредби које су се називале „законске одредбе“,<sup>53</sup> а сам поглавник је уживао и остала диктаторска овлашћења.

Иако је у НДХ постојао Хрватски државни сабор, он практично није имао никакву легислативну власт. Поглавник је уосталом сам одредио састав Сабора који су чинили народни заступници последњег Хрватског сабора из 1918. године, народни заступници изабрани на последњим општим изборима у Краљевини Југославији (ту групу су углавном чинили представници ХСС-а, међу којима је извршен одабир), оснивачи и доживотни чланови ХСС-а, чланови Већа бивше Хрватске странке права изабрани 1919. године, доглавници, поглавни побочници и повереници Главног усташког стана Хрватског усташког ослободилачког покрета и два представника немачке мањине. Састав Хрватског државног сабора на првом заседању, одржаном од 23. до 28. фебруара 1942. године, чинило је укупно њих 217. Сабор се састао још само два пута (у априлу и децембру 1942. године) и, упркос Павелићевој најави да ће приступити изради законске одредбе о новом Сабору, до краја постојања НДХ није више сазиван.<sup>54</sup> Једина вредна помена јесте одлука Сабора донета на првом заседању о ништакости свих прописа донетих од 1. децембра 1918. до 10. априла 1941. године који се односе на хрватски народ, но та одлука је имала карактер предлога да би јој тек Павелић својим потврђивањем дао законску снагу.

Павелић је сам одредио и састав прве владе, који су чиниле две групе министара. Прву групу бројали су, Павелићу милији, усташе емигранти, а другу усташе из земље. Осим усташа, у влади су место нашли и представници муслиманске мањине. Влада није функционисала као колегијално тело, будући да су сви министри били одговорни једино поглавнику, који је, на нивоу владе, самостално доносио одлуке. Таква његова позиција у оквиру легислативе и егzekутиве директно се одражавала и на државну организацију, односно њен облик. Иако је НДХ била подељена на жупе, као облике деконцентрације власти, реално је власт била потпуно концентрисана у Павелићевим рукама, пошто је он постављао велике жупане који

<sup>53</sup> „Određbe izdaje jedino Poglavnik Nezavisne Države Hrvatske. Određbe jesu: 1. zakonske, koje imaju narav zakona; 2. obćenite, kojima se uređuju pitanja obće naravi, 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> Х. Матковић, 36–37.

су му били директно одговорни.<sup>55</sup> Још важније, поглавников положај му је омогућио да донесе читав низ законских уредби уставног карактера, а овде ће бити поменуто само неколико најважнијих. На основу својих диктаторских овлашћења, следећи програмске циљеве свог покрета над чијим Начелима се заклео ступајући на дужност, Павелић је 30. априла 1941. донео три законске одредбе које су чиниле основ расног законодавства НДХ. То су биле: 1) Законска одредба о држављанству НДХ, 2) Законска одредба о расној припадности житеља НДХ и 3) Законска одредба о заштити аријевске крви и чисти хрватског народа.<sup>56</sup> Тим законским одредбама створен је оквир за спровођење плана стварања етнички чисте државе. Њима су целокупне категорије становништва стављене ван правне заштите, будући да нису ни чиниле уставни идентитет НДХ. Уз већи број доцније донетих законских одредаба, Срби, Јевреји, Роми и непоћудни Хрвати су до краја постојања НДХ били изложени сталном терору и стравичним злочинима. Такође, нужно је навести и *Zakonsku odredbu za obranu naroda i државе* у којој стоји да: „1) Тко на било који начин повриједи или је повриједио част и животне интересе хрватског народа или на било који начин угрози опстанак Независне Државе Хрватске или државне власти, па макар djело остало само у покушају, чини се кривцем злочинства вељеиздаје; 2) Тко се учини кривцем злочина у тој 1. наведеног, има га сlijедити казна смрти.“ Том законском одредбом НДХ је уведена у перманентно ванредно стање, а њима је легализован и низ унапред планираних акција терора ради постизања политичких циљева, од којих је најважнији било формирање етнички чистог простора нове државе. Осим законских одредаба о вери, језику, својини итд. које су имале уставни значај, новим законима је, такође, консолидована усташка власт и постављени су њени носећи стубови које су чинили „милиција, армија, тајна полиција, специјални судови и више од двадесет концентрационих логора“.<sup>57</sup>

На основу овог кратког историјског прегледа, могуће је оценити и природу државног режима НДХ. Сви релевантни аутори, рачунајући и оне који су делали у НДХ, слажу се да је усташки режим био неоапсолутистички. Тако Еуген Сладовић дефинише НДХ као „државу вође“ у којој није постојала подела власти пошто се сва налазила у његовим рукама и додаје: „Поглавник, као вођа и шеф државе господар је државне управне власти, а истовремено и законо-

<sup>55</sup> Т. Маринковић, 101–102.

