

Др Милош ЗДРАВКОВИЋ*

ЕЛЕМЕНТИ ДРЖАВНОСТИ НЕЗАВИСНЕ ДРЖАВЕ ХРВАТСКЕ (1941–1945)**

У овом тексту, историјски феномен Независне Државе Хрватске (НДХ) подвргнут је базичној правнотеоријској анализи која је показала да је та творевина, макар у минималном обиму, поседовала све елементе државности. На великом делу своје територије од око 100.000 квадратних километара, коју је насељавало око шест милиона становника, усташки режим је располагао монополом физичке силе и био је способен да спроводи своје основне политичке циљеве, првенствено стварање етнички чисте хрватске државе. Организовање терора према великом броју својих становника, што је подразумевало једно сасвим ново законодавство, формирање нових судских, полицијских и других органа, устројавање логорског система и железничког превоза итд. доказује довољну меру ефикасности и правилности деловања државне власти НДХ. Такво деловање произвело је ратни хаос, стање супротно оном које би требало да осигурава државна власт, што је за коначну последицу имало губитак државности НДХ и стварање нове југословенске државе на њеној територији.

Кључне речи: *Независна Држава Хрватска (НДХ). – Елементи државности. – Међународно признање. – Функције државе. – Легитимитет.*

* Доцент, Универзитет у Београду – Правни факултет, Србија, *milos.zdravkovic@ius.bg.ac.rs*, ORCID iD: 0000-0002-8096-5149.

** Рад је настао као резултат истраживања у оквиру The Horizon Twinning project „Advancing Cooperation on The Foundations of Law – ALF“ (пројекат бр. 101079177) који је финансиран средствима Европске уније.

1. УВОД

Послератни југословенски конституционалисти и историографи једногласно су одбијали да феномен НДХ појме као државу. Државност НДХ се недвосмислено негирала већ њеним означавањем, па је испред званичног назива државе додавано „такозвана“ или скраћено „тзв.“, или су додавани квалификативи „ушашка“, или је, супротно правилима правописа, уместо Независна Држава Хрватска, „држава“ писана малим почетним словом. Нема сумње да је такву унисоност мишљења различитих аутора диктирао званичан став југословенских власти. Оне су, из бројних политичких, међународних, идеолошких и других разлога, негирале државност НДХ, што се последично одражавало на изостанак академских слобода.

Аргументи којима је подупиран став да НДХ није била држава умногоме су различити и угрубо се могу разврстати у четири тезе: о злочину, о отпору, о протекторату и о противправности. Многи аутори су аргументовали у прилог тези да се НДХ не може сматрати државом зато што је континуирано спроводила злочине против сопственог становништва. Тезу о отпору наводе аутори који тврде да је Народноослободилачки покрет био кључни унутрашњи фактор који је недвосмислено показивао да НДХ није имала сопствени ослонац већ је искључиво била вештачка творевина окупационих сила. Трећу тезу заступају аутори који истичу аргумент да је НДХ била само протекторат Немачке и Италије, без елемената државности, док четврту тезу о противправности бране конституционалисти који тврде да је НДХ настала окупацијом страних сила, супротно важећим међународним и унутрашњим правилима, те да јој се због тога не може признати државност (Маринковић 2017, 78–81).

Без идеолошких оптерећења, појмовно одређење државе је прилично проблематично. Комплексност државе као највишег степена политичког организовања људске заједнице, једнако као и њихова разноликост, утицала је на изостанак њене јединствене дефиниције. Теоретичари државе су зато њено одређење тражили у њеним различитим аспектима: форми, организацији, функцијама, способности присиле, сувереној позицији коју заузима у међународним оквирима, моћи усмеравања политичког деловања, инструменту владајућих класа итд. (Jessop 2008, 112). Ипак, насупрот тој разноликости, у општој правној теорији влада неподељен став да сваку државу чине три основна елемента: територија, становништво и државна власт и да без постојања

сва та три елемента није могуће говорити о постојању државе.¹ Држава, дакле, настаје када оствари сва три елемента, а нестаје када изгуби један од њих. Неопходан и минималан услов за постојање државе јесте постојање државне власти која располаже монополом физичке силе на својој територији који омогућује њено ефективно вршење над становништвом које ту територију насељава.

Примитивни облици државне власти, који су постојали у предмодерним државним облицима попут античких (нпр. хеленистичка Грчка или Рим), или средњовековних (различита војводства, грофовије, марке, жупаније итд.), управо се рефлектују у моћи утемељеној на претњи или стварној примени принуде. Развијеније форме државне власти, карактеристичне за савремене државе, подразумевају њено вршење на основу унапред прописаних општих правних правила које она спроводи путем разгранатог бирократског апарата, што државу чини правом дефинисаном политичком заједницом. Осим легалности, државну власт карактерише и легитимност, која се у најкраћем дефинише као њено прихватање од већине становништва над којим се она врши. Коначно, да би се нека власт означила атрибутом државна, она мора бити суверена. Сувереност је двоструко својство државне власти – да уз своју надмоћ према унутра, што се изражава њеним монополом силе, буде независна према споља у односу на друге државе.

Осим три основна елемента државе, аутори који са позиција теорије међународног права проучавају питање државе подразумевају и четврти елемент државности – способност државе да ступа у односе с другим државама (вид. Bobbitt 1996, 103–105; Јоњић 2011, 670–675; Крстић, Јовановић 2017, 197–203). У доктрини међународног права искристалисала су се два основна теоријска принципа о настанку државе. Према првој теорији – декларативној теорији или теорији ефективности, настанак државе је само једно чињенично стање, које се као такво не може свести у правни оквир. Њен настанак, дакле, зависи искључиво од чињеница, то јест од тога да ли на одређеној територији постоји организована ефективна власт, независно од тога да ли је сам чин њеног настанка противправан или није. Заснивање државе зато не подлеже правној процени, односно не зависи од међународног признања, будући да у међународном праву нису прописана правила о формирању нових држава, а акти признања других држава немају кон-

¹ Осим уобичајених разлога за нестанак државе попут распада или ратног освајања, она може да нестане услед подизања нивоа океана, на пример у случају мале острвске државе Тувалу, којој прети опасност губитка територије.

ститутивно већ само декларативно дејство. Непризнате државе постоје једнако као и оне признате, једино што, за разлику од признатих, непризнате не могу ступати у међународноправне односе.

Насупрот класичној теорији ефективитета, новија, конститутивна теорија не одбацује правну процену настанка нових држава, односно не посматра стварање нове државе само као чињенично стање већ захтева да је такво стање настало у складу с нормама међународног права. Како у међународно право нису прописани услови за настанак државе, тај додатни услов је заправо негативно изражен, што значи да држава не би могла настати ако чин њеног стварања „представља флагрантно кршење међународног права, а нарочито његових когентних норми“ (Крстић, Јовановић 2017, 200). То даље значи да акти признања других држава немају само декларативно већ попримају и конститутивно дејство, без којег се новонастала творевина не би могла квалификовати као држава. Најпознатији пример такве непризнате државе је „Турска Република Северни Кипар“, настала као последица инвазије турске војске која је у јулу 1974. године извршила на делу кипарске територије настањене Турцима. И инвазија и проглашење независности те државе 1983. године биле су осуђене од Савета безбедности резолуцијама 353 и 541. Сем Турске, ту државу није признала ниједна друга, будући да је настала озбиљним кршењем норми међународног права, то јест агресијом.

