

UDK 341.218(497.5)"1941/1945"; 94(497.5)"1941/1945"

CERIF: H 300, S 115, S 140

DOI: 10.51204/Anali_PFBU_24305A

Dr Miloš ZDRAVKOVIĆ*

ELEMENTI DRŽAVNOSTI NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE (1941–1945)**

U ovom tekstu, istorijski fenomen Nezavisne Države Hrvatske (NDH) podvrgnut je bazičnoj pravnoteorijskoj analizi koja je pokazala da je ta tvorevina, makar u minimalnom obimu, posedovala sve elemente državnosti. Na velikom delu svoje teritorije od oko 100.000 kvadratnih kilometara, koju je naseljavalo oko šest miliona stanovnika, ustaški režim je raspolagao monopolom fizičke sile i bio je sposoban da sprovodi svoje osnovne političke ciljeve, prvenstveno stvaranje etnički čiste hrvatske države. Organizovanje terora prema velikom broju svojih stanovnika, što je podrazumevalo jedno sasvim novo zakonodavstvo, formiranje novih sudskih, policijskih i drugih organa, ustrojavanje logorskog sistema i železničkog prevoza itd. dokazuje dovoljnu meru efikasnosti i pravilnosti delovanja državne vlasti NDH. Takvo delovanje proizvelo je ratni kaos, stanje suprotno onom koje bi trebalo da osigurava državna vlast, što je za konačnu posledicu imalo gubitak državnosti NDH i stvaranje nove jugoslovenske države na njenoj teritoriji.

Ključne reči: *Nezavisna Država Hrvatska (NDH). – Elementi državnosti. – Međunarodno priznanje. – Funkcije države. – Legitimitet.*

* Docent, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Srbija, *milos.zdravkovic@ius.bg.ac.rs*, ORCID iD: 0000-0002-8096-5149.

** Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru The Horizon Twinning project „Advancing Cooperation on The Foundations of Law – ALF“ (projekat br. 101079177) koji je finansiran sredstvima Evropske unije.

1. UVOD

Posleratni jugoslovenski konstitucionalisti i historiografi jednoglasno su odbijali da fenomen NDH pojme kao državu. Državnost NDH se nedvosmisleno negirala već njenim označavanjem, pa je ispred zvaničnog naziva države dodavano „takozvana“ ili skraćeno „tzv.“, ili su dodavani kvalifikativi „ustaška“, ili je, suprotno pravilima pravopisa, umesto Nezavisna Država Hrvatska, „država“ pisana malim početnim slovom. Nema sumnje da je takvu unisonost mišljenja različitih autora diktirao zvaničan stav jugoslovenskih vlasti. One su, iz brojnih političkih, međunarodnih, ideoloških i drugih razloga, negirale državnost NDH, što se posledično odražavalo na izostanak akademskih sloboda.

Argumenti kojima je podupiran stav da NDH nije bila država umnogome su različiti i ugrubo se mogu razvrstati u četiri teze: o zločinu, o otporu, o protektoratu i o protivpravnosti. Mnogi autori su argumentovali u prilog tezi da se NDH ne može smatrati državom zato što je kontinuirano sprovodila zločine protiv sopstvenog stanovništva. Tezu o otporu navode autori koji tvrde da je Narodnooslobodilački pokret bio ključni unutrašnji faktor koji je nedvosmisleno pokazivao da NDH nije imala sopstveni oslonac već je isključivo bila veštačka tvorevina okupacionih sila. Treću tezu zastupaju autori koji ističu argument da je NDH bila samo protektorat Nemačke i Italije, bez elemenata državnosti, dok četvrtu tezu o protivpravnosti brane konstitucionalisti koji tvrde da je NDH nastala okupacijom stranih sila, suprotno važećim međunarodnim i unutrašnjim pravilima, te da joj se zbog toga ne može priznati državnost (Marinković 2017, 78–81).

Bez ideoloških opterećenja, pojmovno određenje države je prilično problematično. Kompleksnost države kao najvišeg stepena političkog organizovanja ljudske zajednice, jednako kao i njihova raznolikost, uticala je na izostanak njene jedinstvene definicije. Teoretičari države su zato njeno određenje tražili u njenim različitim aspektima: formi, organizaciji, funkcijama, sposobnosti prisile, suverenoj poziciji koju zauzima u međunarodnim okvirima, moći usmeravanja političkog delovanja, instrumentu vladajućih klasa itd. (Jessop 2008, 112). Ipak, nasuprot toj raznolikosti, u opštoj pravnoj teoriji vlada nepodeljen stav da svaku državu čine tri osnovna elementa: teritorija, stanovništvo i državna vlast i da bez postojanja sva ta tri elementa nije moguće govoriti o postojanju države.¹ Država, dakle, nastaje kada ostvari sva tri elementa, a nestaje kada izgubi jedan od njih. Neophodan

¹ Osim uobičajenih razloga za nestanak države poput raspada ili ratnog osvajanja, ona može da nestane usled podizanja nivoa okeana, na primer u slučaju male ostrvske države Tuvalu, kojoj preti opasnost gubitka teritorije.

i minimalan uslov za postojanje države jeste postojanje državne vlasti koja raspolaže monopolom fizičke sile na svojoj teritoriji koji omogućuje njeno efektivno vršenje nad stanovništvom koje tu teritoriju naseljava.

Primitivni oblici državne vlasti, koji su postojali u predmodernim državnim oblicima poput antičkih (npr. helenistička Grčka ili Rim), ili srednjovekovnih (različita vojvodstava, grofovije, marke, županije itd.), upravo se reflektuju u moći utemeljenoj na pretnji ili stvarnoj primeni prinude. Razvijenije forme državne vlasti, karakteristične za savremene države, podrazumevaju njeno vršenje na osnovu unapred propisanih opštih pravnih pravila koje ona sprovodi putem razgranatog birokratskog aparata, što državu čini pravom definisanom političkom zajednicom. Osim legalnosti, državnu vlast karakteriše i legitimnost, koja se u najkraćem definiše kao njeno prihvatanje od većine stanovništva nad kojim se ona vrši. Konačno, da bi se neka vlast označila atributom državnosti, ona mora biti suverena. Suverenost je dvostruko svojstvo državne vlasti – da uz svoju nadmoć prema unutra, što se izražava njenim monopolom sile, bude nezavisna prema spolja u odnosu na druge države.

Osim tri osnovna elementa države, autori koji sa pozicija teorije međunarodnog prava proučavaju pitanje države podrazumevaju i četvrti element državnosti – sposobnost države da stupa u odnose s drugim državama (vid. Bobbitt 1996, 103–105; Jonjić 2011, 670–675; Krstić, Jovanović 2017, 197–203). U doktrini međunarodnog prava iskristalisala su se dva osnovna teorijska principa o nastanku države. Prema prvoj teoriji – deklarativnoj teoriji ili teoriji efektiviteta, nastanak države je samo jedno činjenično stanje, koje se kao takvo ne može svesti u pravni okvir. Njen nastanak, dakle, zavisi isključivo od činjenica, to jest od toga da li na određenoj teritoriji postoji organizovana efektivna vlast, nezavisno od toga da li je sam čin njenog nastanka protivpravan ili nije. Zasnivanje države zato ne podleže pravnoj proceni, odnosno ne zavisi od međunarodnog priznanja, budući da u međunarodnom pravu nisu propisana pravila o formiranju novih država, a akti priznanja drugih država nemaju konstitutivno već samo deklarativno dejstvo. Nepriznate države postoje jednako kao i one priznate, jedino što, za razliku od priznatih, nepriznate ne mogu stupati u međunarodnopravne odnose.

Nasuprot klasičnoj teoriji efektiviteta, novija, konstitutivna teorija ne odbacuje pravnu procenu nastanka novih država, odnosno ne posmatra stvaranje nove države samo kao činjenično stanje već zahteva da je takvo stanje nastalo u skladu s normama međunarodnog prava. Kako u međunarodno pravo nisu propisani uslovi za nastanak države, taj dodatni uslov je zapravo negativno izražen, što znači da država ne bi mogla nastati ako čin njenog stvaranja „predstavlja flagrantno kršenje međunarodnog

prava, a naročito njegovih kogentnih normi“ (Krstić, Jovanović 2017, 200). To dalje znači da akti priznanja drugih država nemaju samo deklarativno već poprimaju i konstitutivno dejstvo, bez kojeg se novonastala tvorevina ne bi mogla kvalifikovati kao država. Najpoznatiji primer takve nepriznate države je „Turska Republika Severni Kipar“, nastala kao posledica invazije turske vojske koja je u julu 1974. godine izvršila na delu kiparske teritorije nastanjene Turcima. I invazija i proglašenje nezavisnosti te države 1983. godine bile su osuđene od Saveta bezbednosti rezolucijama 353 i 541. Sem Turske, tu državu nije priznala nijedna druga, budući da je nastala ozbiljnim kršenjem normi međunarodnog prava, to jest agresijom.

Za razliku od Severnog Kipra kojem je zbog nelegalnog načina nastanka uskraćeno međunarodno priznanje, može se navesti mnoštvo slučajeva međunarodno priznatih država koje su nastale isto tako flagrantnim kršenjem normi međunarodnog prava. To dokazuje da međunarodno pravo do danas nije postavilo nesporne kriterijume procene da li je neki entitet država ili ne, štaviše, da se nikakva jasna i utemeljena pravila o nastanku i priznavanju država ne mogu sa sigurnošću identifikovati. Takođe, to istovremeno pruža argumente da se o međunarodnom pravu samo uslovno može govoriti kao o pravnom poretku u njegovom uobičajenom značenju, zato što ono ponekad levitira između sfere prava i međunarodnih odnosa moći i sile (Bobbitt 1996, 103, 111).

2. MEĐUNARODNO PRIZNANJE NDH

Kada je 10. aprila 1941. godine Slavko Kvaternik na Zagrebačkom radiju proglasio Nezavisnu Državu Hrvatsku, on je sasvim jasno i s punim pravom naglasio da je volja ustaških saveznika, to jest Nemačke i Italije, pre „nego višestoljetna borba hrvatskog naroda i velika požrtvovanost našeg poglavnika dr. Ante Pavelića, te ustaškog pokreta“, odlučila o uspostavljanju hrvatske državnosti (navedeno prema Horvat 1942, 625). Ustaški saveznici su u isto vreme bili i okupatori koji su snagom svoje vojne sile zauzeli jugoslovenski prostor, pa je njihova volja odlučivala kako o hrvatskoj državnosti, stepenu njene samostalnosti i njenom položaju u okviru „novog evropskog poretka“, tako i o granicama nove države, koje je eu trenutku proglašenja tek trebalo odrediti.

Nepripremljena rešenja za novu jugoslovensku situaciju nastalu državnim udarom nalagala su improvizaciju, a ona je otkrila određenu koliziju interesa između Nemačke i Italije. Odranije utvrđena podela interesnih sfera između sila Osovine određivala je primat Italije u jadranskom pojasu. No Hitler je baš u tom periodu bio osobito ljut na svog italijanskog partnera. Kao i

u prethodnom Velikom ratu, italijanska vojna sila se pokazala nesolidnom i on više nije bio spreman da celo hrvatsko područje prepusti italijanskoj strani. Zbog toga je samostalno donosio odluke, a samo je o onim važnijim obavještavao Musolinija. Tako je, tek pošto mu je Hiler saopštio svoju odluku da razbije Jugoslaviju, Musolini pozvao Pavelića k sebi, računajući da će posredstvom njega ostvariti svoje ambicije prema jadranskom pojasu.

Istovremeno, sasvim nezavisno od Italijana, Nemci su zaigrali na kartu Vlatka Mačeka, lidera Hrvatske seljačke stranke, kao nespornog hrvatskog vođe, no uprkos teškim pritiscima, on je odbio nemačke aranžmane, pa su se Nemci okrenuli ekstremnim desničarskim grupama. Ideja da posredstvom nekadašnjeg austrougarskog oficira Slavka Kvaternika i relativno uske grupe ustaša u zemlji iskoriste hrvatske težnje ka nezavisnosti radi lakšeg komadanja Jugoslavije, već u samom začetku je značila manju podršku hrvatskog stanovništva budućem državnom vođstvu.

Nemačke i italijanske nesuglasice povodom statusa i granica NDH u značajnoj meri su otklonjene 14. aprila, prilikom Pavelićevog zadržavanja u Karlovcu na njegovom putu ka Zagrebu. Musolini je insistirao da mu Pavelić još jednom, u svečanoj formi, potvrdi ranije preuzete obaveze koje su se ticale prepuštanja Dalmacije Italiji. Posle određenih trzavica između Nemaca i Italijana, dogovoreno je da se pitanje priznanja i pitanje granica NDH razdvoje, što je bio uslov da Italija prizna NDH kao državu. Prema tom dogovoru, Pavelić je iz Karlovca uputio telegrame Hitleru i Musoliniju u kojima je zatražio priznanje NDH (Colić 1973, 112). Već sutradan, 15. aprila, dobio je odgovor od obojice. Hitlerov je glasio:

„Dr Ante Pavelić, Zagreb. Zahvaljujem Vam na telegramu i na depeši generala Kvaternika, kojim mi stavljate do znanja proglašenje Nezavisne države Hrvatske u skladu s voljom hrvatskog naroda, te kojom me molite da Njemački Rajh prizna Nezavisnu državu Hrvatsku.