<sup>56</sup> Зоран Мирковић, „Расно законодавство у Независној Држави Хрватској“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Борис Беговић, Зоран Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017, 47.

<sup>57</sup> Мари-Жанин Чалић, *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд 2013, 172.

давац на највишем месту, шеф владе, па тиме и господар државних установа. Он је затим вођа усташког покрета и врховни командант оружане силе.<sup>58</sup> Ипак, неоапсолутистички тип уставности није означавао тек само „повратак на стари режим (*l'ancien régime*) апсолутних монархија. То није више ауторитарна власт владара или цркве, већ социјетални цезаризам заснован на народној метафизици.“<sup>59</sup> Као доказ те тезе довољно је поменути тзв. Римске уговоре којима се Павелић одрекао дела територије у корист Италије, што значи да је земљом располагао попут апсолутног монарха, као да је његов приватни посед. Такође, у НДХ, уосталом као и у фашистичкој Италији или нацистичкој Немачкој, устав су чинили некодификовани органски закони уставног карактера.<sup>60</sup> Такав ауторитарни тип уставности не заснива се на пристанку народа, односно потврди бирачког тела. Та врста легитимитета супституисана је метафизичким представама о узвишености вође и његовој историјској мисији. Посебну улогу у грађењу таквог култа личности одиграла је Католичка црква у Хрватској, која је све време трајања НДХ била њен поуздани ослонац. Штавише, Алојзије Степинац, загребачки надбискуп, лојалност некадашњој НДХ исказивао је и за време суђења за ратне злочине. У деструктивној симбиози усташке власти и католичког клера спровођена је идеја етнички чисте Хрватске.<sup>61</sup> Осим цркве, неговању култа личности знатно је доприносила и веома развијена усташка пропаганда.

Ипак, уз значајне сличности, усташки режим се у великој мери разликовао од фашистичког и нацистичког. На првом месту треба истаћи да Павелић, за разлику од Мусолинија или Хитлера, није поседовао истинску харизму нити је усташки покрет био нарочито развијен у хрватском друштву. Не може се спорити чињеница да је међу усташама Павелић уживао апсолутни ауторитет, али, без обзира на деловање католичког клера, подршку Немаца и средства пропаганде, у очима већине Хрвата ауторитет никада није изградио. Тако

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

<sup>59</sup> Т. Маринковић, 101.

<sup>60</sup> Р. Марковић, 74.

<sup>61</sup> И у тој ствари НДХ се угледала на Немачку. Коначно решење јеврејског питања (*Endlösung der Judenfrage*) назив је нацистичког плана потпуног уништења Јевреја с тла Европе и представља последњу и најужаснију фазу Холокауста. До спровођења коначног решења већ је било убијено око милион Јевреја. На састанку у Ванзеу крај Берлина, одржаном 20. јануара 1942. године, постигнут је договор о оперативном спровођењу коначног решења. Том приликом први пут су се окупиле службеници различитих ресора и високи партијски функционери Немачке, над којима је други човек СС-а Рајнхард Хајдрих успоставио свој ауторитет ради њихове координирације, док је геноцид према Јеврејима уздигнут на сам врх листе државних приоритета. Вид. детаљније Alan Bullock, *Hitler: a Study in Tyranny*, Pelican, Harmondsworth 1971, 57.