За разлику од Северног Кипра којем је због нелегалног начина настанка ускраћено међународно признање, може се навести мноштво случајева међународно признатих држава које су настале исто тако флагрантним кршењем норми међународног права. То доказује да међународно право до данас није поставило неспорне критеријуме процене да ли је неки ентитет држава или не, штавише, да се никаква јасна и утемељена правила о настанку и признавању држава не могу са сигурношћу идентификовати. Такође, то истовремено пружа аргументе да се о међународном праву само условно може говорити као о правном поретку у његовом уобичајеном значењу, зато што оно понекад левитира између сфере права и међународних односа моћи и силе (Bobbitt 1996, 103, 111).

2. МЕЂУНАРОДНО ПРИЗНАЊЕ НДХ

Када је 10. априла 1941. године Славко Кватерник на Загребачком радију прогласио Независну Државу Хрватску, он је сасвим јасно и с пуним правом нагласио да је воља усташких савезника, то јест Не-

мачке и Италије, пре „nego višestoljetna borba hrvatskog naroda i velika požrtvovanost našeg poglavnika dr. Ante Pavelića, te ustaškog pokreta“, одлучила о успостављању хрватске државности (наведено према Хорват 1942, 625). Усташки савезници су у исто време били и окупатори који су снагом своје војне силе заузели југословенски простор, па је њихова воља одлучивала како о хрватској државности, степену њене самосталности и њеном положају у оквиру „новог европског поретка“, тако и о границама нове државе, које ј еу тренутку проглашења тек требало одредити.

Неприпремљена решења за нову југословенску ситуацију насталу државним ударом налагала су импровизацију, а она је открила одређену колизију интереса између Немачке и Италије. Одраније утврђена подела интересних сфера између сила Осовине одређивала је примат Италије у јадранском појасу. Но Хитлер је баш у том периоду био особито љут на свог италијанског партнера. Као и у претходном Великом рату, италијанска војна сила се показала несолидном и он више није био спреман да цело хрватско подручје препусти италијанској страни. Због тога је самостално доносио одлуке, а само је о оним важнијим обавештавао Мусолинија. Тако је, тек пошто му је Хилер саопштио своју одлуку да разбије Југославију, Мусолини позвао Павелића к себи, рачунајући да ће посредством њега остварити своје амбиције према јадранском појасу.

Истовремено, сасвим независно од Италијана, Немци су заиграли на карту Влатка Мачека, лидера Хрватске сељачке странке, као неспорног хрватског вође, но упркос тешким притисцима, он је одбио немачке аранжмане, па су се Немци окренули екстремним десничарским групама. Идеја да посредством некадашњег аустроугарског официра Славка Кватерника и релативно уске групе усташа у земљи искористе хрватске тежње ка независности ради лакшег комадања Југославије, већ у самом зачетку је значила мању подршку хрватског становништва будућем државном вођству.

Немачке и италијанске несугласице поводом статуса и граница НДХ у значајној мери су отклоњене 14. априла, приликом Павелићевог задржавања у Карловцу на његовом путу ка Загребу. Мусолини је инсистирао да му Павелић још једном, у свечаној форми, потврди раније преузете обавезе које су се тицале препуштања Далмације Италији. После одређених трзавица између Немаца и Италијана, договорено је да се питање признања и питање граница НДХ раздвоје, што је био услов да Италија призна НДХ као државу. Према том договору, Павелић је из

Карловца упутио телеграме Хитлеру и Мусолинију у којима је затражио признање НДХ (Цолић 1973, 112). Већ сутрадан, 15. априла, добио је одговор од обојице. Хитлеров је гласио:

„Др Анте Павелић, Загреб. Захваљујем Вам на телеграму и на депеши генерала Кватерника, којим ми стављате до знања проглашење Независне државе Хрватске у складу с вољом хрватског народа, те којом ме молите да Њемачки Рајх призна Независну државу Хрватску.

За мене је особита радост и задовољство што Вам могу јавити да њемачки Рајх признаје Независну државу Хрватску у часу, кад је хрватски народ нашао своју дуго жељену слободу кроз побједоносно надирање трупа сила осовине. Њемачка ће се влада радовати, што ће се о границама нове државе споразумјети с хрватском народном владом у слободној измјени мисли. Управљам најбоље жеље Вама и будућности хрватског народа“ (наведено према Чулиновић 1970, 230).

Мусолинијев одговор Павелићу је гласио:

„Др Анте Павелић, Загреб. Примео сам депешу, којом ми јављате проглашење државе Хрватске у складу с вољом хрватског народа, те у којој ме молите за признање Независне државе Хрватске од стране фашистичке Италије. С највећим задовољством поздрављам нову Хрватску, која је себи данас извојштила дуго жуђену слободу, када су силе Осовине уништиле умјетно створену Југославију. Радује ме што Вам могу изразити, да фашистичка држава признаје независност државе Хрватске. Фашистичка ће се Италија радовати што ће се с хрватским народом споразумјети о одређивању граница оне државе, којој талијански народ жели сву срећу“ (наведено према Чулиновић 1970, 231).

И пре него што су НДХ признали њени ствараоци, Мађарска је пожурила да то прва учини те је већ 10. априла изјавила да признаје нову државу, док је 14. априла њен генерални конзул у Загребу отишао до Карловца, у коме се тада налазио Павелић, да му лично пренесе поруку своје владе о признању (Јелић-Бутић 1977, 95; Цолић 1973, 113). Разлог такве журбе био је билатерални уговор о „Вечном пријатељству“ између Мађарске и Југославије, склопљен у децембру 1940. године. За мађарску страну проглашење НДХ је значило престанак постојања Југославије, па тиме и престанак уговорних обавеза према њој. Тиме је правдана окупација дела југословенске територије, пошто су мађарске трупе већ сутрадан по проглашењу НДХ прешле граничну линију са Југославијом. Даља признања НДХ уследила су од Словачке и Бугарске, које су је признале у априлу, а наредних месеци признали су је и Румунија, Јапан, Шпанија, Данска, Финска, Манџуко и Национална Кина.

Све државе које су *de iure* признале НДХ, укупно њих дванаест, биле су потписнице Тројног пакта или Антикоминтернског пакта, којима је и НДХ по свом стварању приступила.