Za mene je osobita radost i zadovoljstvo što Vam mogu javiti da njemački Rajh priznaje Nezavisnu državu Hrvatsku u času, kad je hrvatski narod našao svoju dugo željenu slobodu kroz pobjedonosno nadiranje trupa sila osovine. Njemačka će se vlada radovati, što će se o granicama nove države sporazumjeti s hrvatskom narodnom vladom u slobodnoj izmjeni misli. Upravljam najbolje želje Vama i budućnosti hrvatskog naroda“ (navedeno prema Čulinović 1970, 230).

Musolinijev odgovor Paveliću je glasio:

„Dr Ante Pavelić, Zagreb. Primio sam depešu, kojom mi javljate proglašenje države Hrvatske u skladu s voljom hrvatskog naroda, te u kojoj me molite za priznanje Nezavisne države Hrvatske od strane fašističke Italije. S najvećim zadovoljstvom pozdravljam novu Hrvatsku, koja je sebi danas izvojštila dugo

žuđenu slobodu, kada su sile Osovine uništile umjetno stvorenu Jugoslaviju. Raduje me što Vam mogu izraziti, da fašistička država priznaje nezavisnost države Hrvatske. Fašistička će se Italija radovati što će se s hrvatskim narodom sporazumjeti o određivanju granica one države, kojoj talijanski narod želi svu sreću“ (navedeno prema Čulinović 1970, 231).

I pre nego što su NDH priznali njeni stvaraoci, Mađarska je požurila da to prva učini te je već 10. aprila izjavila da priznaje novu državu, dok je 14. aprila njen generalni konzul u Zagrebu otišao do Karlovca, u kome se tada nalazio Pavelić, da mu lično prenese poruku svoje vlade o priznanju (Jelić-Butić 1977, 95; Colić 1973, 113). Razlog takve žurbe bio je bilateralni ugovor o „Večnom prijateljstvu“ između Mađarske i Jugoslavije, sklopljen u decembru 1940. godine. Za mađarsku stranu proglašenje NDH je značilo prestanak postojanja Jugoslavije, pa time i prestanak ugovornih obaveza prema njoj. Time je pravdana okupacija dela jugoslovenske teritorije, pošto su mađarske trupe već sutradan po proglašenju NDH prešle graničnu liniju sa Jugoslavijom. Dalja priznanja NDH usledila su od Slovačke i Bugarske, koje su je priznale u aprilu, a narednih meseci priznali su je i Rumunija, Japan, Španija, Danska, Finska, Mandžuko i Nacionalna Kina. Sve države koje su *de iure* priznale NDH, ukupno njih dvanaest, bile su potpisnice Trojnog pakta ili Antikominternskog pakta, kojima je i NDH po svom stvaranju pristupila.

Sem *de iure* priznanja, NDH je s još nekoliko država stupila u pravne odnose, pa se takvi odnosi mogu razumeti kao *de facto* priznanja od tih država. NDH je ulagala naročite napore da dobije priznanje i od Vatikana. I sam Pavelić je u maju 1941. godine bio u poseti papi Piju XII, ali je za sve vreme postojanja NDH Vatikan zvanično priznavao Jugoslaviju i održavao diplomatske odnose s njenom vladom u izbeglištvu preko njenog poslanstva u Vatikanu. S druge strane, sa NDH je razmenio stalne delegacije te je u Zagreb uputio benediktinca opata Ramira Markonea (Giuseppe Ramiro Marcone) kao svog apostolskog legata (vizitatora), dok je vlada NDH u Vatikanu uspostavila Ured izvanrednog opunomoćenika, koji nije imao formalne veze s poslanstvom NDH u Rimu (Krstić, Jovanović 2017, 215). Koliko je vladi NDH bilo stalo da se odnosi s Vatikanom prikažu na što višem službenom nivou, pokazuje to da je vatikanski legat opat Markone, uprkos njegovom formalnom statusu, bio uvršten na listu akreditovanog diplomatskog kora, pa je često s ostalim diplomatama u Zagrebu prisustvovao javnim manifestacijama (Matković 1994, 61; Colić 1973, 113).

Osim Sv. Stolice, vlada NDH se trudila da i od neutralne Švajcarske dobije *de iure* priznanje, koje se nikad nije dogodilo uglavnom zbog protivljenja britanske i američke diplomatije. U Švajcarskoj je tokom rata delovalo jugoslovensko poslanstvo u Bernu jer je ona nastavila da priznaje njenu vladu u izbeglištvu, ali je, s druge strane, zadržala svoj konzulat u Zagrebu.

Kao i u slučaju Sv. Stolice, vlasti NDH su švajcarskog konzula tretirale kao diplomatskog, a ne samo kao konzularnog predstavnika. Takođe, Švajcarska je s NDH sklopila dva trgovinska sporazuma, a kao depozitar određenih međunarodnih ugovora, pozitivno je odgovorila na zahtev vlade NDH za pristup Svetskom poštanskom savezu (Jonjić 1999, 271). Na osnovu sklopljenih trgovinskih ugovora, Švajcarska je dozvolila osnivanje Stalnog trgovinskog predstavništva NDH. Kako je u Bernu nastavila da deluje ambasada priznate Kraljevine Jugoslavije, Švajcarci su za mesto Stalnog trgovinskog predstavništva NDH odredili Cirihi, a Predstavništvo je, osim trgovinskih poslova, uz prećutnu saglasnost Švajcarske, obavljalo i diplomatsko-konzularne poslove, ali i poslove obaveštajne službe (Jelić-Butić 1977, 96; Jonjić 1999, 272–278). Osim sa Švajcarskom, NDH je 1942. godine sklopila trgovinski sporazum s (višijevskom) Francuskom, dok je u Zagrebu funkcionisao francuski konzulat. Povrh toga, NDH je u Parizu, odnosno Lionu, ustanovila Stalno izaslanstvo za privredne poslove, a u Višiju je ustanovljeno hrvatsko kulturno izaslanstvo (Jonjić 2011, 697; Krstić, Jovanović 215). Sve u svemu, u Zagrebu je postojalo sedam poslanstava (ambasada) osovinskih i satelitskih zemalja. S druge strane, ministar inostranih poslova Mladen Lorković je prilikom svog obraćanja u Hrvatskom državnom saboru 1942. godine „rezimirao prve mesece postojanja MVP: uspostavljeno je pet odeljenja sa dvadeset odeljaka i pododeljaka, otvorena su poslanstva u Rimu, Berlinu, Bratislavi, Budimpešti, Sofiji, Bukureštu, Madridu i Helsinkiju i konzularna predstavništva raznih nivoa u Zadru, Milanu, Beču, Pragu, Minhenu, Gracu, Rijeci, Ljubljani, Mariboru, Beogradu i Firenci“ (Trifković 2016, 38).

3. ODREĐIVANJE GRANICA NDH

Prvi jasniji plan za raspoređivanje jugoslovenske državne teritorije odredio je Hitler u „Privremenim smernicama za podelu Jugoslavije“, to jest Direktivi 27 od 12. aprila 1941. godine. Između ostalog, u tom dokumentu se navodi da će Hrvatska „unutar svojih nacionalnih granica postati samostalna država. Njemačka se neće miješati u njene unutrašnje političke prilike“ (Jelić-Butić 1977, 84). Na osnovu „Privremenih smernica“ izgleda da Nemci nisu unapred računali Bosnu i Hercegovinu u okviru hrvatskih nacionalnih granica jer je političko uobličjenje prostora BiH prepušteno Italiji. Uz izvesna odstupanja, te smernice su bile potvrđene u direktnom razgovoru nemačkog i italijanskog ministra spoljnih poslova, fon Ribentropa i grofa Čana, koji su se u Beču 20. i 21. aprila dogovorili o interesnoj podeli Jugoslavije. Razlika u interesima dva osovinska partnera odredila je buduće statuse raspoređenih delova jugoslovenske kraljevine. Njen najveći deo, nešto više od dve petine

ukupne likvidacione mase, trebalo je da pripadne NDH. I mada je Nemačka formalno priznavala nezavisan status nove hrvatske države, Italijanima je u njoj prepušteno prvenstvo interesa.

Granična linija s Trećim rajhom utvrđena je na osnovu ugovora potpisanog 13. maja 1941. godine. Njime je, zapravo, izvršeno razgraničenje između NDH i dela Slovenije koji je priključen Nemačkoj. Pošto je južni deo Slovenije anektirala Italija, ostatak zapadne granice NDH utvrđen je međusobnom izmenom nota u julu 1941. godine. Granična linija se protezala od „tromeđe NDH, Nemačke i Italije na Žumberačkoj Gori, rijekom Kupom preko Gorskog kotara do Bakarskog zalijeva“ (Matković 1994, 64). Istočnu granicu prema okupiranoj Srbiji Pavelić je proglasio jednostranim aktom – *Zakonskom odredbom o istočnoj granici Nezavisne Države Hrvatske* donetom 7. juna 1941, razume se, uz prethodnu dozvolu Nemačke.² Zakonskom odredbom Pavelić je istočnu granicu NDH povukao:

„1. od utoka rijeke Save u Dunav uzvodnim tokom Save do ušća rijeke Drine u Savu;

2. od ušća rijeke Drine uzvodno tom rijekom, i to njenim najistočnijim rukavima tako, da sva ostrva na Drini pripadaju Nezavisnoj Državi Hrvatskoj, do utoka potoka Brusnice u Drinu istočno od sela Zemlice;

3. od utoka potoka Brusnice u Drinu teče granica Nezavisne Države Hrvatske kopnom istočno od Drine točno starom granicom između Bosne i Srbije, kakova je postojala do godine 1908.“³

Dok je razgraničenje s Nemačkom i od nje okupiranim teritorijama išlo prilično tečno, krupni problemi su se javili prilikom razgraničenja sa Mađarskom i Italijom. Na samom početku Aprilskog rata, Mađarska je pod okupaciju stavila područja Bačke, Baranje, Međimurja i Prekomurja. Okupaciju Međimurja u kojem su Hrvati predstavljali većinsko stanovništvo mađarska vojska je izvršila pod izgovorom vojnih strateških razloga, priznajući Hrvatskoj suverenitet na tom području. Uprkos obećanjima mađarskog generalnog konzula, koje je već 14. aprila dao Paveliću dok je ovaj još bio u Karlovcu, da Mađarska, nezavisno od ulaska svoje vojske, priznaje

² Pod nemačkom upravom našlo se i područje istočnog Srema, koje je prema unutrašnjoj podeli Austrougarske pripadalo hrvatskoj teritoriji, ali je nemačka vlada početkom oktobra 1941. godine odlučila da istočni Srem sa Zemunom prepusti NDH. Krajem istog meseca, Pavelić je na osnovu nemačke odluke doneo *Zakonsku odredbu o protezanju zakonskih propisa na područje grada i kotara Zemun kao i na ostalo područje istočnog Srema*.

³ Zakoni i zakonske odredbe NDH navedeni su prema zvaničnom izdanju „Nezavisna Država Hrvatska – Zakoni, zakonske odredbe i naredbe (knjiga I–L)“, uredio A. Mataić, Tisak i naklada knjižare St. Kugli, Zagreb 1941–1944.

Međimurje kao sastavni deo NDH, delegacija koja je u junu 1941. došla u Zagreb radi rešavanja razgraničenja dve države predložila je graničnu liniju kakva je postojala do 1918. godine. Stara granica je odvajala Međimurje od Hrvatske, pa se mađarska delegacija pozivala na svoja istorijska prava, bez obzira na činjenicu da su Hrvati činili veliku većinu stanovništva te oblasti. Nakon niza neuspešnih pregovora o statusu sporne oblasti, mađarska strana se pokazala kao nesumnjivo jača, te je u nekoliko koraka ostvarila svoj puni suverenitet u Međimurju (Jelić-Butić 1977, 94).

Razgraničenje i međusobni odnosi sa Italijom pokazali su se kao najproblematičniji za NDH kao mladu državu. Njeni ustaški ideolozi, dok su delovali u emigraciji, zastupali su ideju o nezavisnoj Hrvatskoj čija je teritorija trebalo da se proteže i na njenom celokupnom etničkom i na istorijskom području.