је, супротно нацистичком режиму, усташки у значајном делу свог постојања деловао као недовољно снажан и друштвено неутемељен.<sup>62</sup> Сам усташки покрет је све време трајања НДХ показивао кадровске слабости, без обзира на чињеницу да је велики број људи приступио том покрету.<sup>63</sup> У поверљивом извештају Министарству спољних послова Немачке од 2. јула 1941. године стоји: „Ја познајем низ личности које је усташки покрет довео на више или мање значајне државне положаје, али које се, када се с њима говори у четири ока, у значајној мери дистанцирају од усташа. Реч је о опортунистима најчистијег кова који су потпуно равнодушни према револуционарном усташком начину размишљања... Поглавник хоће да уз помоћ строгих казних санкција поново успостави јединство и дисциплинованост усташа. Оно што је неопходно јесте ширење и јаче укоренивање усташког покрета у народу. Тешко је рећи да ли је и у којој је мери успело данашњем режиму да већ продре у сељачке народне масе. А то што су при разним усташким објавама и саопштењима на пољанама, која се објављују сваке недеље, куће у селима окићене заставама и што је учествовање народа сразмерно велико, изгледа да мало шта доказује.“<sup>64</sup> Због тога се усташки режим налази негде између тоталитарног и тиранског. С једне стране, елементи тоталитаризма су јасно уочљиви, попут принципа вође, пропаганде, ексклузивне идеологије и терора над непријатељима државе. Али неразвијеност покрета, идеологија која се није укоренила у хрватском народу те честе слабости и недоследности у спровођењу предвиђених планова и акција указују на елементе некарактеристичне за тоталитарне државе, па би се усташки режим у једном свом делу могао оквалификовати и као тирански у смислу посебно бруталног начина владања тиранина и уске мањине која га подржава.

<sup>62</sup> Интересантну анализу диктаторског система нацистичке Немачке и њеног устава дао је Карл Левенштајн још 1937. године, када се ништа није знало о будућем холокаусту и када је нацистичка Немачка уживала пун међународни легитимитет (довољно је само поменути одржавање Олимпијских игара у Берлину 1936. године). Левенштајн, користећи између осталог и социолошку анализу, закључује да диктаторски режими воде дестабилизацији система, али да је нацистички режим успео супротно, да консолидује власт на основу чињенице да немачки народ по свом духу тежи организацији и ефикасности, те да је нацистички устав успео да постигне измирење националних традиција са одржавањем равнотеже друштвених снага. Тај свемогући Левијатан (*the most omnipotent leviathan*), како га Левенштајн назива, највећи у модерном добу, успео је да изведе немогуће, да арбитрност државне власти организује у форми закона. Ипак, закључује да устав који одбија основне људске вредности и у којем организација представља циљ по себи, можда и неће издржати тест времена. Будућност је показала да и није. Karl Lowenstein, „Dictatorship and the German Constitution: 1933–1937“, *University of Chicago Law Review* 4/1937, 573–574.

<sup>63</sup> Голдштајн износи податак да је већ у мају 1941. године усташком покрету приступило 100.000 нових чланова. I. Goldstein (2013), 303.

<sup>64</sup> Нав. према Л. Хори, М. Бросцат, 126–127.

Иницијални легитимитет који су Павелић и усташе на почетку своје владавине уживали топио се како је рат одмицао. Први значајан корак ка делегитимисању усташке власти и Павелића лично била је одговорност за одрицање од дела територије НДХ који је по свом историјском, културном и економском значају био изузетно важан за хрватски народ.<sup>65</sup> За хрватски национални осећај, поготово за Приморце и Далматинце, склапање Римских уговора представљало је „највеће разочарење и шок“.<sup>66</sup> Иако је поглавник био овлашћен да територијом располаже, он је такође требало да испуни историјску мисију заокружења свих хрватских територија у једну државу.<sup>67</sup> Тек неколико месеци након формирања НДХ, која је била израз таквих тежњи, Павелић је потписивањем Римских уговора отпочео процес делегитимисања усташке власти који је окончан у наредне две године.<sup>68</sup>

Геноцидна политика коју су усташки органи спроводили према унутрашњем непријатељу изазвала је масовне побуне српског становништва. Како су побуне прерасле у пружање организованог отпора, који чак ни уз помоћ немачких и италијанских снага није могао да буде савладан, масе хрватског становништва су губиле поверење у способност усташа да воде земљу. Уосталом, због сасвим оправданог страха од освете, геноцидна политика никад није имала подршку међу сеоским становништвом. Када се томе дода економски крах који је НДХ доживела, као и чињеница да су Немачка и Италија убрзано губиле рат, легитимитет усташке власти нагло се крунио, па ни агресивна усташка пропаганда више није могла битно да успори тај процес.<sup>69</sup> Услед губитка легитимности, усташе нису

<sup>65</sup> Радило се о релативно малој површини, свега око 5.400 квадратних километара, на којој је живело око 380.000 становника, од тога 280.000 Хрвата, 90.000 Срба и 5.000 Италијана, али су обалско подручје и острва имали огроман стратегијски и привредни значај. Вид. Л. Хори, М. Бросцат, 101.