Сем *de iure* признања, НДХ је с још неколико држава ступила у правне односе, па се такви односи могу разумети као *de facto* признања од тих држава. НДХ је улагала нарочите напоре да добије признање и од Ватикана. И сам Павелић је у мају 1941. године био у посети папи Пију XII, али је за све време постојања НДХ Ватикан званично признавао Југославију и одржавао дипломатске односе с њеном владом у избеглиштву преко њеног посланства у Ватикану. С друге стране, са НДХ је разменио сталне делегације те је у Загреб упутио бенедиктинца опата Рамира Марконеа (Giuseppe Ramiro Marcone) као свог апостолског легата (визитатора), док је влада НДХ у Ватикану успоставила Уред изванредног опуномоћеника, који није имао формалне везе с посланством НДХ у Риму (Крстић, Јовановић 2017, 215). Колико је влади НДХ било стало да се односи с Ватиканом прикажу на што вишем службеном нивоу, показује то да је ватикански легат опат Марконе, упркос његовом формалном статусу, био уврштен на листу акредитованог дипломатског кора, па је често с осталим дипломатама у Загребу присуствовао јавним манифестацијама (Матковић 1994, 61; Цолић 1973, 113).

Осим Св. Столице, влада НДХ се трудила да и од неутралне Швајцарске добије *de iure* признање, које се никад није догодило углавном због противљења британске и америчке дипломатије. У Швајцарској је током рата деловало југословенско посланство у Берну јер је она наставила да признаје њену владу у избеглиштву, али је, с друге стране, задржала свој конзулат у Загребу. Као и у случају Св. Столице, власти НДХ су швајцарског конзула третирале као дипломатског, а не само као конзуларног представника. Такође, Швајцарска је с НДХ склопила два трговинска споразума, а као депозитар одређених међународних уговора, позитивно је одговорила на захтев владе НДХ за приступ Светском поштанском савезу (Јоњић 1999, 271). На основу склопљених трговинских уговора, Швајцарска је дозволила оснивање Сталног трговинског представништва НДХ. Како је у Берну наставила да делује амбасада признате Краљевине Југославије, Швајцарци су за место Сталног трговинског представништва НДХ одредили Цирих, а Представништво је, осим трговинских послова, уз прећутну сагласност Швајцарске, обављало и дипломатско-конзуларне послове, али и послове обавештајне службе (Јелић-Бутић 1977, 96; Јоњић 1999, 272–278). Осим са Швајцарском, НДХ је 1942. године склопила трговински споразум с (вишијевском) Француском, док је у Загребу функционисао француски конзулат. Поврх тога, НДХ је у Паризу, односно Лиону, установила Стално изасланство

за привредне послове, а у Вишију је установљено хрватско културно изасланство (Јоњић 2011, 697; Крстић, Јовановић 215). Све у свему, у Загребу је постојало седам посланстава (амбасада) осовинских и сателитских земаља. С друге стране, министар иностраних послова Младен Лорковић је приликом свог обраћања у Хрватском државном сабору 1942. године „резимирао прве месеце постојања МВП: успостављено је пет одељења са двадесет одсека и пододсека, отворена су посланства у Риму, Берлину, Братислави, Будимпешти, Софији, Букурешту, Мадриду и Хелсинкију и конзуларна представништва разних нивоа у Задру, Милану, Бечу, Прагу, Минхену, Грацу, Ријеци, Љубљани, Марибору, Београду и Фиренци“ (Трифковић 2016, 38).

3. ОДРЕЂИВАЊЕ ГРАНИЦА НДХ

Први јаснији план за распарчавање југословенске државне територије одредио је Хитлер у „Привременим смерницама за поделу Југославије“, то јест Директиви 27 од 12. априла 1941. године. Између осталог, у том документу се наводи да ће Хрватска „унутар својих националних граница постати самостална држава. Њемачка се неће мијешати у њене унутрашње политичке прилике“ (Јелић-Бутић 1977, 84). На основу „Привремених смерница“ изгледа да Немци нису унапред рачунали Босну и Херцеговину у оквиру хрватских националних граница јер је политичко уобличење простора БиХ препуштено Италији. Уз извесна одступања, те смернице су биле потврђене у директном разговору немачког и италијанског министра спољних послова, фон Рибентропа и грофа Ћана, који су се у Бечу 20. и 21. априла договорили о интересној подели Југославије. Разлика у интересима два осовинска партнера одредила је будуће статусе распарчаних делова југословенске краљевине. Њен највећи део, нешто више од две петине укупне ликвидационе масе, требало је да припадне НДХ. И мада је Немачка формално признавала независан статус нове хрватске државе, Италијанима је у њој препуштено првенство интереса.

Гранична линија с Трећим рајхом утврђена је на основу уговора потписаног 13. маја 1941. године. Њиме је, заправо, извршено разграничење између НДХ и дела Словеније који је прикључен Немачкој. Пошто је јужни део Словеније анектирала Италија, остатак западне границе НДХ утврђен је међусобном изменом нота у јулу 1941. године. Гранична линија се протезала од „tromeđe NDH, Nemačke i Italije na Žumberačkoj Gori, гijеком Kupom преко Gorskog kotara до Bakarskog залијева“ (Матковић 1994, 64). Источну границу према окупираној Србији

Павелић је прогласио једностраним актом – *Zakonskom odredbom o istočnoj granici Nezavisne Države Hrvatske* донетом 7. јуна 1941, разуме се, уз претходну дозволу Немачке.² Законском одредбом Павелић је источну границу НДХ повукао:

„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

Док је разграничење с Немачком и од ње окупираним територијама ишло прилично течно, крупни проблеми су се јавили приликом разграничења са Мађарском и Италијом. На самом почетку Априлског рата, Мађарска је под окупацију ставила подручја Бачке, Барање, Међимурја и Прекомурја. Окупацију Међимурја у којем су Хрвати представљали већинско становништво мађарска војска је извршила под изговором војних стратешких разлога, признајући Хрватској суверенитет на том подручју. Упркос обећањима мађарског генералног конзула, које је већ 14. априла дао Павелићу док је овај још био у Карловцу, да Мађарска, независно од уласка своје војске, признаје Међимурје као саставни део НДХ, делегација која је у јуну 1941. дошла у Загреб ради решавања разграничења две државе предложила је граничну линију каква је постојала до 1918. године. Стара граница је одвајала Међимурје од Хрватске, па се мађарска делегација позивала на своја историјска права, без обзира на чињеницу да су Хрвати чинили велику већину становништва те области. Након низа неуспешних преговора о статусу спорне области, мађарска страна се показала као несумњиво јача, те је у неколико корака остварила свој пуни суверенитет у Међимурју (Јелић-Бутић 1977, 94).

² Под немачком управом нашло се и подручје источног Срема, које је према унутрашњој подели Аустроугарске припадало хрватској територији, али је немачка влада почетком октобра 1941. године одлучила да источни Срем са Земуном препусти НДХ. Крајем истог месеца, Павелић је на основу немачке одлуке донео *Zakonsku odredbu o protezanju zakonskih propisa na područje grada i kotara Zemun kao i na ostalo područje istočnog Srijema*.

³ Закони и законске одредбе НДХ наведени су према званичном издању „*Nezavisna Država Hrvatska – Zakoni, zakonske odredbe i naredbe (knjiga I-L)*“, uredio A. Mataić, Tisak i naklada knjižare St. Kugli, Zagreb 1941–1944.