Ustašama, ali ne samo njima, veoma je smetao oblik Hrvatske koji je podsećao na kiflu, te su smatrale da je radi dobrog geostrateškog oblika i položaja Hrvatskoj potreban trbuh, to jest Bosna i Hercegovina. Iako je unutrašnja podela Kraljevine Jugoslavije, kada je 1939. godine stvorena Banovina Hrvatska, unekoliko popravila taj oblik kifle, tako što su joj krajevi delimično skraćeni, a sredina proširena, ustaše su takvo rešenje smatrale nacionalnom izdajom, zbog toga što su u svojoj nacionalističkoj koncepciji Bosnu i Hercegovinu smatrale hrvatskim područjem. Istina, to područje nikada nije bilo deo „povijesne Hrvatske“, ali je po ustašama predstavljalo hrvatsko etničko područje. Budući da su u BiH katolici predstavljali treću konfesiju po brojnosti, ustaše su istakle prilično besmisleni tezu da muslimansko stanovništvo u Bosni, u stvari, predstavlja etnički najčistije Hrvate, takozvano cveće hrvatskog naroda. Rukovođeni istom besmislicom, ustaše su i područje Sandžaka proglasile za svoj etnički prostor, pošto je u Sandžaku muslimansko stanovništvo najbrojnije.

Zbog odnosa saradnje sa italijanskim fašističkim vlastima koje su im u emigraciji pružale utočište, ustaški ideolozi su svesno prećutkivali notorne činjenice jer su s mnogo više razloga nego u slučaju BiH i Sandžaka mogli argumentovati da istarsko i riječko područje, većinski naseljeno slovenskim katoličkim življem, predstavlja hrvatski etnički prostor. No ne samo da ustaše to nisu isticale već su ostale potpuno neme na veoma loš položaj tog stanovništva u granicama Kraljevine Italije, kojima je uskraćivano pravo na nacionalni identitet i jezik i koje je sve vreme fašističke vladavine bilo izlagano prinudnoj italijanizaciji. Štaviše, Pavelić je, suprotno hrvatskim nacionalnim interesima, bio spreman da Italiji, radi lične vlasti, prepusti u etničkom i istorijskom smislu nesporne delove hrvatske državne teritorije.

Pošto u trenutku proglašenja NDH Nemci nisu računali bosansko područje u okviru njenog državnog prostora, pitanje statusa i određivanja granica NDH za njih je na prvom mestu značilo dogovor s italijanskim saveznikom, dok je nova ustaška vlast u tom pogledu predstavljala tek drugorazredni faktor (Jelić-Butić 1977, 84). Baš u tom periodu, posle neslavnog vojevanja 1940. i 1941. godine, Musolini je u svojoj zemlji trpeo priličan pritisak. Prisajedinjenje Dalmacije Italiji je zato bila hitna stvar koju je očekivalo italijansko javno mnjenje i koja je trebalo da popravi njegov diktatorski ugled. Utoliko se novouspostavljeni ustaški režim našao u teškoj situaciji. S jedne strane trebalo je ispuniti odavno preuzete obaveze prema fašističkoj Italiji,⁴ dok je, s druge strane, trebalo sprečiti da gubitak Dalmacije podrije ionako tanke temelje ustaške vladavine. Pavelić se opredelio za politiku čekanja, nadajući se da će italijanska okupacija, ali i njeni apetiti, oslabiti protokom vremena. Musoliniju nije bilo do čekanja i pitanje razgraničenja i uređenja odnosa sa NDH za njega je bilo hitno. Zbog toga italijanska okupaciona vojska na teritoriji koju je kontrolisala nije dozvoljavala uspostavljanje organa nove hrvatske države dok se osnovna pitanja prethodno ne reše.

Ribentrop i Čano su se, na pomenutom sastanku u Beču 20. i 21. aprila, na kraju dogovorili da čitav jugoslovenski prostor ostane u stanju okupacije, bez obzira na proglašenje NDH. Na tom sastanku su se otkrile mnoge suprotnosti između italijanskih i nemačkih interesa. Nemci su prvenstveno bili zainteresovani da se nova hrvatska država što pre osamostali kako nemačka vojna sila ne bi morala u njoj da se zadržava i kako bi nemačka vlada, na osnovu privrednih i trgovinskih sporazuma, mogla u najvećoj meri da eksploatiše hrvatski prostor. Suprotno tome, Italija nije želela osamostaljenje NDH jer je gajila ambicije da se teritorijalno uveća na njen račun, a da ostatak Hrvatske potpuno veže uz sebe putem personalne, monetarne, carinske i drugih unija (Jelić-Butić 1977, 87). Suprotnosti u nemačkim i italijanskim interesima na kraju su sporazumno prevaziđeni, mada su trzavice između osovinskih partnera potrajale do italijanske kapitulacije 1943. godine. Jugoslovenski okupirani prostor podeljen je između Nemačke i Italije, a demarkaciona linija konačno je utvrđena 23. aprila. Njome je teritorija NDH bila podeljena na severni deo, koji su pod okupacijom držali Nemci, i južni,

⁴ Pavelić je još u junu 1927. godine stupio u kontakt s italijanskim fašistima, kada su ga u Rimu primili visoki funkcioneri Fašističke stranke kojima se ovaj požalio na užasan položaj Hrvatske u Kraljevini SHS, a iskazao je i želju za formiranjem sopstvene države u okviru italijanske interesne sfere. Tada je Pavelić predao i jednu promemoriju u kojoj se ističe da su „Hrvati spremni prilagoditi se sferi italijanskih interesa, politički i ekonomski, a također i u vojnom pogledu“. Monopolišući tumačenje hrvatskih nacionalnih interesa, Pavelić se u svojoj promemoriji poneo *longi manu* naglasivši da su Hrvati „spremni izvesti krajnje posledice još dalje od ograničenja iz Rapallskog ugovora“ (navedeno prema Matković 1994, 29).

pod italijanskom okupacijom. Linija razgraničenja protezala se od tromeđe Nemačke, Italije i NDH na Žumberačkoj gori i kretala se do severne granice sa Crnom Gorom (nastavljajući dalje do Kosova i Makedonije), otprilike 200–250 kilometara paralelno sa jadranskom obalom. Veliki gradovi su uglavnom potpali pod nemačku okupacionu zonu, a Nemačka je, koristeći se pravom jačeg, i u italijanskoj zoni osigurala svoje ekonomske interese, pre svega eksploataciju ruda od kojih je zavisila njena ratna mašinerija.

Pavelićeva taktika čekanja, u kojoj su ga zbog sopstvenih interesa podržavali i Nemci, pokazala se kao promašaj (Krizman 1978, 459). Za Musolinija pitanje razgraničenja i regulisanja odnosa sa NDH nije trpelo nikakvo odlaganje pa je Pavelić bio pritisnut da se ono odmah i reši. Jedva dve nedelje nakon proglašenja NDH, Čano je tim povodom uputio Paveliću poziv na sastanak, koji je već sutradan, 25. aprila, održan u Ljubljani. Na tom sastanku italijanska strana je iznela maksimalne teritorijalne zahteve, ali Pavelić ipak nije mogao da pristane da celokupna jadranska obala od Rijeke do Boke Kotorske pripadne Italiji. U suštini, on nije osporavao italijanske imperijalističke ambicije, na čijim krilima je i sam došao na vlast, već se trudio da u nekoj meri sačuva hrvatske interese u spornom području.

Kako sastanak u Ljubljani nije doveo do konkretnog rešenja, dalje pregovaranje se odvijalo redovnim diplomatskim putevima. Kao mnogo jača strana u pregovorima, Italijani su nastavili žestok pritisak na Pavelića, koji je pod njim popuštao. Odstupio je od svog stava o teritorijalnom razgraničenju koji je branio na sastanku u Ljubljani, tražeći samo Split s najužim zaleđem, ali je i taj stav ublažio zahtevajući samo zajedničku upravu u Splitu. Pristao je da NDH stupi u personalnu uniju s Kraljevinom Italijom, ali je ipak uspeo da izbegne stvaranje carinske i monetarne unije, a nije popustio ni pred zahtevom da se vojska NDH stavi pod direktnu kontrolu italijanske (Jelić-Butić 1977, 88).

Pošto su stavovi dve neravnopravne strane sasvim približeni, i to tako što je hrvatska strana pristala na najveći broj italijanskih zahteva, u Tržiću (Monfalconeu) kraj Trsta 7. maja je održan sastanak između Musolinija i Pavelića. Musolini je ispravo procenjivao da će teritorijalni gubitak Dalmacije za nove ustaške vlasti predstavljati težak udarac. Zato je bio spreman da svojim štićenicima iz emigrantskih dana prepusti veći deo bosanskog područja kao vid kompenzacije, kako bi ovi pred svojim javnim mnjenjem na neki način mogli da ublaže gubitak Dalmacije.⁵

⁵ I grof Čano je tokom pregovaranja o uređenju odnosa Italije i NDH bio svestan da bi prevelike italijanske teritorijalne ambicije mogle dovesti do Pavelićevog pada, što bi ugrozilo italijanske interese (vid. Krizman 1980, 20–37). S druge strane, propaganda NDH je gubitak najznačajnijeg dela Dalmacije prikrivala podatkom da Hrvatska u celokupnoj svojoj istoriji nikada nije bila teritorijalno veća.

Takođe, pokazao je spremnost da izađe u susret Paveliću nekim sitnijim teritorijalnim ustupcima na Jadranu. Italijansko odstupanje od zahteva za neposrednom kontrolom oružanih snaga NDH rešeno je značajnom demilitarizacijom jadranskog područja pod hrvatskom kontrolom, gde je NDH mogla da zadrži samo simbolične snage.

Na sastanku u Tržiču dogovoreno da se ceo aranžman svečano formalizuje, pa su delegacije dveju vlada, predvođene Musolinijem i Pavelićem, 18 maja 1941. godine u Rimu sklopile tri bilateralna ugovora: *Ugovor o određivanju granica između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije*, *Sporazum o pitanjima vojničkog značaja koja se odnose na jadransko-primorsko područje* te *Ugovor o jamstvu i suradnji između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije*. Taj set međunarodnih ugovora poznat je pod sintagmom „Rimski ugovori“. Za određivanje državne teritorije NDH najvažniji je bio prvi, kojim je povučena njena južna granica, čime su poništeni hrvatski nacionalni interesi u Dalmaciji, dotle uspešno branjeni u okviru Kraljevine Jugoslavije.

4. STANOVNIŠTVO NDH

Osim teritorije, drugi osnovni element koji čini državu jeste njeno stanovništvo. Stanovništvo čine svi ljudi koji se nalaze na državnoj teritoriji, a to su njeni državljani, stranci i lica bez državljanstva (apatridi). Na sve njih, i na one koji su stalno nastanjeni na njenoj teritoriji i na one koji na njoj samo trenutno borave, odnosi se pravni poredak te države. Taj princip teritorijalnog, to jest prostornog važenja prava karakterističan je za savremene države, dok se u ranijim vremenima, u predmodernim državama, u značajnoj meri primenjivao i personalni princip.

Najveći broj stanovnika jedne države čine njeni državljani, dok su stranci i apatridi brojačano manje zastupljeni.⁶ Državljanstvo se određuje kao lična, trajna i javnopravna veza određenog lica i države kojom se stvara sistem međusobnih prava i obaveza. S jedne strane, državljani uživaju određena prava koja drugi stanovnici države ne poseduju, kao što su aktivno i pasivno biračko pravo, pravo političkog delovanja, određena socijalna prava, pravo rada u državnim institucijama itd., dok, s druge strane, imaju i posebne obaveze, pre svega obavezu odbrane države. Takođe, država sa svoje strane

⁶ Tu takođe postoje izuzeci, na primer, države Katar ili Ujedinjeni Arapski Emirati su zbog politike ekonomskog razvoja prihvatile veliki broj stranaca, pa oni danas čine veliku većinu njihovog stanovništva.

ima obavezu da štiti svoje državljane i kada se ne nalaze na njenoj teritoriji, to jest kada su u statusu stranaca, što čini putem svojih diplomatskih i konzularnih predstavništava.

U antičkim robovlasničkim i srednjovekovnim feudalnim državama, razlike među stanovnicima bile su još izraženije nego danas. Oni koji su bili trajno nastanjeni na teritoriji tadašnjih država delili su se na slobodne i neslobodne, a i između slobodnih su postojale razlike u statusu. Razvojem države od njenih predmodernih ka modernim i savremenim oblicima, uočljiva je težnja pravnog izjednačenja državljana, za koju se može reći da je postignuta samo u užem krugu liberalnodemokratskih država, ali i ublažavanja razlika između državljana, s jedne strane, i stranaca i apatrida, s druge strane. Savremene liberalnodemokratske države su tek u 20. veku izjednačile žene u političkim pravima, dok je jedna od njih, Sjedinjene Američke Države, istovremeno sprovodila politiku rasne segregacije. I danas u najmnogoljudnijoj državi na svetu postoji kastinski sistem, dok je pravni položaj žena i muškaraca u mnogim islamskim državama nejednak.