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

<sup>67</sup> Међу многим Хрватима, Павелићев режим је сматран одговорним за губитак Далмације и то зато што је на рачун националних интереса извршен велики уступак Италији, која је усташама годинама пре тога пружала заштиту. Немачки опуномоћени генерал за НДХ Глез фон Хорстенау је том приликом забележио: „Јуче увече објављени Римски споразуми деловали су као шамар у целој Хрватској... Влада која ионако није чврсто утемељена у јавности још је више изгубила ослонац.“ Нав. према Л. Хори, М. Бросцат, 102.

<sup>68</sup> „Ако би се због одређених развојних фаза изгубило уверење да је режим стварно способан и вољан да хрватску државу очува као самосталну суверену творевину, тек онда би се, данас присутна индиферентност широких народних слојева могла претворити у активан отпор режиму.“ Поверљиви извештај Министарству спољних послова Немачке упућен од Обавештајног одељења у Загребу од 2. јула 1941. Нав. према *ibid.*, 127.

<sup>69</sup> „Усташки покрет је, складно захтевима идеологије и политике фашизма, имао своје харизматске ентитете, свога поглавника и ауторитарну државу. Али, у

могле да спроводе своју државну политику, будући да ефикасност спровођења одлука непосредно зависи од односа становништва према државној власти. Убрзан губитак легитимитета на усташкој страни довео је до преузимања највише извршне власти од органа СС-а. У ту сврху је, 5. маја 1943. године, сам Химлер дошао у Загреб да би са Павелићем уредио да немачки полицијски опуномоћеник Камерхофер (Konstantin Kammerhofer) добије готово неограничену полицијску власт у НДХ, док је формирањем мешовитих немачко-хрватских јединица и жандармеријских станица велики део државне егzekutive стављен под контролу есесоваца. За Хитлера је од 1943. године Павелићев режим вредео само онолико колико је могао да помогне у борби против немачких непријатеља и зато „историја усташке државе губи са 1943. годином скоро у потпуности свој стварни предмет. Оно што је од тада па до краја рата одређивало збивања на хрватској позорници могло се само још најнезнатнијим делом повезати са делотворношћу НДХ. [...] Набујалом партизанском снагом и растућом самовољом немачких војних, полицијских и политичких органа и разних ванредних опуномоћеника, хрватски суверенитет је мрвљен у све ситније делове.“<sup>70</sup> Губитком монопола физичке силе као неопходног услова постојања државне власти, од друге половине 1943. године, нарочито од капитулације Италије, о усташкој власти као државној, односно о НДХ као о држави, не може се више ни условно говорити.

## 7. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

На самом крају ове анализе треба потврдити тезу истакнуту на почетку текста – да је НДХ имала тзв. меки, некодификовани устав. Но претходно би ваљало ближе изоштрирати појам устава у светлу наведених историјских чињеница.

Прво, у свом уобичајеном, жаришном значењу, појам устава означава идеју о дефинисању и ограничавању државне власти како би права појединаца била заштићена. Та идеја се најбоље описује политичким одређењем устава који означава владавину права, уместо владавине човека, јер искључује личну вољу владајућих као највишу и претпоставља апстрактну вољу објективног права. По-

---

бити тај покрет никада није имао ширих социјалних ослонаца у хрватском народу. [...] У целокупној пропагандној делатности усташког покрета средишње место заузима сам покрет, његова организација, држава и вођа, а о човеку се као и у другим тоталитарним системима, говори само онда када човека треба свести на функцију или број и укључити га у механизам покрета.“ Никола Поповић, *Идеологија фашизма у језику усташке пропаганде*, Војноиздавачки и новински центар, Београд 1989, 179–180.

<sup>70</sup> Л. Хори, М. Бросцат, 238.