Разграничење и међусобни односи са Италијом показали су се као најпроблематичнији за НДХ као младу државу. Њени усташки идеолози, док су деловали у емиграцији, заступали су идеју о независној Хрватској чија је територија требало да се протеже и на њеном целокупном етничком и на историјском подручју.

Усташама, али не само њима, веома је сметао облик Хрватске који је подсећао на кифлу, те су сматрале да је ради доброг геостратешког облика и положаја Хрватској потребан трбух, то јест Босна и Херцеговина. Иако је унутрашња подела Краљевине Југославије, када је 1939. године створена Бановина Хрватска, унеколико поправила тај облик кифле, тако што су јој крајеви делимично скраћени, а средина проширена, усташе су такво решење сматрале националном издајом, због тога што су у својој националистичкој концепцији Босну и Херцеговину сматрале хрватским подручјем. Истина, то подручје никада није било део „*rovijsne Hrvatske*“, али је по усташама представљало хрватско етничко подручје. Будући да су у БиХ католици представљали трећу конфесију по бројности, усташе су истакле прилично бесмислену тезу да муслиманско становништво у Босни, у ствари, представља етнички најчистије Хрвате, такозвано цвеће хрватског народа. Руковођени истом бесмислицом, усташе су и подручје Санџака прогласиле за свој етнички простор, пошто је у Санџаку муслиманско становништво најбројније.

Због односа сарадње са италијанским фашистичким властима које су им у емиграцији пружале уточиште, усташки идеолози су свесно прећуткивали ноторне чињенице јер су с много више разлога него у случају БиХ и Санџака могли аргументовати да истарско и ријечко подручје, већински насељено словенским католичким живљем, представља хрватски етнички простор. Но не само да усташе то нису истицале већ су остале потпуно неме на веома лош положај тог становништва у границама Краљевине Италије, којима је ускраћивано право на национални идентитет и језик и које је све време фашистичке владавине било излагано принудној италијанизацији. Штавише, Павелић је, супротно хрватским националним интересима, био спреман да Италији, ради личне власти, препусти у етничком и историјском смислу неспорне делове хрватске државне територије.

Пошто у тренутку проглашења НДХ Немци нису рачунали босанско подручје у оквиру њеног државног простора, питање статуса и одређивања граница НДХ за њих је на првом месту значило договор с италијанским савезником, док је нова усташка власт у том погледу представљала тек другоразредни фактор (Јелић-Бутић 1977, 84). Баш у том периоду, после неславног војевања 1940. и 1941. године, Мусолини

је у својој земљи трпео приличан притисак. Присаједињење Далмације Италији је зато била хитна ствар коју је очекивало италијанско јавно мњење и која је требало да поправи његов диктаторски углед. Утолико се новоуспостављени усташки режим нашао у тешкој ситуацији. С једне стране требало је испунити одавно преузете обавезе према фашистичкој Италији,⁴ док је, с друге стране, требало спречити да губитак Далмације подрије ионако танке темеље усташке владавине. Павелић се определио за политику чекања, надајући се да ће италијанска окупација, али и њени апетити, ослабити протоком времена. Мусолинију није било до чекања и питање разграничења и уређења односа са НДХ за њега је било хитно. Због тога италијанска окупациона војска на територији коју је контролисала није дозвољавала успостављање органа нове хрватске државе док се основна питања претходно не реше.

Рибентроп и Ђано су се, на поменутом састанку у Бечу 20. и 21. априла, на крају договорили да читав југословенски простор остане у стању окупације, без обзира на проглашење НДХ. На том састанку су се откриле многе супротности између италијанских и немачких интереса. Немци су првенствено били заинтересовани да се нова хрватска држава што пре осамостали како немачка војна сила не би морала у њој да се задржава и како би немачка влада, на основу привредних и трговинских споразума, могла у највећој мери да експлоатише хрватски простор. Супротно томе, Италија није желела осамостаљење НДХ јер је гајила амбиције да се територијално увећа на њен рачун, а да остатак Хрватске потпуно веже уз себе путем персоналне, монетарне, царинске и других унија (Јелић-Бутић 1977, 87). Супротности у немачким и италијанским интересима на крају су споразумно превазиђени, мада су трзавице између осовинских партнера потрајале до италијанске капитулације 1943. године. Југословенски окупирани простор подељен је између Немачке и Италије, а демаркациона линија коначно је утврђена 23. априла. Њоме је територија НДХ била подељена на северни део, који су под окупацијом држали Немци, и јужни, под италијанском окупацијом. Линија разграничења протезала се од тромеђе Немачке,

⁴ Павелић је још у јуну 1927. године ступио у контакт с италијанским фашистима, када су га у Риму примили високи функционери Фашистичке странке којима се овај пожалио на ужасан положај Хрватске у Краљевини СХС, а исказао је и жељу за формирањем сопствене државе у оквиру италијанске интересне сфере. Тада је Павелић предао и једну промеморију у којој се истиче да су „Hrvati spremni prilagoditi se sferi italijanskih interesa, politički i ekonomski, a također i u vojnom pogledu“. Монополишући тумачење хрватских националних интереса, Павелић се у својој промеморији понео *longi manu* нагласивши да су Хрвати „spremni izvesti krajnje posledice još dalje od ograničenja iz Rapallskog ugovora“ (наведено према Матковић 1994, 29).

Италије и НДХ на Жумберачкој гори и кретала се до северне границе са Црном Гором (настављајући даље до Косова и Македоније), отприлике 200–250 километара паралелно са јадранском обалом. Велики градови су углавном потпали под немачку окупациону зону, а Немачка је, користећи се правом јачег, и у италијанској зони осигурала своје економске интересе, пре свега експлоатацију руда од којих је зависила њена ратна машинерија.

Павелићева тактика чекања, у којој су га због сопствених интереса подржавали и Немци, показала се као промашај (Кризман 1978, 459). За Мусолинија питање разграничења и регулисања односа са НДХ није трпело никакво одлагање па је Павелић био притиснут да се оно одмах и реши. Једва две недеље након проглашења НДХ, Ђано је тим поводом упутио Павелићу позив на састанак, који је већ сутрадан, 25. априла, одржан у Љубљани. На том састанку италијанска страна је изнела максималне територијалне захтеве, али Павелић ипак није могао да пристаје да целокупна јадранска обала од Ријеке до Боке Которске припадне Италији. У суштини, он није оспоравао италијанске империјалистичке амбиције, на чијим крилима је и сам дошао на власт, већ се трудио да у некој мери сачува хрватске интересе у спорном подручју.

Како састанак у Љубљани није довео до конкретног решења, даље преговарање се одвијало редовним дипломатским путевима. Као много јача страна у преговорима, Италијани су наставили жесток притисак на Павелића, који је под њим попуштао. Одступио је од свог става о територијалном разграничењу који је бранио на састанку у Љубљани, тражећи само Сплит с најужим залеђем, али је и тај став ублажио захтевајући само заједничку управу у Сплиту. Пристао је да НДХ ступи у персоналну унију с Краљевином Италијом, али је ипак успео да избегне стварање царинске и монетарне уније, а није попустио ни пред захтевом да се војска НДХ стави под директну контролу италијанске (Јелић-Бутић 1977, 88).