Razvoj države kao političke zajednice se tako može posmatrati kao sveopšta istorija ljudske nejednakosti. Posmatrano u tom okviru, posebno ako se u obzir uzmu prostor i vreme nastanka prve države Južnih Slovena, Ustav Kraljevine SHS iz 1921. godine je u mnogo čemu bio napredan. Njime su ukinute brojne pravne nejednakosti koje su dotle postojale na teritoriji koju je ona zauzela. Država je bila definisana kao laička, demokratska, liberalna i socijalna, čime je poništen prethodan privilegovan položaj klerikalne, aristokratske i veleposedničke manjine. Tako su nakon njegovog donošenja plemićke titule zadržale još samo simboličan, ali ne i statusni značaj, a njime je dokinuto i kmetsvo koje je na određenim delovima još postojalo. Kraljevina SHS je na svojim delovima teritorije koje je ranije zahvatalo Austrougarsko carstvo ukinula imovinski cenzus, čime je značajno proširen broj lica koja su uživala politička prava. To je bio preduslov naglog razvoja Hrvatske seljačke stranke, za koju se seosko stanovništvo masovno opredeljivalo. Istine radi, emancipaciju žena u političkom pogledu donela je tek druga Jugoslavija, a valja naglasiti i to da je pod pritiskom nacističke Nemačke Kraljevina Jugoslavija 1940. godine svojim zakonodavstvom u jednoj manjoj meri suzila krug prava onih svojih državljana koji su bili jevrejskog porekla.

Rasparčavanjem prve Jugoslavije, formirana je NDH. Za najveći broj nekadašnjih jugoslovenskih građana to je značilo ozbiljan civilizacijski sunovrat. U Ustavu i Načelima Ustaške hrvatske revolucionarne organizacije (UHRO) iz 1932. i 1933. godine, NDH je zamišljena kao ekskluzivni hrvatski državni prostor. Kako su ustaše uz pomoć Trećeg rajha i Italije formirale NDH, mogle su da u delo sprovedu osnovne principe državnog organizovanja, koje su prethodno ideološki uobličile. Ta vrsta nacionalnog ekskluzivizma

koji su ustaše propagirale direktno je vodila uspostavljanju različitih vrsta nejednakosti koje prethodna jugoslovenska država nije poznavala. Štaviše, u odnosu na stranački program Hrvatske stranke prava s kraja 1918. godine, u čijem uobličanju je učestvovao sam Pavelić kao tadašnji sekretar, a docniji predsjednik stranke, ta diskrepancija je bila potpuna, taman koliko i Pavelićevo licemerje. U tom programu, hrvatskim građanima su se garantovali „državna sigurnost, potpuna osobna sloboda, te privatni posjed, sloboda misli u govoru i pismu, sloboda sastajanja, agitacije i organizacije, zaštita kućnog mira i listovne tajne, sloboda savjesti i beziznimna jednakost svih državljana pred zakonom, kao što konačno također sva ostala čovječja prava i slobode“ (navedeno prema Horvat 1942, 27). Uspostavljanje NDH zato nije označavao samo povratak na *ancient regime* karakterističan za apsolutističke monarhije u kojima politička prava nisu postojala (vid. Marinković 2017, 100–104). Bilo je to uspostavljanje stanja koje se, zapravo, ne može uporediti ni sa jednim prethodnim državnim oblikom. Formiranje i funkcionisanje NDH, kao epigonske varijante totalitarne države, bio je fenomen 20. veka, novost u toj sveopštoj istoriji ljudske nejednakosti.

Na prostoru NDH koji je obuhvatao više od 100.000 kvadratnih kilometara,⁷ živelo je preko šest miliona ljudi. Podaci o ukupnom broju i sastavu stanovništva variraju. Poslednji popis stanovništva u Kraljevini Jugoslaviji sproveden je 1931. godine, pa je tačan broj stanovnika koji se nalazio na teritoriji NDH u trenutku njenog formiranja nemoguće utvrditi. Prema zvaničnim podacima tog popisa, na teritoriji koju je deset godina kasnije zauzela NDH živelo je 5.657.085 građana. Na osnovu prirodnog priraštaja, taj broj je 31. decembra 1941. godine trebalo da bude 6.663.157, koji je opet bio nešto viši u odnosu na zvaničnu statistiku NDH, sprovedenu radi vojnih i ekonomskih potreba nove države (Jelić-Butić 1977, 106). Prema toj statistici, koja je objavljena u *Brojibnenim [statističkim] izveštajima*, NDH je na kraju 1941. godine brojala ukupno 6.547.400 stanovnika, od čega 3.286.800 žena i 3.266.600 muškaraca, dok je ukupna površina 22 velike župe i grada Zagreba na koje se statistika odnosila bila 101.889 kvadratnih kilometara (Colić 1973, 184).⁸

⁷ Prema zvaničnim podacima, veličina teritorije NDH iznosila je 115.133 kvadratna kilometra, ali su tu uračunate i teritorije na kojima NDH nije imala suverenitet. Nemački podaci govore da je teritorija NDH bila oko 100.000 kilometara kvadratnih (Marjanović 1963, 22–23), a sličan podatak iznosi i velika većina istoričara.

⁸ Po pokrajinama: Hrvatska i Slavonija (računajući i Srem) – 3.360.000, Bosna i Hercegovina – 2.850.000 i Dalmacija bez anektiranih delova – 360.000. Najveći broj istoričara se slaže da je u NDH živelo oko šest miliona ljudi.

Osim problema utvrđivanja tačnog broja stanovnika NDH, jer su mnogi stanovnici dopali zarobljeništva, nemali broj je 1941. godine otišao na rad u Treći rajh (zvanično 80.000, a taj broj je verovatno bio i veći), neprestanih migracija (imigracija slovenačkog stanovništva u NDH, emigracija hrvatskog u Srbiju), velikog broja stradalih u ratom zahvaćenim područjima itd., dodatni problem je utvrđivanje strukture stanovništva. Budući da je broj etničkih Hrvata katolika predstavljao tanku većinu u NDH, prema zvaničnoj statistici, u Hrvate je bilo uključeno i muslimansko stanovništvo u BiH, dok je broj Srba tendenciozno umanjivan.

Proračun o približnom broju i etničkoj strukturi stanovništva NDH koje je izvršilo Ministarstvo inostranih poslova Trećeg rajha u maju 1941. godine pokazuje da je Hrvata bilo 3.300.000, Srba 1.925.000, Muslimana 700.000, Nemaca 150.000, Mađara 75.000, Čeha i Slovaka 65.000, Jevreja 40.000 i Slovenaca 30.000 (Marjanović 1963, 22–23). Bitno drugačije podatke donose ustaške publikacije, pa je prema jednoj od njih iz 1942. godine, Hrvata ukupno bilo 4.868.831, Srba 1.250.000, Nemaca 170.000, Mađara 69.000, Čeha i Slovaka 44.000, Slovenaca 37.000. Muslimani se zbog ustaške ideologije ne pominju kao posebna grupa, dok se za Jevreje ne navode podaci (Pekić 1942, 97). Ni među istoričarima nema potpune saglasnosti o broju i sastavu stanovništva NDH, ali su odstupanja daleko manja nego između nacističkih statističara i ustaških ideologa. Ugrubo, Hrvata je bilo preko tri miliona, Srba nešto manje od dva, Muslimana oko 700.000, Nemaca 150–170.000, Jevreja 35–40.000 i Roma oko 30.000.

Državljanstvo je kao javnopravna veza između pojedinaca i države kojom se stvara sistem međusobnih prava i obaveza bilo definisano *Zakonskom odredbom o državljanstvu* koja je doneta 30. aprila 1941. godine. U odnosu na zakonodavstvo Kraljevine Jugoslavije, koje je i svojim najvišim aktom – Ustavom iz 1931. godine u članu 4 predvidelo: „Državljanstvo je u čitavoj Kraljevini jedno. Svi su građani pred zakonom jednaki. Svi uživaju jednaku zaštitu vlasti. Ne priznaje se plemstvo ni titule, niti ikakva preimućstva po rođenju“, zakonodavstvo NDH je predstavljalo civilizacijski nazadak. Zakonskom odredbom o državljanstvu NDH, stanovništvo koje je do formiranja NDH uživalo državljanstvo Jugoslavije podeljeno je u dve kategorije: državljane i državne pripadnike. Sama Zakonska odredba je veoma štura, uostalom kao i velika većina opštih pravnih akata poteklih iz ustaške kuhinje, čime je smišljeno ostavljen prostor za krajnju arbitarnost u njihovoj primeni. Njome je državni pripadnik definisan kao osoba koja stoji pod zaštitom NDH, dok je članom 2 određeno: „Državljanin je državni pripadnik arijskog porijetla, koji je svojim držanjem dokazao, da nije radio protiv oslobodilačkih težnja hrvatskog naroda i koji je voljan spremno i

vjerno služiti hrvatskom narodu i Nezavisnoj Državi Hrvatskoj.“ Na osnovu te zakonske odredbe nosioci političkih prava morali su biti samo državljani, ali ne i državni pripadnici.

Članom 1 Zakonske odredbe bilo je predviđeno da se državno pripadništvo stiče prema propisima zakonske odredbe o državnom pripadništvu, koja, vredi zapaziti, niti je doneta zajedno sa Zakonskom odredbom o državljanstvu, što bi nalagala uobičajena pravila nomotehnike, niti je ta zakonska odredba ikada docnije bila doneta. Tako je pravnički nemoguće odrediti ko bi bili državni pripadnici, a jednako je nemoguće odrediti i ko bi bili državljani, budući da je član 2 Zakonske odredbe o državljanstvu normiran tako neodređeno da se može svakako tumačiti. Ipak, u članu 3 Zakonske odredbe bilo je predviđeno da nosioci političkih prava mogu biti samo državljani. Kako u NDH nisu postojala politička prava (aktivno i pasivno biračko pravo, pravo na političko udruživanje i delovanje, sloboda govora i javnog okupljanja, sloboda štampe itd.), u tom pogledu nisu postojale statusne razlike između državnih pripadnika i državljana, odnosno obe kategorije su u stvari bili podanici.

Zakonskom odredbom o državljanstvu obema kategorijama je garantovana zaštita NDH, no budući da njome nije postavljen nijedan određen kriterijum pomoću kojeg bi se odredilo državljanstvo, odnosno pripadnost državi, ko se nalazi pod zaštitom NDH mogla je da odluči samo volja ustaških funkcionera. Zakonodavstvo NDH, prepuno raznoraznih floskula, ostavljalo je slobodan prostor svakoj samovolji i zloupotrebi jer koliko je kriterijum za državljanstvo bio nejasan, toliko je bila jasna ustaška namera da se on takvim učini.

Osnovni smer razvijanja ustaške ideologije tridesetih godina bio je usmeren na borbu protiv Srba u Hrvatskoj i velikosrpske politike beogradskog režima, a ne na borbu protiv jevrejstva, što je tek docnije pridodato radi privlačenja nemačkih simpatija. Uostalom, Pavelić je bio sekretar, a kasnije i predsednik Hrvatske stranke prava, dok je Josip (Jošua) Frank, po kome su se pripadnici i simpatizeri te stranke nazivali frankovci i koji je trasirao smer antisrpske politike, bio konvertirani Jevrej.⁹ Za Srbe je bilo nemoguće ustanoviti nekakve rasne kriterijume, budući da ih od Hrvata deli samo religija, dok su im poreklo i jezik isti, ili barem veoma slični, pa su kriterijumi za državljanstvo smišljeno učinjeni krajnje neodređenim.¹⁰

⁹ Jevreji koji su imali značajne zasluge za pobjedu ustaškog pokreta „nisu bili sasvim retki među Pavelićevim intelektualnim pristalicama“ (Hori, Broscat 1994, 136).

¹⁰ „Šta su bile oslobodilačke težnje hrvatskog naroda? Da li je to bilo oslobođenje od Habzburške monarhije (od germanizacije i mađarizacije) ili isključivo od Jugoslavije (preciznije od Srbije i Srba) ili i jedno i drugo? Potom, u čemu bi se sasto-

Ono što je Ante Pavelić, kao ekskluzivni ustaški zakonodavac, „propustio“ da normira tog 30. aprila 1941. godine i donese zakonsku odredbu kojom bi se odredili kriterijumi za sticanje državnog pripadništva, nadomestio je određivanjem kriterijuma kojima se određuje ko ne može biti državljanin. Oponašajući nacističkog zakonodavca, Pavelić je istog dana doneo još dve zakonske odredbe: *Zakonsku odredbu o rasnoj pripadnosti* i *Zakonsku odredbu o zaštiti arijevske krvi i časti Hrvatskog naroda*. Obe zakonske odredbe donete su po uzoru na takozvane Nirnberške zakone Trećeg rajha iz 1935. godine (vid. Blašković, Alijagić 2010; Whitman 2017). Kako je članom 2 Zakonske odredbe o državljanstvu određeno da državljanin može biti samo državni pripadnik arijevske krvi, Zakonskom odredbom o rasnoj pripadnosti iz kruga državljana isključeni su Jevreji i Romi.