литички појам устава подразумева поделу власти те рационалан метод уставних промена, као и признавање и заштиту слобода и права појединаца. Због тога се у НДХ не може говорити о уставу у политичком смислу, будући да је владавина права била супституисана владавином једог човека, док је идеја о подели власти и заштити основних права и слобода појединаца била претворена у потпуну супротност. Ипак, постоје примери аутократских држава у којима донекле постоји подела власти и у којима се делимично гарантују основна права и слободе појединаца. Такав пример је СФРЈ, па не чуди што су домаћи аутори из области права у оно време уже одређивали појам устава, за разлику од својих колега из либералнодемократских држава. Како је већ истакнуто, Лукић и Јовичић у својим дефиницијама устава изостављају заштиту права и слобода појединаца. Ако би сви аутократски пореци били само на периферији појма, у смислу да делимично предвиђају поделу власти и заштиту основних права и слобода, условно би се могло рећи да имају устав у политичком смислу. Али најтврђи аутократски системи, какав је био и усташки, по самој својој природи представљају поништење основне идеје устава и регресирају, вредносно посматрано, на предуставно стање, па се зато с разлогом означавају као неоапсолутистички. Како је устав једна од највреднијих цивилизацијских тековина настала управо као израз борбе против апсолутизма, једним појмом би логички било немогуће обухватити две супротности. Због тога би у правној науци ваљало извршити прецизније појмовно разликовање у смислу да само државе у којима су гарантоване основне људске слободе и права и у којима се она делотворно штите имају устав у уобичајеном, жаришном значењу. Државе у којима се систематски крше основна права у том погледу немају устав већ само у погледу организације и ефикасности државне власти. Ако би се разликовање између демократских и аутократских држава занемарило, онда би се могао поставити знак једнакости између ефикасне државне власти и устава у материјалном смислу, што научно не би било оправдано, будући да би тада из појма материјалног устава морала бити исисана његова суштина, то јест идеја о ограничавању државне власти са циљем заштите права појединаца.

Друго, ради правилног разумевања меког, некодификованог устава НДХ, неопходно је указати на социјалне чињенице које представљају критеријум важења одређеног устава. У ту сврху биће искоришћен Хартов (Hart) појам „правила признања“ (*rule of recognition*), које представља фундаментално правило које садржи критеријуме за идентификовање свих осталих правила правног система – оно је друштвено, највише и крајње правило које утврђује услове важења свих других правила. Харт каже да правило признања „постоји само као сложена, али нормално усаглашена *пракса* судова, званичника и приватних лица у идентификовању права, упућивањем

на извесне критеријуме“.<sup>71</sup> Другим речима, правило признања одређује критеријуме помоћу којих је могуће одредити да ли је неко правило правно, а тиме и део правног система.<sup>72</sup> Само правило признања разликује се од друштва до друштва и може имати различите облике. У некој једноставној заједници, где је једини државни „орган“ старешина те заједнице који у свом заповедању није ограничен никаквим писаним или неписаним правилима или обичајима, правило признања тог поретка било би да је право све оно што нареди старешина заједнице. Данас, у модерним правним системима, „критеријум за идентификовање (права) разгранат је и обично укључује писани устав, чињеницу да је правило донето у форми законодавног акта или судских прецедената“.<sup>73</sup> Ако се занемаре бројна питања која утичу на одређивање правности неког поретка и ако се она сведе само на ефикасност државне власти, правило признања у НДХ би могло да се формулише на следећи начин: „Закон је све оно што нареди поглавник.“ Иако су у НДХ постојали одређени акти уставноправног карактера (Статут Усташе и Начела усташког покрета) и закони уставног значаја, није постојала изграђена и доследна пракса њиховог тумачења и примене, штавише, били су чести случајеви колизије између проглашених правила и поглавникових усмених наредби. Заправо, број новодонетих закона је био толики да се ни највештији правник не би могао снаћи у тој дунгли различитих, често супротстављених правила, а и сам поглавник је често различито тумачио најважнија уставна документа. С обзиром на стање односа у НДХ, конвенционални критеријум правности, којег су се званичници држали у свом свакодневном поступању, може се свести на поглавникову наредбу као једино поуздано мерило.

На основу тог мерила још једном би ваљало сагледати уставноправне основе НДХ. Статут Усташе и Начела усташког покрета, као два најважнија документа уставног значаја, без обзира на различита, често недоследна тумачења, у великој мери су оличавала основне циљеве државног режима који их је, уз повремена одступања, настојао испунити. Ако се у виду има одређење НДХ као етнички чисте државе и обим терора над нехрватским становништвом у прве две године постојања НДХ, закључује се да је усташка власт спроводила основне програмске циљеве све док је била у стању то да чини, то јест док је уживала монопол физичке силе.

Питање државне организације показује сав дуализам државне и партијске власти у НДХ и пружа добар пример партократске

<sup>71</sup> Херберт Харт, *Појам права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд 2013, 169.