Пошто су ставови две неравноправне стране сасвим приближени, и то тако што је хрватска страна пристала на највећи број италијанских захтева, у Тржичу (Монфалконеу) крај Трста 7. маја је одржан састанак између Мусолинија и Павелића. Мусолини је исправо процењивао да ће територијални губитак Далмације за нове усташке власти представљати тежак ударац. Зато је био спреман да својим штићеницима из емигрантских дана препусти већи део босанског подручја као вид компензације, како би ови пред својим јавним мњењем на неки начин могли да убла-

же губитак Далмације.⁵ Такође, показао је спремност да изађе у сусрет Павелићу неким ситнијим територијалним уступцима на Јадрану. Италијанско одступање од захтева за непосредном контролом оружаних снага НДХ решено је значајном демилитаризацијом јадранског подручја под хрватском контролом, где је НДХ могла да задржи само симболичне снаге.

На састанку у Тржичу договорено да се цео аранжман свечано формализује, па су делегације двеју влада, предвођене Мусолинијем и Павелићем, 18 маја 1941. године у Риму склопиле три билатерална уговора: *Уговор о одређивању граница између Краљевине Хрватске и Краљевине Италије*, *Споразум о питањима војничког значаја која се односе на јадранско-приморско подручје* те *Уговор о јамству и сурадњи између Краљевине Хрватске и Краљевине Италије*. Тај сет међународних уговора познат је под синтагмом „Римски уговори“. За одређивање државне територије НДХ најважнији је био први, којим је повучена њена јужна граница, чиме су поништени хрватски национални интереси у Далмацији, дотле успешно брањени у оквиру Краљевине Југославије.

4. СТАНОВНИШТВО НДХ

Осим територије, други основни елемент који чини државу јесте њено становништво. Становништво чине сви људи који се налазе на државној територији, а то су њени држављани, странци и лица без држављанства (апатриди). На све њих, и на оне који су стално настањени на њеној територији и на оне који на њој само тренутно бораве, односи се правни поредак те државе. Тај принцип територијалног, то јест просторног важења права карактеристичан је за савремене државе, док се у ранијим временима, у предмодерним државама, у значајној мери примењивао и персонални принцип.

⁵ И гроф Ђано је током преговарања о уређењу односа Италије и НДХ био свестан да би превелике италијанске територијалне амбиције могле довести до Павелићевог пада, што би угрозило италијанске интересе (вид. Кризман 1980, 20–37). С друге стране, пропаганда НДХ је губитак најзначајнијег дела Далмације прикривала податком да Хрватска у целокупној својој историји никада није била територијално већа.

Највећи број становника једне државе чине њени држављани, док су странци и апатриди бројчано мање заступљени.⁶ Држављанство се одређује као лична, трајна и јавноправна веза одређеног лица и државе којом се ствара систем међусобних права и обавеза. С једне стране, држављани уживају одређена права која други становници државе не поседују, као што су активно и пасивно бирачко право, право политичког деловања, одређена социјална права, право рада у државним институцијама итд., док, с друге стране, имају и посебне обавезе, пре свега обавезу одбране државе. Такође, држава са своје стране има обавезу да штити своје држављане и када се не налазе на њеној територији, то јест када су у статусу странаца, што чини путем својих дипломатских и конзуларних представништава.

У античким робовласничким и средњовековним феудалним државама, разлике међу становницима биле су још израженије него данас. Они који су били трајно настањени на територији тадашњих држава делили су се на слободне и неслободне, а и између слободних су постојале разлике у статусу. Развојем државе од њених предмодерних ка модерним и савременим облицима, уочљива је тежња правног изједначења држављана, за коју се може рећи да је постигнута само у ужем кругу либералнодемократских држава, али и ублажавања разлика између држављана, с једне стране, и странаца и апатрида, с друге стране. Савремене либералнодемократске државе су тек у 20. веку изједначиле жене у политичким правима, док је једна од њих, Сједињене Америчке Државе, истовремено спроводила политику расне сегрегације. И данас у најмноготуднијој држави на свету постоји кастински систем, док је правни положај жена и мушкараца у многим исламским државама неједнак.

Развој државе као политичке заједнице се тако може посматрати као свеопшта историја људске неједнакости. Посматрано у том оквиру, посебно ако се у обзир узму простор и време настанка прве државе Јужних Словена, Устав Краљевине СХС из 1921. године је у много чему био напредан. Њиме су укинуте бројне правне неједнакости које су дотле постојале на територији коју је она заузела. Држава је била дефинисана као лаичка, демократска, либерална и социјална, чиме је поништен претходан привилегован положај клерикалне, аристократске и велепоседничке мањине. Тако су након његовог доношења племићке титуле задржале још само симболичан, али не и статусни значај, а њиме

⁶ Ту такође постоје изузеци, на пример, државе Катар или Уједињени Арапски Емирати су због политике економског развоја прихватиле велики број странаца, па они данас чине велику већину њиховог становништва.

је докинуто и кметство које је на одређеним деловима још постојало. Краљевина СХС је на својим деловима територије које је раније захватало Аустроугарско царство укинула имовински цензус, чиме је значајно проширен број лица која су уживала политичка права. То је био предуслов наглог развоја Хрватске сељачке странке, за коју се сеоско становништво масовно опредељивало. Истине ради, еманципацију жена у политичком погледу донела је тек друга Југославија, а ваља нагласити и то да је под притиском нацистичке Немачке Краљевина Југославија 1940. године својим законодавством у једној мањој мери сузила круг права оних својих држављана који су били јеврејског порекла.

Распарчавањем прве Југославије, формирана је НДХ. За највећи број некадашњих југословенских грађана то је значило озбиљан цивилизацијски суноврат. У Уставу и Начелима Усташке хрватске револуционарне организације (УХРО) из 1932. и 1933. године, НДХ је замишљена као ексклузивни хрватски државни простор. Како су усташе уз помоћ Трећег рајха и Италије формирале НДХ, могле су да у дело спроведу основне принципе државног организовања, које су претходно идеолошки уобличиле. Та врста националног ексклузивизма који су усташе пропагирале директно је водила успостављању различитих врста неједнакости које претходна југословенска држава није познавала. Штавише, у односу на страначки програм Хрватске странке права с краја 1918. године, у чијем уобличењу је учествовао сам Павелић као тадашњи секретар, а доцнији председник странке, та дискрепанција је била потпуна, таман колико и Павелићево лицемерје. У том програму, хрватским грађанима су се гарантовали „*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 čovječka prava i slobode*“ (наведено према Хорват 1942, 27). Успостављање НДХ зато није означавао само повратак на *ancient regime* карактеристичан за апсолутистичке монархије у којима политичка права нису постојала (вид. Маринковић 2017, 100–104). Било је то успостављање стања које се, заправо, не може упоредити ни са једним претходним државним обликом. Формирање и функционисање НДХ, као епигонске варијанте тоталитарне државе, био је феномен 20. века, новост у тој свеопштој историји људске неједнакости.