Prema prvoj tački te zakonske odredbe, lice arijevske krvi je ono koje „potječe od predaka, koji su pripadnici europske rase zajednice ili koji potječu od potomaka te zajednice izvan Europe“. Arijevsko porijeklo se dokazivalo „krsnim (rodnim) i vjenčanim listom predaka prvog i drugog koljena (roditelja te djedova i baka)“. S obzirom na stanje zvaničnih evidencija na prostoru BiH, za dokazivanje arijevske krvi lica muslimanske vjeroispovesti koja nisu mogla podneti potrebne dokumente bilo je potrebno „pismeno posvjedočenje dvojice vjerodostojnih svjedoka, koji su poznavali njihove predke, da među njima nema osoba nearijskog porijekla“. Drugom tačkom Zakonske odredbe sa arijevcima su izjednačena i lica koja „pored arijskih predaka imaju jednog predka drugog koljena Židova ili drugog europskog nearijsca po rasi izjednačuju se obzirom na sticanje državljanstva s osobama arijskog porijekla „. I lica koja imaju dva pretka u drugom kolenu koji su po rasi Jevreji „takodjer mogu biti obzirom na državljanstvo izjednačene s osobama arijskog porijekla, u koliko to u tački 3. nije drugačije određeno „.

Za razliku od Zakonske odredbe o državljanstvu kojom su postavljeni sasvim magloviti uslovi za sticanje državljanstva, odnosno nikakvi kada je u pitanju određenje pripadništva državi, tačkom 3 Zakonske odredbe o rasnoj pripadnosti određena su prilično precizna pravila o tome ko se smatra

jale radnje usmerene protiv tih oslobodilačkih težnji? Da li je, recimo, osoba arijevske krvi zbog eventualne naklonosti zajedničkoj državi Južnih Slovena radila protiv oslobodilačkih težnji hrvatskog naroda? Očekivalo bi se da su osobe srpske nacionalnosti u velikoj većini članovi i glasači Samostalne demokratske stranke, koja je od 1927. godine bila u koaliciji sa Hrvatskom seljačkom strankom, glavnom zastupnicom hrvatskih interesa u državi, sigurni kandidati za državljanje. No događaji koji su usledili potpuno su demantovali to sasvim razumno očekivanje“ (Mirković 2017, 48).

Jevrejinom.¹¹ Za određenje arijevskeg porekla Rome tačkom 4 je propisan još restriktivniji kriterijum, te je u smislu te zakonske odredbe Rom ono lice koje „potječe od dvaju ili više predaka drugog koljena, koji su Cigani po rasi“.

Na osnovu tačke 5 Zakonske odredbe o rasnoj pripadnosti, ministar unutrašnjih poslova dr Andrija Artuković doneo je 4. juna 1941. godine *Naredbu o ustrojstvu i djelokrugu rada rasnopolitičkog povjerenstva*, koje je operativno trebalo da sprovodi ideologiju rasne netolerancije. Pavelić je kao poglavnik NDH za sebe zadržao ekskluzivno pravo života i smrti, pa je tačkom 6 Zakonske odredbe odredio da „[o]sobama, koje su se prije 10. travnja 1941. iskazale zaslužnima za Hrvatski narod, napose za njegovo oslobodjenje, kao i njihovim bračnim drugovima, s kojima su sklopile brak prije stupanja na snagu ove zakonske odredbe i potomcima iz takvog braka, u koliko bi se na te osobe mogla odnositi ova naredba, može poglavar države izvan propisa ove naredbe priznati sva prava, koja pripadaju osobama arijskog porijetla.“¹²

¹¹ „Kao Židovi u smislu ove zakonske odredbe vrijede:

1. Osobe, koje potječu barem od troje predaka drugog koljena (djedova i baka), koji su Židovi po rasi. Djedovi i bake vrijede kao Židovi, ako su mojsijeve vjere ili su se u toj vjeri rodili.
2. Osobe, koje imaju dva predaka drugog koljena, koji su Židovi po rasi, i to u ovim slučajevima:
 - a) ako su bile 10. travnja 1941. pripadnici mojsijeve vjere ili ako su kasnije na tu vjeru prešli;
 - b) ako imaju bračnog druga, koji vrijedi kao Židov u smislu 1;
 - c) ako su poslije stupanja na snagu ove zakonske odredbe sklopili brak s osobom, koja ima dvoje ili više predaka drugog koljena Židova po rasi, i potomci iz takvog braka;
 - d) ako su nezakonita djeca sa Židovom u smislu 1, a rode se poslije 31. siječnja 1942;
 - e) ako ministarstvo za unutarnje poslove na obra zloženi prijedlog rasnopolitičkog povjerenstva odluči, da vrijede kao Židovi.
3. Osobe, rodjene izvan teritorija Nezavisne Države Hrvatske od roditelja, koji ne potječu iz Nezavisne Države Hrvatske ako su bile 10. travnja 1941. Mojsijeve vjere ili imaju najmanje dvoje predaka drugog koljena Židova po rasi, ili vrijede kao Židovi u smislu zakona zemlje, iz koje potječu.
4. Osobe, koje su poslije stupanja na snagu ove zakonske odredbe sklopile obilježnjem zakonske odredbe o zaštiti arijske krvi brak, koji je zabranjen i njihovi potomci.
5. Osobe, koja su nezakonita djeca Židovki u smislu 1.“

¹² Prema istorijskim podacima, izvanredno priznanje arijevskeg prava dobilo je stotinak Jevreja, a pošto se priznanje odnosilo i na njihove porodice, radilo se o ukupno do petsto pripadnika jevrejskog naroda u NDH (Bartulin 2014, 154–155).

Stav ustaškog režima prema muslimanskom stanovništvu na području Bosne i Hercegovine formiran je otprilike kada i sama ustaška organizacije. Oslonjeni na Starčeviću koncepciju o velikohrvatskom prostoru, koji je obuhvatao i BiH, preuzeli su i njegovu ideju o pripadnicima muslimanske vere kao etničkim Hrvatima. Starčevićeva koncepcija nije se u bitnom razlikovala od drugih velikonacionalnih ideja koje su bujale tokom 19. veka. Kako zaokruženje životnog prostora koji je uključivao BiH nije mogao da se pravda koncepcijom hrvatskog državnog prava, jer Bosna nikada nije bila njegov deo, ustaški ideolozi su spremno iznosili tezu o muslimanskom stanovništvu kao etnički najčistijem delu hrvatskog etničkog korpusa. Floskulom „cvijeće hrvatskog naroda“ valjalo je i pojačati tanku većinu u broju stanovnika koju su činili pravi Hrvati.

Kada su ustaše preuzele vlast u Hrvatskoj, sprovodile su kampanju širokih razmera kako bi muslimansko stanovništvo pridobile za svoju stvar. Kao poglavniku NDH, Paveliću nije smetalo da se slika sa fesom na glavi kako bi te fotografije, u vidu razglednica, bile deljene muslimanskim pripadnicima domobranstva i ustaške vojnice. U svoju prvu vladu uključio je bosanskog političara Osmana Kulenovića, docnije i Džafer-bega Kulenovića, uglednog bosanskog političara, predsednika Jugoslovenske muslimanske organizacije (JMO). Značaj bosanskog područja za ustaše dokazuje i proglašenje Banje Luke za glavni grad NDH, mada je to suštinski uvek bio Zagreb. Takođe, obećanje o otvaranju džamije u Zagrebu, dato na samom početku života NDH, ispunjeno je 1944. godine, kada je Meštrovićev Dom likovnih umetnika preuređen za potrebe verske službe, tako što su oko te kružne građevine sazidana tri minareta, dok je unutrašnjost Doma pretrpela sitnije izmene.

Ustaški funkcioneri u svojim javnim govorima, kao i ustaška štampa, isticali su značaj pripadnika muslimanske verske zajednice za hrvatstvo. Tako je ministar Jozo Dumandžić u govoru u Banjoj Luci 25. maja 1941. godine rekao: „Istom onom ljubavlju kao Starčević i naš Poglavnik ljubi braću muslimane“, a isticane su i druge slične parole: „Nacionalni sklad Hrvata ne smeta i ne smije smetati verska različitost“, „bošnjaštvo nije ništa drugo do sačuvano hrvatstvo“ i tome slično. Pavelić je u svom govoru u Saboru u februaru 1942. godine govorio: „Muslimanska krv naših muslimana je hrvatska krv. Ona je hrvatska vjera, jer su na našoj zemlji njeni pripadnici hrvatski sinovi“ (navedeno prema Jelić-Butić 1977, 197–198). Osim krupnih reči, ustaška politika je usmeravana ka pridobijanju imućnijih bosanskih posednika (begova), kojima je obećavana revizija agrarne reforme izvršene za vreme Kraljevine SHS.

Sve te političke mere davale su prilično siromašne rezultate. Sem uskog kruga muslimanskog stanovništva koje je imalo neposredne koristi od aktivnog učešća u životu NDH, njegov najveći deo je ostao pasivan i

rezervisan prema velikohrvatskoj ideji. Štaviše, muslimanski intelektualni krugovi su se u nekoliko navrata čak javno suprotstavljali ustaškoj politici, u nekoliko rezolucija, a od nemačkih vlasti je traženo da BiH dobije autonomni status u okviru NDH. I nemački zvanični izveštaji sa terena pokazuju isto, pa je u jednom od njih koji je bio upućen Vrhovnoj komandi nemačkih oružanih snaga (*Oberkommando der Wehrmacht* – OKW) napomenuto: „Muslimani bi sigurno postupili na isti način sa Hrvatima kao što ovi sada čine sa Srbima, naravno samo kad bi mogli da dođu do vlasti. Najveća je zabluda verovati da između Muslimana i Hrvata postoji neko osećanje zajedničke nacionalne pripadnosti“ (navedeno prema Kazimirović 1997, 114).

Kada je reč o statusu različitih grupa koje su činile stanovništvo NDH, zakonodavstvo NDH je pokazalo i neke osobenosti koje su odstupale od uobičajenih određenja državljanstva kao javnopravne veze između pojedinaca i države. Čak i u odnosu na etničke Hrvate „koji su se svojim držanjem dokazali“ pa im je priznato državljanstvo, pripadnici nemačke nacionalne zajednice, koji i nisu morali da budu državljani NDH, uživali su širi krug prava. Tako se položaj Nemaca u NDH, koji su mogli biti i strani državljani, otima standardnom definisanju državljanstva koje podrazumeva da državljani određene države poseduju najviši krug prava i obaveza. Ta vrsta aberacije u odnosu na uobičajene pojmove razvijene u pravnoj teoriji samo je jedna od mnogih. Položaj nemačke nacionalne grupe definisan je u junu 1941. godine na osnovu *Zakonske odredbe o privremenom pravnom položaju „Njemačke narodne skupine u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“*, a krug prava je dalje samo proširivan.¹³

Osim potpune kulturne autonomije, Nemačkoj narodnoj skupini dopušten je odlučujući uticaj u lokalnoj samoupravi u oblastima koje su naseljavali Nemci, bez obzira na to da li su bili u većini, a dozvoljeno im je čak i da osnivaju sopstvene vojne jedinice.¹⁴ Povrh svega, zakonodavstvo NDH je

¹³ Ova zakonska odredba je u članu 1 predviđala:

„Njemačka narodna skupina u Hrvatskoj obuhvaća Nijemce, koji žive u Hrvatskoj, nisu njemački državljani, a stoje pod vodstvom vođe njemačke narodne skupine.

Njemačka narodna skupina tvori naročiti sastavni dio Nezavisne Države Hrvatske. Za svoj rad u okviru općih zakonskih propisa uživa ona neograničeno pravo djelatnosti na području političkom, kulturnom, gospodarskom i upravno-društvenom.

Konačni položaj njemačke narodne skupine u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj bit će uređen posebnim propisima.“

¹⁴ *Zakonskom odredbom o postrojenju vojnica „Njemačke narodne skupine“ u okviru Hrvatske ustaške vojnice u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj* bilo je predviđeno: „U priznanju zasluga ‘Njemačke narodne skupine’ za držanje reda i stvaranje novoga poredka te za razoružavanje bivše jugoslavenske vojske prigodom osnivanja

omogućilo i nesmetan odnos sa vojnim i civilnim institucijama strane države, to jest Trećeg rajha, dok je njihovom vođi Branimiru Altgayeru (Altgayer) dodeljen položaj državnog sekretara u vladi sa pravom izdavanja naredbi, a u Saboru NDH su im bila osigurana dva zastupnička mesta. Docije je vlada NDH odobrila čak i to da folksdojčeri svoju vojnu obavezu mogu da služe u SS jedinicama, a takav povlašćeni položaj Skupine „pružio je povod da i službeni organi Rajha, SS i Odeljenje za popunu oružanih SS odreda u Hrvatskoj, samostalno vršljaju i upravljaju po svom ćefu“ (Hori, Broscat 1994, 106). Tako se zakonodavstvo NDH i po pitanju položaja stanovništva NDH pokazalo kao krajnje osobeno u odnosu na redovno normiranje položaja ljudi koji se nalaze na teritoriji države i koji čine njeno stanovništvo.

5. DRŽAVNA VLAST NDH

Osim teritorije i stanovništva, treći element državnosti je državna vlast. Kako je već rečeno, da bi neka vlast mogla da se označi kao državna, ona, pored monopola fizičke sile, treba da bude legitimisana od stanovništva nad kojim se vrši i da bude suverena, što će reći nezavisna u odnosu na druge države.