<sup>72</sup> Миомир Матуловић, *Језик, право и морал – филозофија права Херберта Харта*, Издавачки центар Ријека, Ријека 1986, 124.

<sup>73</sup> Х. Харт, 160.

државе. Ипак, паралелна изградња државне и партијске организационе структуре у односу надређености и подређености није доследно извршена. Сем што однос између те две организације није прецизно изведен, у реалности је усташки покрет показивао неспособност, пре свега кадровску, да успостави ефикасан систем управе. Напрегнуто-сти између партијске и државне организације нису решаване системским начином, на основу унапред прописаних правила, већ *ad hoc*, сходно тренутној ситуацији у одређеној жупи или котару. Напоследку, будући да је поглавник лично постављао велике жупане који су му, попут министара, били директно одговорни, хијерархијски односи између различитих органа, у крајњој линији су били сведени на лични углед и моћ коју је одређени функционер уживао у усташком покрету и код поглавника лично.

Када је у питању облик државне власти, речено је да је у НДХ власт била концентрисана у рукама поглавника. Начин на који ју је он вршио показује све главне елементе неоапсолутизма, а таква његова моћ произлазила је из легитимитета који је усташка власт иницијално уживала. Како се легитимитет власти НДХ временом крњио, тако се сужавала њена ефективна моћ. Разлог је лако објаснити – да би основне норме неког система биле делотворне, оне морају бити прихваћене, пре свих од најважнијих државних службеника, али и од других важних политичких и економских субјеката, као и од становника који под тим уставом живе. Пошто уставноправно одређење НДХ никада није представљало израз реалних друштвених снага и вредности нити је усташки покрет себи обезбедио неку ширу подршку међу становништвом, временом, поготово од капитулације Италије, када је крај рата и пораз Немачке већ био сасвим изванредан, хрватски народ масовно прелази на партизанску страну, чиме усташка власт постаје неефикасна на највећем делу територије НДХ и до маја 1945. године ограничавала се на Загреб са околином. Тако су на неки начин ствари враћене на почетак, пре формирања НДХ. Павелић је позицију апсолутног господара у НДХ завредео као неприкосновени вођа усташког покрета којег су Немачка и Италија поставиле наместо Мачековог ХСС-а. Док је тај покрет уживао легитимитет код већине народа и док је, сходно томе, ефикасно вршио државну власт, положај поглавника у усташкој организацији пресликавао се на државни ниво. Губитком монопола силе усташке власти, поглавник је изгубио свој апсолутистички положај у НДХ, задржавши га само у партијској организацији, што ни потпуни ратни пораз ни пропаст усташке државе неће променити.

Коначно, карактер усташке уставности у хартовском смислу могуће је одредити као поредак једноставне, потпуно централизоване

не политичке заједнице у којој суштински постоји само један орган – поглавник, а одређивање састава и надлежности свих других државних (и партијских) органа у крајњој линији зависи искључиво од поглавникове воље. Његова воља се тако показује као једино поуздано мерило приликом покушаја да се идентификује одређено обавезујуће правило у флуидном систему формално важећих правила (нових и старих) и усмених наредби. Такав примитиван, рудиментаран устав, који не подразумева формалне уставне акте, процедуре за њихово доношење, мењање и укидање, као ни усаглашену праксу државних званичника који поступају на основу њих, своди се на ефикасност вршења власти, конкретно на спровођење поглавникове воље која има снагу закона. Ако се устав у материјалном смислу схвати најуже, дакле као делотворна организација државне власти, на питање да ли је НДХ имала устав одговор је јасан, НДХ је имала устав све док је постојала као држава, то јест све док је усташка власт уживала монопол физичке силе. Како је такав вид некодификованог, меког устава замислив само докле већина становништва изричито или прећутно прихвата апсолутистички поредак, губитком те подршке нестала је и усташка уставност.

#### ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Аристотел, *Устав атински*, Плато, Београд 1997. (Aristotel, *Ustav atinski*, Plato, Beograd 1997)
- Bullock, A., *Hitler: A Study in Tyranny*, Pelican, Harmondsworth 1971.
- Цолић, М., *Такозвана Независна Држава Хрватска 1941*, Делта-Прес, Београд 1973. (Colić, M., *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska 1941*, Delta-Pres, Beograd 1973)
- Чалић, М., *Историја Југославије у 20. веку*, Клио, Београд 2013. (Čalić, M., *Istorija Jugoslavije u 20. veku*, Klio, Beograd 2013)
- Дајовић, Г., *Правна обавезност и важење права*, Службени гласник – Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2008. (Dajović, G., *Pravna obaveznost i važenje prava*, Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2008)
- Давинић, М., „Правно устројство и деловање војних и полицијских снага Независне Државе Хрватске“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017. (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., *Uspon i pad NDH*, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb 2011.
- Goldstein, I., *Hrvatska povjest*, Novi Liber, Zagreb 2013.
- Харт, Х., *Појам права*, Правни факултет Универзитета у Београду, Службени гласник, Београд 2013. (Hart, H., *Pojam prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2013)
- Хори, Л., Броскат, М., *Усташка држава Хрватска*, DBR International Publishing, Београд 1994. (Hori, L., Broscat, M., *Ustaška država Hrvatska*, DBR International Publishing, Beograd 1994)
- Horvat, R., *Hrvatska na tučilištu*, Kulturno-historijsko društvo „Hrvatski rodoljub“, Zagreb 1942.
- Jonjić, T., „Pitanje државности Независне Државе Хрватске“, *Časopis za savremenu povijest* 3/2011.
- Јовановић, С., *О држави – основи једне правне теорије*, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд 1922. (Jovanović, S., *O državi – osnovi jedne pravne teorije*, Izdavačka knjižarnica Gece Kona, Beograd 1922)
- Јовичић, М., *Закон и законитост*, Радничка штампа, Београд 1977. (Jovičić, M., *Zakon i zakonitost*, Radnička štampa, Beograd 1977)
- Казимировић, В., *НДХ у светлу немачких докумената и дневника Глеза фон Хорстенау 1941–1944*, Нова књига, Народна књига, Београд 1987. (Kazimirović, V., *NDH u svetlu nemačkih dokumenata i dnevnika Gleza fon Horstenau 1941–1944*, Nova knjiga, Narodna knjiga, Beograd 1987)
- Келзен, Х., *Чиста теорија права*, Гутенбергова штампарија, Београд 2000<sup>2</sup>. (Kelzen, H., *Čista teorija prava*, Gutenbergova štamparija, Beograd 2000<sup>2</sup>)
- Киш, Д., *Ното poeticus*, Глобус, Загреб 1983. (Kiš, D., *Noto poeticus*, Globus, Zagreb 1983)
- Кошатић, И., *Рађање, живот и умирање једне државе – 49 мјесеци NDH*, Стручна и пословна књига, Загреб 1997.
- Крстић, И., Јовановић, М., „Међународноправни статус Независне Државе Хрватске“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017. (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.
- Лукић, Р., *Теорија државе и права*, Савремена администрација, Београд 1987. (Lukić, R., *Teorija države i prava*, Savremena administracija, Beograd 1987)
- Лукић, Р., Кошутих, Б., *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник, Београд 2007. (Lukić, R., Košutić, B., *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik, Beograd 2007)
- Маринковић, Т., „Такозвана Независна Држава Хрватска“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017. (Marinković, T., „Takozvana Nezavisna Država Hrvatska“, *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske* (ur. B. Begović, Z. Mirković), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017)
- Марковић, Р., *Уставно право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2018. (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. јануар 2019.
- Матуловић, М., *Језик, право и морал – филозофија права Херберта Харта*, Издавачки центар Ријека, Ријека 1986. (Matulović, M., *Jezik, pravo i moral – filozofija prava Herberta Harta*, Izdavački centar Rijeka, Rijeka 1986)
- Мирковић, З., „Расно законодавство у Независној Држави Хрватској“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017. (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)
- Митровић, Д., *Теорија државе и права*, Досије студио, Београд 2010. (Mitrović, D., *Teorija države i prava*, Dosije studio, Beograd 2010)
- Митровић, Д., *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014. (Mitrović, D., *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014)

- Pavelić, A., *Doživljaji – kako sam osnavao Nezavisnu Državu Hrvatsku*, Despot Infninitus, Zagreb 2015.
- Поповић, Н., *Идеологија фашизма у језику усташке пропаганде*, Војноиздавачки и новински центар, Београд 1989. (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.
- Васић, Р., Јовановић, М., Дајовић, Г., *Увод у право*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2014. (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.
- Вуковић, И., „Поредак злочина – кривично право Независне Државе Хрватске“, *Правни поредак Независне Државе Хрватске* (ур. Б. Беговић, З. Мирковић), Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2017. (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.