На простору НДХ који је обухватао више од 100.000 квадратних километара,⁷ живело је преко шест милиона људи. Подаци о укупном броју и саставу становништва варирају. Последњи попис становништва у Краљевини Југославији спроведен је 1931. године, па је тачан број становника који се налазио на територији НДХ у тренутку њеног формирања немогуће утврдити. Према званичним подацима тог пописа, на територији коју је десет година касније заузела НДХ живело је 5.657.085 грађана. На основу природног прираштаја, тај број је 31. децембра 1941. године требало да буде 6.663.157, који је опет био нешто виши у односу на званичну статистику НДХ, спроведену ради војних и економских потреба нове државе (Јелић-Бутић 1977, 106). Према тој статистици, која је објављена у *Brojitenim [статистичким] izveštajima*, НДХ је на крају 1941. године бројала укупно 6.547.400 становника, од чега 3.286.800 жена и 3.266.600 мушкараца, док је укупна површина 22 велике жупе и града Загреба на које се статистика односила била 101.889 квадратних километара (Цолић 1973, 184).⁸

Осим проблема утврђивања тачног броја становника НДХ, јер су многи становници допали заробљеништва, немали број је 1941. године отишао на рад у Трећи рајх (званично 80.000, а тај број је вероватно био и већи), непрестаних миграција (имиграција словеначког становништва у НДХ, емиграција хрватског у Србију), великог броја страдалих у ратом захваћеним подручјима итд., додатни проблем је утврђивање структуре становништва. Будући да је број етничких Хрвата католика представљао танку већину у НДХ, према званичној статистици, у Хрвате је било укључено и муслиманско становништво у БиХ, док је број Срба тенденциозно умањиван.

Прорачун о приближном броју и етничкој структури становништва НДХ које је извршило Министарство иностраних послова Трећег рајха у мају 1941. године показује да је Хрвата било 3.300.000, Срба 1.925.000, Муслимана 700.000, Немаца 150.000, Мађара 75.000, Чеха и Словака 65.000, Јевреја 40.000 и Словенаца 30.000 (Марјановић 1963, 22–23). Битно другачије податке доноси усташке публикације, па је према једној од њих из 1942. године, Хрвата укупно било 4.868.831,

⁷ Према званичним подацима, величина територије НДХ износила је 115.133 квадратна километра, али су ту урачунате и територије на којима НДХ није имала суверенитет. Немачки подаци говоре да је територија НДХ била око 100.000 километара квадратних (Марјановић 1963, 22–23), а сличан податак износи и велика већина историчара.

⁸ По покрајинама: Хрватска и Славонија (рачунајући и Срем) – 3.360.000, Босна и Херцеговина – 2.850.000 и Далмација без анектираних делова – 360.000. Највећи број историчара се слаже да је у НДХ живело око шест милиона људи.

Срба 1.250.000, Немаца 170.000, Мађара 69.000, Чеха и Словака 44.000, Словенаца 37.000. Муслимани се због усташке идеологије не помињу као посебна група, док се за Јевреје не наводе подаци (Пекић 1942, 97). Ни међу историчарима нема потпуне сагласности о броју и саставу становништва НДХ, али су одступања далеко мања него између нацистичких статистичара и усташких идеолога. Угрубо, Хрвата је било преко три милиона, Срба нешто мање од два, Муслимана око 700.000, Немаца 150–170.000, Јевреја 35–40.000 и Рома око 30.000.

Држављанство је као јавноправна веза између појединаца и државе којом се ствара систем међусобних права и обавеза било дефинисано *Zakonskom odredbom o državljanstvu* која је донета 30. априла 1941. године. У односу на законодавство Краљевине Југославије, које је и својим највишим актом – Уставом из 1931. године у члану 4 предвидело: „Држављанство је у читавој Краљевини једно. Сви су грађани пред законом једнаки. Сви уживају једнаку заштиту власти. Не признаје се племство ни титуле, нити икаква преимућства по рођењу“, законодавство НДХ је представљало цивилизацијски назадак. Законском одредбом о држављанству НДХ, становништво које је до формирања НДХ уживало држављанство Југославије подељено је у две категорије: држављане и државне припаднике. Сама Законска одредба је веома штурa, уосталом као и велика већина општих правних аката потеклих из усташке кухиње, чиме је смишљено остављен простор за крајњу арбитрарност у њиховој примени. Њоме је државни припадник дефинисан као особа која стоји под заштитом НДХ, док је чланом 2 одређено: „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.“ На основу те законске одредбе носиоци политичких права моли су бити само држављани, али не и државни припадници.

Чланом 1 Законске одредбе било је предвиђено да се државно припадништво стиче према прописима законске одредбе о државном припадништву, која, вреди запазити, нити је донета заједно са Законском одредбом о држављанству, што би налагала уобичајена правила номотехнике, нити је та законска одредба икада доцније била донета. Тако је правнички немогуће одредити ко би били државни припадници, а једнако је немогуће одредити и ко би били држављани, будући да је члан 2 Законске одредбе о држављанству нормиран тако неодређено да се може свакако тумачити. Ипак, у члану 3 Законске одредбе било је предвиђено да носиоци политичких права могу бити само држављани. Како у НДХ нису постојала политичка права (активно и пасивно бирачко право, право на политичко удруживање и деловање, слобода говора

и јавног окупљања, слобода штампе итд.), у том погледу нису постојале статусне разлике између државних припадника и држављана, односно обе категорије су у ствари били поданици.

Законском одредбом о држављанству обема категоријама је гарантована заштита НДХ, но будући да њоме није постављен ниједан одређени критеријум помоћу којег би се одредило држављанство, односно припадност држави, ко се налази под заштитом НДХ могла је да одлучи само воља усташких функционера. Законодавство НДХ, препуно разноразних флоскула, остављало је слободан простор свакој самовољи и злоупотреби јер колико је критеријум за држављанство био нејасан, толико је била јасна усташка намера да се он таквим учини.

Основни смер развијања усташке идеологије тридесетих година био је усмерен на борбу против Срба у Хрватској и великосрпске политике београдског режима, а не на борбу против јеврејства, што је тек доцније придодато ради привлачења немачких симпатија. Уосталом, Павелић је био секретар, а касније и председник Хрватске странке права, док је Јосип (Јошуа) Франк, по коме су се припадници и симпатизери те странке називали франковци и који је трасирао смер антисрпске политике, био конвертирани Јеврејин.⁹ За Србе је било немогуће установити некакве расне критеријуме, будући да их од Хрвата дели само религија, док су им порекло и језик исти, или барем веома слични, па су критеријуми за држављанство смишљено учињени крајње неодређеним.¹⁰

Оно што је Анте Павелић, као ексклузивни усташки законодавац, „пропустио“ да нормира тог 30. априла 1941. године и донесе законску одредбу којом би се одредили критеријуми за стицање државног припадништва, надоместио је одређивањем критеријума којима

⁹ Јевреји који су имали значајне заслуге за победу усташког покрета „нису били сасвим ретки међу Павелићевим интелектуалним присталицама“ (Хори, Бросцат 1994, 136).