Do uvođenja diktature kralja Aleksandra s početka 1929. godine, ekstremni hrvatski nacionalisti, poznati kao frankovci, delovali su u okviru Hrvatske stranke prava.¹⁵ Iako nisu priznavali novu državu smatrajući da je ona

ja Nezavisne Države Hrvatske postrojava se iz 'Njemačke momčadi' ('Deutsche Mannschaft') 'Njemačke narodne skupine' u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj jedna bojna (Einsatzstaffel) u jakosti od tri sata te stožerna straža (Stabswache).“

¹⁵ Hrvatska stranka prava (HSP) nastala je ujedinjenjem dotadašnje Stranke prava s Neodvisnom narodnom strankom 1903. i delovala je do 1918. Od 1905. postaje deo Hrvatsko-srpske koalicije. Njeni predstavnici neposredno su učestvovali u procesu stvaranja jugoslovenske države. Nakon Velikog rata, hrvatski nacionalisti osnivaju stranku pod istim imenom. Da zabuna bude potpuna, u dve stranke različitog programskog usmerenja a istog imena, delovala su dva imenjaka takođe različitih političkih stavova. Ante Pavelić kao pravaški poslanik u Hrvatskom saboru od 1906. do 1918. poslednjih godina Velikog rata zalagao se za ujedinjenje jugoslovenskih naroda. Kasnije je bio i predsednik Senata Kraljevine Jugoslavije, dok je veliki broj nekadašnjih pravaša prešao u redove Demokratske stranke. Lično je pred regentom Aleksandrom pročitao Adresu Narodnog vijeća čiji je potpredsednik bio, kojim je zatraženo ujedinjenje sa Srbijom. Radi izbegavanja zabune u istoriografskoj literaturi navodi se kao Ante Pavelić (stariji), jer je rođen 20 godina pre svog poznatijeg imenjaka, ili kao Ante Pavelić (zubar), jer je u Zagrebu obavljao stomatološku praksu. Da bi se izbegla zabuna oko stranaka istog imena, za Hrvatsku stranku prava nastalu posle Velikog rata često se koristi skraćenica HSP-F (Hrvatska stranka prava – frankovci).

dokinula hrvatsku državnost, učestvovali su na parlamentarnim izborima sa namerom da ostanu politički vidljivi. Na izborima za Ustavotvornu skupštinu Kraljevine SHS njihova lista je osvojila 0,7% glasova, brojem 10.880 (u Zagrebu 3321) i dva poslanička mandata. Poređenja radi, Hrvatska seljačka stranka Stjepana Radića dobila je poverenje 230.590 birača. Već na sledećim parlamentarnim izborima 1923. godine osvojili su značajno manje glasova, svega 6.469 (u Zagrebu 4.709) i izgubili parlamentarni status, a dve godine kasnije prošli su još gore, osvojivši ukupno 3.191 glas (u Zagrebu 912). Radićev HSS koji je na izborima 1923. osvojio 367.846, a na narednim 1925. godine 376.414 glasova, utvrdio je svoju dominantnu poziciju među hrvatskim biračima, pogotovo u seoskim sredinama. Rezultati izbora jasno potvrđuju da hrvatski narod u to vreme nije prihvatao ekstremističke stavove frankovaca i da je gotovo plebiscitarnu podršku davao Radiću, izuzev većih gradskih sredina gde programsko usmerenje HSS-a ka problemima sela i seoskog stanovništva nije privlačilo mnogo glasova. U želji da svoju stranku ponovo uvede u parlament države koju nije priznavao, Pavelić je na izbore 1927. godine izašao skupa s Trumbićevim federalistima. Ujedinjeni u Hrvatskom bloku, kao predizborna koalicija pribrali su dovoljno glasova da pređu cenzus i obezbede dva poslanička mandata, od kojih je jedan bio njegov. Oba mandata osvojena su u gradu Zagrebu, gde su u odnosu na druge stranke osvojili najviše glasova (9.795).¹⁶

Nakon uvođenja diktature, Pavelić je otišao u emigraciju gde je formirao Ustaški hrvatski revolucionarni pokret (UHRO). Sem što je napustio zemlju, napustio je i okvire legalnog političkog delovanja, a dalju borbu za ostvarivanje hrvatske nezavisnosti nastavio je terorističkim sredstvima. U međuratnom periodu, naročito od skupštinskog atentata Puniše Račića, ta ideja je dobijala sve veću podršku hrvatskog stanovništva, nasuprot ideji zajedničke jugoslovenske države. Kada je rat 1941. godine došao na njene granice, ideja o hrvatskoj nezavisnosti učinila se mogućom, čak lako ostvarljivom, i upravo je velika podrška hrvatskog vođstva i naroda toj ideji predstavljala osnov iz koga je nova ustaška vlast derivirala svoj legitimitet.¹⁷ Ustaške vlasti su odmah preuzele institucije Banovine Hrvatske koje su u novonastalim okolnostima nastavile svoj rad. Prilično lako stvaranje NDH može se objasniti ratnim okolnostima koje su vladale 1941. godine kada su sile Osovine delovale nepobedivo, kao i u želji hrvatske političke elite za ostvarenjem ideje hrvatske samostalnosti, odnosno nezavisnosti.

¹⁶ Na izborima za gradske odbornike u Zagrebu koji su održani 4. avgusta 1927. (parlamentarni su održani 11. septembra) Hrvatski blok je osvojio 9.749 glasova od 19.573 izašla (Radonić Vranjković 2008, 268–270).

¹⁷ Ustaškom pokretu je već u maju 1941. godine pristupilo oko 100.000 novih članova (Goldstein 2013, 303).

Ustaška vlast je uživala dve glavne linije institucionalne podrške. Prva linija, ona politička, došla je od Mačeka, kao najuticajnijeg hrvatskog lidera. Maček se u trenutku proglašenja NDH nalazio na mestu potpredsednika Jugoslovenske pučističke vlade, koje je, posle Simovićevog poziva i izvesnog kraćeg premišljanja, ipak prihvatio. Odbio je nemačke planove da kao nesporni hrvatski vođa postane dominantna figura u novoj državi, budući da u suštini svog političkog bića nije bio fašista. Pod teškim pritiscima kojima je bio izložen i zbog straha od ratnih razaranja koje je Beograd, za opomenu drugima, u tom trenutku već pretrpeo, Maček je, možda i brzopleto, pozvao hrvatski narod da prihvati novu ustašku vlast, što je učinio radijskim proglasom (Goldstein 2013, 301). Time je Maček, bez obzira na motive i okolnosti koji su uslovlili njegovu odluku, svojim proglasom „obezbedio legitimni prenos vlasti na ustaše“ (Marinković 2017, 96).

Drugi pravac institucionalne podrške došao je od Katoličke crkve, koja je spremno podržala formiranje nove države. Već 12. aprila, njen nadbiskup Alojzije Stepinac uputio je Slavku Kvaterniku zvaničnu čestitku povodom stvaranja NDH, u crkvama se izvodio *Te Deum* u slavu nove države, a nekoliko dana docnije zvanično je posetio i Pavelića, kad se ovaj iz dvanaestogodišnje emigracije vratio u zemlju. Mnogi značajni predstavnici Katoličke crkve u Hrvatskoj i „veliki deo nižeg klera i pripadnika pojedinih redova (franjevci), prigrlili su ustaški pokret u potpunosti, uključujući i primenu genocidnih mera. Retki pojedinci (biskup A. Mišić, nadbiskup J. Ujčić) ograđivali su se od fizičkog uništavanja ljudi“ (Živojinović 1994, 12).

Inicijalni legitimitet ustaške vlasti u osnovi je bio deriviran, no valjalo bi ispitati načine na koji se taj režim nadalje legitimisao nakon što je u Hrvatskoj preuzeo vlast. U tu svrhu, kao veoma koristan, poslužio je Veberov pristup. U objašnjenju oblika moći i autoriteta, Veber pravi razliku između tri tipa vlasti (Weber 1964, 328). Prvi tip je legalna vlast sa svojim birokratsko-administrativnim sistemom, drugi je tradicionalni autoritet, a treći je harizmatska vlast. Treba imati na umu da su Veberovi modeli idealtipskog karaktera, odnosno da je njegova analiza određena „idealtipskim pojmovima koji više odgovaraju heurističkim funkcijama konceptualnog oblikovanja, nego opisivanju istorijskih stvarnosti“ (Kallis 2006, 25). U realnosti je gotovo nemoguće naći čiste oblike kako ih je Veber odredio već je to uvek svojevrsna kombinacija, odnosno njihovo preplitanje. Na primer, državna vlast prve Jugoslavije posedovala je, na prvom mestu, osobine tradicionalnog autoriteta oličene u položaju kralja Aleksandra, ali je imala elemente i druga dva, recimo, kraljevska porodica „je imala privlačnost, svoje čari, a kralj je, jedini među srpskim političarima, za Hrvate imao mistični čar“ (Ramet 2009, 135).

Prilikom formiranja NDH, zajedno sa vojnim jedinicama sila Osovine, u Hrvatsku su se vratili i ustaše emigranti predvođene Pavelićem. Na svom putu prema Karlovcu, ustaše povratnici su u mnogim mestima svečano dočekane, a okupljeni narod je na glas komentarisao: „Nema rata, a imamo državu“ (Goldštajn 2012, 12). U ratnim okolnostima podrška novim vlastima se i ne može drukčije izraziti (na primer, putem izbora) već određenim činovima aktivne i pasivne podrške: „Oduševljenje koje je usledilo nakon proglašenja suverene hrvatske države, na onaj Veliki četvrtak 10. travnja 1941, bilo je tako iskreno i tako sveobuhvatno da se s pravom može tvrditi kako je velika većina stanovništva na hrvatskom području prihvatila novu državu kao ostvarenje svoje političke volje. Onoga travnja nije proveden formalni referendum, ali, da ga je bilo moguće provesti, rezultati bi se jedva razlikovali od referenduma kojim se je u ovo doba hrvatski narod izjasnio za nezavisnost sadašnje svoje države“ (Kustić 1996). Nemali broj njih je u narednih nekoliko meseci prešao u ustaške redove, često iz oportunističkih razloga.¹⁸

Značajni delovi Katoličke crkve i njeni brojni velikodostojnici na čelu s nadbiskupom Alojzijem Stepincom sve vreme trajanja rata pružali su kontinuiranu podršku vlastima NDH i njenom vođi Anti Paveliću. Stav nadbiskupa Stepinca prema ustaškoj vlasti sledili su i drugi crkveni velikodostojnici, kao što su dr Ivan Šarić, nadbiskup vrhbosanski, dr Antun Akšamović, biskup đakovački, dr Petar Čule, biskup mostarski, fra Josip Garić, biskup banjalučki, dr Janko Šimrak, koadjutor križevački itd. Oni i mnogi drugi katolički sveštenici „govorili su i pisali u njenu korist, podržavali njene odluke, opravdavali postupke ili istupali u njenu odbranu i očuvanje. [...] Izgledalo je da je simbioza između Katoličke crkve i režima postala osnov njenog opstanka, oslonac u masama vernika“ (Živojinović 1994, 14–15).¹⁹ Desno krilo HSS-a i kompletna tzv. seljačka i građanska zaštita kao paramilitarne formacije te stranke stavile su se pod ustaški autoritet. Takođe, intelektualni krugovi koji su delovali u okviru Matice hrvatske na čelu s Filipom Lukasom prihvatili su i podržavali vlast nove države, koji su, u Veberovom smislu, predstavljali tradicionalne izvore moći.

¹⁸ Istoričari procenjuju da je u tom periodu između 80.000 i 100.000 ljudi pristupilo ustaškoj organizaciji (Hori, Broscat 1994, 126–127; Goldstein 2008, 226).

¹⁹ U sarajevskom nedeljnom listu *Katolički tjednik*, pod uredništvom nadbiskupa Šarića, u broju od 11. maja 1941. godine, pisalo je: „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 uvijek 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 vaskrsila...“ (navedeno prema Kazimirović 1987, 109–110).

Ipak, organizacija vlasti NDH i položaj koji je u njoj uživao Pavelić ukazuju na to da je, osim tradicionalnog legitimisanja (podrška crkve, političkih i intelektualnih krugova, naviknuta poslušnost stanovništva itd.), ona u značajnoj meri svoju legitizamaciju pokušala da utemelji u samoj ličnosti vođe ustaškog pokreta, odnosno u njegovom harizmatiskom autoritetu. U oceni prirode državnog režima i organizacije vlasti NDH saglasni su manje-više svi relevantni autori, računajući i one koji su delali u NDH. Da je ustaški režim bio jedna vrsta neoapsolutističkog režima potvrđuje i Eugen Sladović definišući 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“ (navedeno prema Hori, Broscat 1994, 121). 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“ (Marinković 2017, 101). U prilog toj tezi ide i sklapanje Rimskih ugovora, kojima se Pavelić odrekao dela teritorije u korist Italije, što znači da je zemljom raspolagao poput apsolutnog monarha, kao da je njegov privatni posed.

NDH se ugledala na tada aktuelni tip političkih poredaka karakterističnih za mnoge zemlje međuratne Evrope, prvenstveno Nemačke i Italije. Takav oblik političkih režima nije bio utemeljen u ustavu, onako kako se danas ustavnost nekog poretka uobičajeno pojmi. U NDH, uostalom kao i u fašističkoj Italiji ili nacističkoj Nemačkoj, ustav su činili nekodifikovani organski zakoni ustavnog karaktera (Marković 2018, 74). Takav autoritarni tip ustavnosti ne zasniva se na pristanku naroda, odnosno potvrdi biračkog tela. Ta vrsta legitimiteta supstituisana je kolektivnim predstavama o uzvišenosti vođe i njegovoj istorijskoj misiji.

Weber definiše harizmatisku vlast kao „svojevrsni kvalitet određene ličnosti, koja je svojom vrlinom odvojena od običnih ljudi i smatra se kao da je nadarena natprirodnim, natčovečanskim ili, u najmanju ruku, izuzetnim moćima ili osobinama. Te vrline su takve da nisu karakteristične za obične ljude, već je njihovo ishodište božansko te se na takvim osnovama ta ličnost smatra vođom“ (Weber 1964, 358). Uočljivo je da Weber argumentuje da harizma potiče od pojedinca, za kojeg se smatra da ima poseban dar, moć, da je odabran, da kao takav postaje u svakom smislu vredan divljenja te da zaslužuje neupitno poverenje, što predstavlja temelj harizmatске vlasti. Prema Veberovom shvatanju, nisu dovoljne samo posebna ličnost i njena moć za stvaranje harizmatске vlasti već je njen odlučujući faktor upravo priznanje njenog postojanja od onih koji su podložni autoritetu te ličnosti.

Stvaranju harizmatiskog autoriteta svojski su pomagali katolički krugovi, pozivajući se na Božje providenje, pa je tako nadbiskup Ivan Šarić krajem 1941. godine objavio „Odu Poglavniku“. Sa istim ciljem delovali su desno orijentisani intelektualni krugovi i ustaški ideolozi. Jedan od njih, Danijel Crljen je u časopisu *Hrvatski narod* od 12. decembra 1941. godine, u tekstu pod nazivom „Što nam je Poglavnik prije oslobodjenja i sada“ zapisao: „U prošlosti nevidljivi, mistični vođa, vrelo naših snaga, žudno očekivani osvjetnik, dobri vitez iz priče, ponos ustaških boraca, jedina nada potlačene Hrvatske, duh koji je lebdio iznad naših njiva i polja, šuma i krša... Danas: vladar, pravi vođa naroda, stup države, štit i bedem slobode i nezavisnosti, duh i snaga Ustaškog pokreta, otac malenih, zaštitnik potlačenih, obnovitelj slavne prošlosti, graditelj sretne budućnosti, predradnik i prvoborac [...]. Kada ga nazovemo obnoviteljem hrvatske države, premalo smo rekli. On je spasitelj i obnovitelj Hrvatskog naroda, a to je mnogo više, jer hrvatska država ne bi mogla postojati bez Hrvatskog naroda“ (navedeno prema Miljan 2013, 141).

Sam Pavelić je iskazivao sklonost ka iracionalnim predstavama o sopstvenoj istorijskoj misiji. Posebno upečatljiv je bio njegov govor predstavnicima Hrvatskog državnog sabora (HDS). Jedina tačka na dnevnom redu poslednje, dvanaeste sednice HDS, održane 28. decembra 1942. godine, bilo je poglavnikovo obraćanje. U svom govoru, Pavelić je rekao: „Ja ne mogu demisionirati, ja se ne mogu zahvaliti, ja ne mogu na nikoga odgovornost pretovariti i ono, što je gospodin zastupnik Kovačević u odboru rekao, da mu je izgledalo, da je u nekoliko zgoda bilo, kao da bi vlada želila, da prenese odgovornost na članove ovog Sabora – ne, ja protestiram protiv toga! Ja nosim odgovornost sam za sve. Ja ne tražim odgovornost niti od ministara pred narodom. Ministar je tu, dok služi stvari i nitko ga poslije ne pita za odgovornost. Ja ju drage volje preuzimam na sebe. Preuzimam svu odgovornost i za vojsku, preuzimam odgovornost i za prehranu i za politiku i za živote! Zato ne tražim i ne želim s nikim te odgovornosti dieliti, ali tražim dieliti sa svima vama rad i posao i uspehe“ (*Brzopisni zapisnici HDS*, 187).

Osim elemenata tradicionalne vlasti, bilo bi unekoliko pogrešno zaključiti da je Pavelićev autoritet oko kojeg je građen sistem vlasti NDH u osnovi bio harizmatiski. Da je on uistinu bio harizmatiska ličnost, ne bi bilo potrebno tu harizmu isticati i nametati putem sredstava masovnog saobraćanja i propagande, a pogotovo ne formiranjem posebnih bezbednosnih organa čija je jedna od osnovnih svrha bilo zastrašivanje ljudi organizovanim nasiljem. U tom pogledu, ustaški režim nalikuje totalitarnim porecima čija je epigonska varijanta i sam bio, u kojima se vlast legitimiše putem „metaracionalnih

emocionalnih privlačnosti koje su strogo racionalno kanalisane“ (Friedrich, Brzezinski 1956, 24), te bi se najpre mogao označiti kao pseudoharizmatički (Marinković 2017, 99).

Konačno, treći element državne vlasti, osim monopola sile i legitimizacije, predstavlja suverenost kao njeno specifično svojstvo. Suverenost u osnovi ima svoja dva izraza, unutrašnji i spoljni. Prvi ukazuje na to da je državna vlast najviša u odnosu na sve druge vlasti, odnosno institucije (crkvene, školske, sportske itd.) i da kao takva uživa suprematiju, odnosno da nije subordinirana nijednoj drugoj vlasti već su one podređene njoj. Drugi, spoljni element podrazumeva da je državna vlast nezavisna, to jest slobodna od stranog mešanja u donošenje svojih odluka, odnosno da „nije dužna da se povinuje zapovestima bilo koje strane vlasti koja se nalazi izvan državne teritorije“ (Marković 2018, 154).

Prilikom proglašenja NDH 10. aprila 1941. godine, Slavko Kvaternik je u radijskoj objavi istakao da su Božje providenje, volja saveznika (Nemačke i Italije) i požrtvovanost vođe Ante Pavelića i ustaškog pokreta odredili stvaranje nove hrvatske države. Jasno, bez rasparčavanja i okupacije Kraljevine Jugoslavije, NDH ne bi mogla biti stvorena, njena državnost je došla oklopljena u čelik tenkova stranih država. No kada su se strukture stare vlasti raspale, hrvatski narod je u ustaškom pokretu prepoznao onu organizovanu grupu ljudi koja je pomognuta nemačkom i italijanskom vojskom, kao i seljačkom zaštitom HSS-a koja se stavila pod njihov autoritet, bila sposobna da sprovede ideju stvaranja nove hrvatske države. Ta ideja, već ukorenjena u predratnom vremenu, a podržana od crkvenih, političkih i intelektualnih krugova, uticala je na to da hrvatsko stanovništvo, aktivno ili prećutno, prihvati ustaše kao nosioce nove vlasti. Cena takvog prihvatanja značila je ulazak u tabor fašističkih sila, uz sve posledice koje je takav izbor nosio.

Formalno gledano, nacistička Nemačka i fašistička Italija su novoj hrvatskoj državi priznavale nezavisnost. Svi aranžmani koji su suštinski ograničavali, čak poništavali hrvatsku nezavisnost sklopljeni su uz pristanak ustaške vlasti koju je oličavao Ante Pavelić kao njen nosilac. Ta vlast je pokazala spremnost da se u nizu krajnje nepovoljnih međunarodnih ugovora svojevoljno odrekne onih nacionalnih interesa koje državna vlast na prvom mestu treba da štiti, što je podrazumevalo čak i odricanje od dela teritorije. Za uzvrat, ustaše su mogle da sprovedu glavne ciljeve svoje politike, među kojima je glavni bilo stvaranje etnički čistog prostora, u čemu su uživali podršku, posebno Nemaca. Takođe, NDH je bila sposobna da i sa drugim državama ulazi u pravne odnose, što dokazuje da je u određenom pogledu bila i međunarodno priznata. No u uslovima svetskog rata, kada je u mnogim zemljama vladao ratni haos, a nije postojao nijedan kutak planete

gde se posledice i uticaji rata nisu osećali, pitanje međunarodnog priznanja se pokazuje kao irelevantno, u smislu neizvesnosti ratnog ishoda. Nijedna saveznička država nije priznala NDH, štaviše, NDH je čak objavila rat Velikoj Britaniji i SAD, dok je svoje legije slala u SSSR, a to su bile one zemlje koje su nakon rata ustrojile međunarodnu zajednicu prema novim principima i stvorile Organizaciju ujedinjenih nacija.

6. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ideološka bliskost sa fašističkim i nacističkim režimom, njihova vojna podrška, institucionalna podrška hrvatskih političkih i crkvenih krugova i podrška velikog dela hrvatskog naroda ideji da se formira sopstvena država predstavljali su noseće stubove na koje je bila položena vlast NDH. Ustaški režim je u mnogo čemu podsećao na nacistički: sva državna vlast bila je koncentrisana u rukama egzekutive, na čelu s Pavelićem i njegovim najbližim saradnicima. Pavelić je raspolagao celokupnom zakonodavnom vlašću²⁰, kao i ostalim diktatorskim ovlašćenjima. Ugledajući se na naciste, ustaše su već prvih dana svoje vlasti otpočele jedan legislatorski poduhvat, kako bi planirane akcija terora stavile u legalni okvir. Među novodonetim zakonskim rešenjima najvažnija je bila, obimom veoma štura, *Zakonska odredba za obranu naroda i države* od 17. aprila 1941. godine, a nakon toga Pavelić je doneo čitav niz zakona, to jest zakonskih odredaba, kojima je veliki deo stanovnika NDH stavljen van svakog pravnog okvira i zaštite. Takođe, novim zakonodavstvom je konsolidovana ustaška vlast i postavljene su njene osnove koje su činili „milicija, armija, tajna policija, specijalni sudovi i više od dvadeset koncentracionih logora“ (Čalić 2013, 172).

Način na koji su ustaše vršile vlast u NDH uslovio je da inicijalna podrška koju je njihov režim uživao brzo splasne. Posmatrano iz ugla hrvatske političke elite i naroda, sklapanje Rimskih ugovora u maju 1941. godine predstavljalo je prvi značajan korak koji je vodio njegovom delegitimisanju. Visoka inflacija, korupcija i lopovluk državnih i partijskih funkcionera, neredovno snabdevanje osnovnim životnim namirnicama, pothranjenost stanovništva, izostanak zdravstvene i socijalne zaštite, opšta pravna nesigurnost, uz

²⁰ U članu 1 *Zakonske odredbe o nazivima zakonskih i drugih propisa i oblastnih rješenja* od 20. oktobra 1941. godine stajalo je: „Odredbe izdaje jedino Poglavljenik Nezavisne Države Hrvatske. Odredbe 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 Poglavljenik.“

brojne druge prateće pojave ustaške vladavine, samo su ubrzavale taj proces. S druge strane, kod velikog broja stanovnika koji nisu bili etnički Hrvati delegitimisanje ustaške vlasti javilo se prvenstveno kao posledica njenog brutalnog vršenja. Do prvih većih akcija sprovedenih sa ciljem proterivanja i istrebljenja Srba, Jevreja i Roma, nije bilo organizovanih oružanih otpora prema novim vlastima. Otpor se javio tek kao neposredna posledica životne ugroženosti srpskog stanovništva. Posle prvih organizovanih zločina, trajno je narušeno njihovo poverenje u vlasti NDH.

Brojke stradalih pod ustaškim režimom dokazuju izuzetan obim organizovanog zločina. Toliki obim terora koji su ustaše bile sposobne da sprovedu, naročito tokom 1941. i 1942. godine, podrazumevao je donošenje čitavog jednog novog zakonodavstva, kojim su brojne kategorije stanovništva bile potpuno obespravljene, ustrojavanje mreže stalnih i pokretnih prekih sudova, formiranje posebnih bezbednosnih službi, organizovanje logorskog sistema i železničkog transporta, angažovanje državnog aparata izvan njegovog redovnog delokruga, stvaranje ustaških milicija itd. Taj mehanizam je korišćen u svrhu ostvarenja etnički čiste države, glavnog cilja ustaškog pokreta još od kada je 1932. godine osnovan u fašističkoj Italiji. Rezultat njegovog delovanja meren brojem pokrštenih, zatvorenih, proteranih i ubijenih stanovnika, među kojima su bili Srbi, Jevreji, Romi, ali i nelojalni Hrvati, dokazuje kako je ustaški režim, barem u prvoj polovini svog postojanja, uživao monopol fizičke sile. Na osnovu toga bi se moglo argumentovati u prilog tezi da je NDH posedovala sve attribute državnosti, odnosno da je, osim teritorije i stanovništva, imala i međunarodno priznatu državnu vlast, koja je raspolagala moći da sprovodi glavne ciljeve svoje politike.