¹⁰ „Шта су биле ослободилачке тежње хрватског народа? Да ли је то било ослобођење од Хабзбуршке монархије (од германизације и мађаризације) или искључиво од Југославије (прецизније од Србије и Срба) или и једно и друго? Потом, у чему би се састојале радње усмерене против тих ослободилачких тежњи? Да ли је, рецимо, особа аријевског порекла због евентуалне наклоности заједничкој држави Јужних Словена радила против ослободилачких тежњи хрватског народа? Очекивало би се да су особе српске националности у великој већини чланови и гласачи Самосталне демократске странке, која је од 1927. године била у коалицији са Хрватском сељачком странком, главном заступником хрватских интереса у држави, сигурни кандидати за држављане. Но догађаји који су уследили потпуно су демантовали то сасвим разумно очекивање“ (Мирковић 2017, 48).

се одређује ко не може бити држављанин. Опонашајући нацистичког законодавца, Павелић је истог дана донео још две законске одредбе: *Zakonsku odredbu o rasnoj pripadnosti* и *Zakonsku odredbu o zaštiti arijevske krvi i časti Hrvatskog naroda*. Обе законске одредбе донете су по узору на такозване Нирнбершке законе Трећег рајха из 1935. године (вид. Блашковић, Алијагић 2010; Whitman 2017). Како је чланом 2 Законске одредбе о држављанству одређено да држављанин може бити само државни припадник аријевског порекла, Законском одредбом о расној припадности из круга држављана искључени су Јевреји и Роми.

Према првој тачки те законске одредбе, лице аријевског порекла је оно које „потјеће од предака, који су припадници европске расне заједнице или који потјећу од потомака те заједнице изван Европе“. Аријевско порекло се доказивало „krsnim (rodним) и вјенчаним листом предака првог и другог колјена (родитеља те дједова и бака)“. С обзиром на стање званичних евиденција на простору БиХ, за доказивање аријевског порекла лица муслиманске вероисповести која нису могла поднети потребне документе било је потребно „pismено posvjedočenje dvojice vjerodostojних свједока, који су познавали njihове предке, да међу њима нема особа nearijsког поријетла“. Другом тачком Законске одредбе са аријевцима су изједначена и лица која „pored arijsких предака имају једног предка другог колјена *Židova* или другог европског nearijsког по раси изједначају се обзиром на стичање држављанства с особама аријског поријетла „. И лица која имају два претка у другом колјену који су по раси Јевреји „takodjer могу бити обзиром на држављанство изједначене с особама аријског поријетла, у колико то у тоčki 3. nije drugačije одреджено „.

За разлику од Законске одредбе о држављанству којом су постављени сасвим магловити услови за стицање држављанства, односно никакви када је у питању одређење припадништва држави, тачком 3 Законске одредбе о расној припадности одређена су прилично прецизна правила о томе ко се сматра Јеврејином.¹¹ За одређење аријевског порекла Роме

¹¹ „Kao *Židovi* у смислу ове законске одредбе вриједје:

1. Особе, које потјећу баре од троје предака другог колјена (дједова и бака), који су *Židovi* по раси. Дједови и баке вриједје као *Židovi*, ако су мојсијеве вјере или су се у тој вјери родили.
2. Особе, које имају два предка другог колјена, који су *Židovi* по раси, и то у овим случајевима:
 - a) ако су биле 10. травња 1941. припадници мојсијеве вјере или ако су касније на ту вјеру прешли;
 - b) ако имају брачног друга, који вриједи као *Židov* у смислу 1;

тачком 4 је прописан још рестриктивнији критеријум, те је у смислу те законске одребе Ром оно лице које „потјече од двају или више предака другог колјена, који су Цигани по раси“.

На основу тачке 5 Законске одредбе о расној припадности, министар унутрашњих послова др Андрија Артуковић донео је 4. јуна 1941. године *Naredbu o ustrojstvu i djelokrugu rada rasnopolitičkog povjerenstva*, које је оперативно требало да спроводи идеологију расне нетолеранције. Павелић је као поглавник НДХ за себе задржао ексклузивно право живота и смрти, па је тачком 6 Законске одредбе одредио да „[о]собама, које су се прије 10. travnja 1941. iskazale zaslužnima за Hrvatski narod, napose за njegovo oslobodjenje, као и njihovim брачним друговима, с којима су склоpile брак прије ступања на снагу ове законске одредбе и потомцима из таквог брака, у колико би се на те особе могла односити ова наредба, може поглавар државе изван прописа ове наредбе признати сва права, која припадају особама аријског поријетла“.¹²

Став усташког режима према муслиманском становништву на подручју Босне и Херцеговине формиран је отприлике када и сама усташка организације. Ослоњени на Старчевићеву концепцију о великохрватском простору, који је обухватао и БиХ, преузели су и његову идеју о припадницима муслиманске вере као етничким Хрватима. Старчевићева концепција није се у битном разликовала од других великонационалних идеја које су бујале током 19. века. Како заокружење

-
- c) ако су после ступања на снагу ове законске одредбе склоpile брак с особом, која има двоје или више предака другог колјена Жидова по раси, и потомци из таквог брака;
 - d) ако су незаконита дјеца са Жидовом у смислу 1, а роде се после 31. сiječnja 1942;
 - e) ако министарство за унутарње послове на обра зложени приједлог раснopolitičkog povjerenstva одлучи, да вриједи као Жидови.
3. Особе, родјене изван територија Независне Државе Хрватске од родитеља, који не потјечу из Независне Државе Хрватске ако су биле 10. travnja 1941. Мојсијеве вјере или имају најмање двоје предака другог колјена Жидова по раси, или вриједи као Жидови у смислу закона земље, из које потјечу.
 4. Особе, које су после ступања на снагу ове законске одредбе склоpile обила-
жењем законске одредбе о заштити аријске крви брак, који је забрањен и њихови потомци.
 5. Особе, која су незаконита дјеца Жидовки у смислу 1.“

¹² Према историјским подацима, изванредно признање аријевских права добило је стотинак Јевреја, а пошто се признање односило и на њихове породице, радило се о укупно до петсто припадника јеврејског народа у НДХ (Bartulin 2014, 154–155).

животног простора који је укључивао БиХ није могао да се правда концепцијом хрватског државног права, јер Босна никада није била његов део, усташки идеолози су спремно износили тезу о муслиманском становништву као етнички најчистијем делу хрватског етничког корпуса. Флоскулом „цвијеће хрватског народа“ ваљало је и појачати танку већину у броју становника коју су чинили прави Хрвати.

Када су усташе преузеле власт у Хрватској, спроводиле су кампању широких размера како би муслиманско становништво придобиле за своју ствар. Као поглавнику НДХ, Павелићу није сметало да се слика са фесом на глави како би те фотографије, у виду разгледница, биле дељене муслиманским припадницима домобранства и усташке војнице. У своју прву владу укључио је босанског политичара Османа Куленовића, доцније и Џафер-бега Куленовића, угледног босанског политичара, председника Југословенске муслиманске организације (ЈМО). Значај босанског подручја за усташе доказује и проглашење Бање Луке за главни град НДХ, мада је то суштински увек био Загреб. Такође, обећање о отварању џамије у Загребу, дато на самом почетку живота НДХ, испуњено је 1944. године, када је Мештровићев Дом ликовних уметника преуређен за потребе верске службе, тако што су око те кружне грађевине сазидана три минарета, док је унутрашњост Дома претрпела ситније измене.