Posmatrano iz suprotnog ugla, ugroženo stanovništvo nije imalo nikakvog razloga da prihvati takvu državu. Njeno funkcionisanje je ugrožavalo opstanak mnogih ljudi, a opstanak je onaj najniži cilj koji opredeljuje ljude da se u okviru države kao političke zajednice udružuju jedni s drugima (Hart 2013, 251). Na onim delovima teritorije NDH gde je životno ugroženo stanovništvo bilo dovoljno brojno, a to su bili delovi pretežno nastanjeni srpskim življem, motiv opstanka je uticao i na otkazivanje poslušnosti vlastima NDH i na stvaranje novog poretka koji bi taj opstanak osigurao. Pošto je vlast NDH delovala sa ciljem ugrožavanja egzistencije mnogih svojih stanovnika, kao glavni konkurent toj vlasti, javio se Narodnooslobodilački pokret (NOP). Zbog nadnacionalnog karaktera i visokog stepena organizovanosti, u njemu su se

okupljali ljudi različitih nacionalnosti i veroispovesti, s početka prvenstveno Srbi kao najugroženiji, a kako je rat odmicao, pogotovo od trenutka italijanske kapitulacije, pokretu masovno pristupaju i etnički Hrvati.²¹

Vremenom se gubitak legitimiteta posledično odrazio na delotvornost funkcionisanja organa NDH, što je uticalo da izvršnu policijsku vlast preuzmu organi SS-a. Zbog toga je 5. maja 1943. godine lično Himler došao u Zagreb da bi sa Pavelićem uredio da nemački policijski opunomoćenik dobije gotovo neograničenu policijsku vlast u NDH, dok je formiranjem mešovitih nemačko-hrvatskih jedinica i oružničkih (žandarmerijskih) stanica veliki deo državne egzekutive stavljen pod kontrolu esesovaca (vidi Kovačić 2014, 201–228). Negde od početka 1943. godine, Pavelićev režim je za Hitlera vredeo 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“ (Hori, Broscat 1994, 238).

Nakon neuspešnih vojnih poduhvata u zimu 1942/43, preduzetih sa ciljem slamanja partizanskog otpora, na značajnom delu teritorije NDH počeli su da se stvaraju elementi novog državno-pravnog poretka, koji je nastajao na razvalinama prethodnog. Novi poredak se i formalno konstituisao na Drugom zasedanju AVNOJ-a održanom u Jajcu 29. novembra 1943. godine, dok je faktički već imao jasnu strukturu vlasti, efektivnu kontrolu nad onim teritorijama koju je oružjem stekao i oko dva miliona ljudi koji su je naseljavali. Ako se tome doda savezničko priznanje partizanskog pokreta na Teheranskoj konferenciji koja je održana u isto vreme kad i Drugo zasedanje AVNOJ-a, lako se uočava zametak nove jugoslovenske države nastale u središtu NDH, koja je u narednih godinu i po dana do kraja ostvarila sve elemente državnosti, dok ih je NDH izgubila.

U posleratnoj naučnoj literaturi unisonost odbacivanja ideje o državnosti NDH podupirana je i tezom o zločinu koje su ustaške vlasti organizovano sprovodile protiv svog stanovništva. Ta teza je na mnogo načina bliska i pravničkom rezonovanju, naviklom da državu pojmi kao najvišu političku organizaciju čija je osnovna funkcija da očuva narod i teritoriju. No ako bi se

²¹ U proleće 1944. godine sastav partizanske vojske je činilo 44% Srba, 30% Hrvata, 10% Slovenaca, 4% Crnogoraca, 2,5% bosanskih muslimana i dr (Čalić 2013, 207).

takva teza o zločinu prihvatila, tim pre bi se morala osporiti državnost Trećeg rajha, kao ideološkog svetionika ustaškog pokreta, što niko ozbiljan ne čini. I druge teze i argumenti u prilog istom stavu o osporavanju državnosti NDH odbačene su u novijoj literaturi (vid. Jonjić 2011; Krstić, Jovanović 2017; Marinković 2017; Zdravković 2019).

U ovoj kratkoj analizi teza o zločinu je iskorišćena u suprotnom smeru – upravo da dokaže kako je NDH posedovala sve elemente državnosti jer da njene ustaške vlasti nisu raspolagale monopolom fizičke sile na određenoj teritoriji, koja je izvirala iz njihovog inicijalnog legitimiteta, onda ne bi bio moguć ni toliki obim njihovog poduhvata sa ciljem sprovođenja glavnih političkih ciljeva. Ipak, istom tezom se, u funkcionalnom pogledu, državnost NDH može lako osporavati budući da ona nije ispunjavala svoje osnovne funkcije – nije čuvala teritoriju i stanovništvo.²² Proizvedeći ratni haos na teritoriji nad kojom su vršili vlast, a koja je tada od glavnih frontova bila udaljena stotinama i hiljadama kilometara, haos koji je po svemu nalikovao Hobsovom opisu predrđavnog stanja, svojevajno se odričući istorijskih hrvatskih područja i vezujući se do kraja za sudbinu Trećeg rajha, ustaše su neposredno dokazale da država postoji da bi ispunjavala svoje funkcije. Državna tvorevina na čijem su čelu oni stajali omanula je u oba glavna pogleda. Umesto unutrašnje integracije, proizvela je tešku raspolućenost, masovni otpor i rat, dok se u spoljnoj politici vezala za gubitničku stranu. Haos koji je vladao na njenim prostorima prevladao je NOP koji je delegitimisao ustaški režim jer je, uz sve veću vojnu snagu i međunarodnu priznatost, ispunjavao one osnovne funkcije koje ljude inače podstiču na međusobnu saradnju i koja čini osnov svakog političkog organizovanja.

LITERATURA

- [1] Balen, Šime. 1952. *Pavelić*. Zagreb: Biblioteka Društva novinara Hrvatske.
- [2] Bartulin, Nevenko. 2014. *The Racial Idea in the Independent State of Croatia Origins and Theory*. Leiden Boston: Brill.
- [3] Blažević, Robert, Amina Alijagić. 2/2010. Antižidovsko i rasno zakonodavstvo u fašističkoj Italiji, nacističkoj Njemačkoj i ustaškoj NDH. *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 31: 879–916.

²² „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“ (navedeno prema Hori, Broscat 1994, 102).

- [4] Bobbitt, Philip. 1996. Public International Law. 96–112. *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*, edited by Dennis Patterson. Oxford: Blackwell Publishing.
- [5] Brzopisni zapisnici Hrvatskog državnog sabora. 1942. Zagreb: Hrvatska državna tiskara.
- [6] Weber, Max. 1964. *The Theory of Social and Economic Order*. New York: The Free Press.
- [7] Whitman, James. 2017. *Hitler's American model: The United States and the Making of Nazi Race Law*. Princeton: Princeton University Press.
- [8] Goldštajn, Slavko. 2012. *1941. Godina koja se vraća*. Beograd Sarajevo: JP Službeni glasnik – Sinopsis.
- [9] Goldstein, Ivo. 2008. *Hrvatska 1918 – 2008*. Zagreb: EPH Liber.
- [10] Goldstein, Ivo. 2013. *Hrvatska povijest*. Zagreb: Novi Liber.
- [11] Živojinović, Dragoljub R. 1994. *Vatikan, Katolička crkva i Jugoslovenska vlast 1941 – 1958*. Beograd: Prosveta – Tersit.
- [12] Zdravković, Miloš. 1/2019. Ustavnopravni temelji NDH. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 67: 113–139.
- [13] Jelić-Butić, Fikreta. 1977. *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941 – 1945*. Zagreb: Liber – Školska knjiga.
- [14] Jessop, Bob. 2008. The State and State-Building. 111–130. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, edited by R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman. Oxford New York: Oxford University Press.
- [15] Jonjić, Tomislav. 2/1999. Pitanje priznanja Nezavisne Države Hrvatske od Švicarske Konfederacije. *Časopis za suvremenu povijest* 31: 261–278.
- [16] Jonjić, Tomislav. 3/2011. Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske. *Časopis za suvremenu povijest* 43: 667–698.
- [17] Kazimirović, Vasa. 1987. *NDH u svetlu nemačkih dokumenata i dnevnika Gleza fon Horstenau 1941 – 1944*. Beograd: Nova knjiga – Narodna knjiga.
- [18] Kallis, Aristotle A. 1/2006. Fascism, Charisma and Charismatisation: Weber's Model of Charismatic Domination and Interwar European Fascism. *Totalitarian Movements and Political Religion* 7: 25–43.

- [19] Kovačić, Davor. 2014. *Oružništvo Nezavisne Države Hrvatske: Redarstveno tijelo i vojna postrojba 1941 – 1945*. Zagreb: Zvonimir Despot – Hrvatski institut za povijest.
- [20] Krizman, Bogdan. 1978. *Ante Pavelić i ustaše*. Zagreb: Globus.
- [21] Krizman, Bogdan. 1980. *Pavelić između Hitlera i Musolinija*. Zagreb: Globus.
- [22] Krstić, Ivana, Miloš Jovanović. 2017. Međunarodnopravni status Nezavisne Države Hrvatske. 195–232. *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske*, urednici Boris Begović i Zoran Mirković. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [23] Kustić, Živko. 1996. *Iskreno oduševljenje na veliki četvrtak 10. travnja 1941*. Panorama 102. Zagreb.
- [24] Marinković, Tanasije. 2017. „Takozvana“ Nezavisna Država Hrvatska. 75–109. *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske*, urednici Boris Begović i Zoran Mirković. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [25] Marjanović, Jovan. 1963. *Ustanak i narodnooslobodilački pokret u Srbiji 1941*. Beograd: Institut društvenih nauka – Odeljenje za istorijske nauke.
- [26] Marković, Ratko. 2018. *Ustavno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [27] Matković, Hrvoje. 1994. *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*. Zagreb: Naklada P.I.P. Pavičić.
- [28] Miljan, Goran. 1/2013. „Karizmatični“ Poglavnik? Poglavnik i formiranje karizmatičke zajednice – primjena i korisnost Weberova koncepta karizme. *Historijski zbornik* 46: 121–147.
- [29] Mirković, Zoran. 2017. Rasno zakonodavstvo u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj. 45–74. *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske*, urednici Boris Begović i Zoran Mirković. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- [30] Pekić, Petar. 1942. *Postanak Nezavisne Države Hrvatske: borba za njeno oslobođenje i rad na unutrašnjem ustrojstvu*. Zagreb: Hrvatska knjiga.
- [31] Radonić Vranjković, Paulina. 2008. Gradski i parlamentarni izbori u Zagrebu 1927. *Zavod za hrvatsku povijest* 40: 249–274.
- [32] Ramet, Sabrina. 2009. *Tri Jugoslavije: izgradnja države i izazov legitimacije: 1918 – 2005*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.

- [33] Trifković, Srđa. 2016. Diplomacija NDH. *Politeia* 11: 27–54.
- [34] Friedrich, Carl J, Zbigniew K. Brzezinski. 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- [35] Hart, Herbert. 2013. *Pojam prava*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik.
- [36] Horvat, Rudolf. 1942. *Hrvatska na mučilištu*. Zagreb: Kulturno-historijsko društvo „Hrvatski rodoljub“.
- [37] Hori, Ladislaus, Martin Broszat. 1994. *Ustaška država Hrvatska 1941 – 1945*. Beograd: DBR International Publishing.
- [38] Colić, Mladen. 1973. *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska 1941*. Beograd: Delta-press.
- [39] Čalić, Mari-Žanin. 2013. *Istorija Jugoslavije u 20. veku*. Beograd: Klio.
- [40] Čulinović, Fedro. 1970. *Okupatorska podjela Jugoslavije*. Beograd: Vojnoizdavački zavod.

Miloš ZDRAVKOVIĆ, PhD

Assistant Professor, University of Belgrade Faculty of Law, Serbia

ELEMENTS OF STATEHOOD OF THE INDEPENDENT STATE OF CROATIA (1941 – 1945)

Summary

The historical phenomenon of the Independent State of Croatia (NDH) is subjected to a basic legal theory analysis, which showed that this Nazi creation, at least to a minimal extent, possessed all the elements of statehood. On a large part of its territory, the Ustasha regime had a monopoly of physical force and was able to implement its basic political purposes. In this regard, the organization of terror against a large number of its inhabitants, which implied a completely new legislation, the formation of new judicial, police and other authorities, the organization of the camp system and railway transport, etc., proves a sufficient measure of the efficiency and regularity of the actions of the NDH state government. Such action produced wartime chaos, which eventually resulted in the loss of elements of statehood, with the creation of a new Yugoslav state in its territory.

Key words: *Independent State of Croatia (NDH). – Elements of statehood. – International recognition. – Functions of the state. – Legitimacy.*

Article history:
Received: 27. 2. 2024.
Accepted: 5. 9. 2024.