Усташки функционери у својим јавним говорима, као и усташка штампа, истицали су значај припадника муслиманске верске заједнице за хрватство. Тако је министар Јозо Думанцић у говору у Бањој Луци 25. маја 1941. године рекао: „Istom onom ljubavlju kao Starčević i naš Poglavnik ljubi braću muslimane“, а истицане су и друге сличне пароле: „Nacionalni sklad Hrvata ne smeta i ne smije smetati verska različitost“, „bošnjaštvo nije ništa drugo do sačuvano hrvatstvo“ и томе слично. Павелић је у свом говору у Сабору у фебруару 1942. године говорио: „Muslimanska krv naših muslimana je hrvatska krv. Ona je hrvatska vjera, jer su na našoj zemlji njeni pripadnici hrvatski sinovi“ (наведено према Јелић-Бутић 1977, 197–198). Осим крупних речи, усташка политика је усмеравана ка придобијању имућнијих босанских поседника (бегова), којима је обећавана ревизија аграрне реформе извршене за време Краљевине СХС.

Све те политичке мере давале су прилично сиромашне резултате. Сем уског круга муслиманског становништва које је имало непосредне користи од активног учешћа у животу НДХ, његов највећи део је остао пасиван и резервисан према великохрватској идеји. Штавише, муслимански интелектуални кругови су се у неколико наврата чак јавно супротстављали усташкој политици, у неколико резолуција, а од немачких власти је тражено да БиХ добије аутономни статус у оквиру НДХ.

И немачки званични извештаји са терена показују исто, па је у једном од њих који је био упућен Врховној команди немачких оружаних снага (*Oberkommando der Wehrmacht* – ОКВ) напоменуто: „Муслимани би сигурно поступили на исти начин са Хрватима као што ови сада чине са Србима, наравно само кад би могли да дођу до власти. Највећа је заблуда веровати да између Муслимана и Хрвата постоји неко осећање заједничке националне припадности“ (наведено према Казимировић 1997, 114).

Када је реч о статусу различитих група које су чиниле становништво НДХ, законодавство НДХ је показало и неке особености које су одступале од уобичајених одређења држављанства као јавноправне везе између појединаца и државе. Чак и у односу на етничке Хрвате „*koji su se svojim držanjem dokazali*“ па им је признато држављанство, припадници немачке националне заједнице, који и нису морали да буду држављани НДХ, уживали су шири круг права. Тако се положај Немаца у НДХ, који су могли бити и страни држављани, отима стандардном дефинисању држављанства које подразумева да држављани одређене државе поседују највиши круг права и обавеза. Та врста аберације у односу на уобичајене појмове развијене у правној теорији само је једна од многих. Положај немачке националне групе дефинисан је у јуну 1941. године на основу *Zakonske odredbe o privremenom pravnom položaju „Njemačke narodne skupine u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“*, а круг права је даље само прошириван.¹³

Осим потпуне културне аутономије, Немачкој народној скупини допуштен је одлучујући утицај у локалној самоуправи у областима које су насељавали Немци, без обзира на то да ли су били у већини, а дозвољено им је чак и да оснивају сопствене војне јединице.¹⁴ Поврх свега, законодавство НДХ је омогућило и несметан однос са војним и цивилним

¹³ Ова законска одредба је у члану 1 предвиђала:

„*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 vojnice „Njemačke narodne skupine“ u okviru Hrvatske ustaške vojnice u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj* било је предвиђено: „*U priznanju zasluga ‘Njemačke narodne skupine’ za držanje reda i stvaranje novoga poredka te za razoružavanje bivše jugoslavenske vojske prigodom osnivanja*

институцијама стране државе, то јест Трећег рајха, док је њиховом вођи Бранимиру Алтгајеру (Altgayer) додељен положај државног секретара у влади са правом издавања наредби, а у Сабору НДХ су им била осигурана два заступничка места. Доцније је влада НДХ одобрила чак и то да фолксдојчери своју војну обавезу могу да служе у СС јединицама, а такав повлашћени положај Скупине „*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*“ (Хори, Бросцат 1994, 106). Тако се законодавство НДХ и по питању положаја становништва НДХ показало као крајње особено у односу на редовно нормирање положаја људи који се налазе на територији државе и који чине њено становништво.

5. ДРЖАВНА ВЛАСТ НДХ

Осим територије и становништва, трећи елемент државности је државна власт. Како је већ речено, да би нека власт могла да се означи као државна, она, поред монопола физичке силе, треба да буде легитимисана од становништва над којим се врши и да буде суверена, што ће рећи независна у односу на друге државе.

До увођења диктатуре краља Александра с почетка 1929. године, екстремни хрватски националисти, познати као франковци, деловали су у оквиру Хрватске странке права.¹⁵ Иако нису признавали нову државу сматрајући да је она докинула хрватску државност, учествовали су на парламентарним изборима са намером да остану политички

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 Хрватска странка права (ХСП) настала је уједињењем дотадашње Странке права с Неодвисном народном странком 1903. и деловала је до 1918. Од 1905. постаје део Хрватско-српске коалиције. Њени представници непосредно су учествовали у процесу стварања југословенске државе. Након Великог рата, хрватски националисти оснивају странку под истим именом. Да забуна буде потпуна, у две странке различитог програмског усмерења а истог имена, деловала су два имењака такође различитих политичких ставова. Анте Павелић као правашки посланик у Хрватском сабору од 1906. до 1918. последњих година Великог рата залагао се за уједињење југословенских народа. Касније је био и председник Сената Краљевине Југославије, док је велики број некадашњих праваша прешао у редове Демократске странке. Лично је пред регентом Александром прочитао Адресу Народног вијећа чији је потпредседник био, којим је затражено уједињење са Србијом. Ради избегавања забуне у историографској литератури наводи се као Анте Павелић (старији), јер је рођен 20 година пре свог познатијег имењака, или као Анте Павелић (зубар),

видљиви. На изборима за Уставотворну скупштину Краљевине СХС њихова листа је освојила 0,7% гласова, бројем 10.880 (у Загребу 3321) и два посланичка мандата. Поређења ради, Хрватска сељачка странка Стјепана Радића добила је поверење 230.590 бирача. Већ на следећим парламентарним изборима 1923. године освојили су значајно мање гласова, свега 6.469 (у Загребу 4.709) и изгубили парламентарни статус, а две године касније прошли су још горе, освојивши укупно 3.191 глас (у Загребу 912). Радићев ХСС који је на изборима 1923. освојио 367.846, а на наредним 1925. године 376.414 гласова, утврдио је своју доминантну позицију међу хрватским бирачима, поготово у сеоским срединама. Резултати избора јасно потврђују да хрватски народ у то време није прихватао екстремистичке ставове франковаца и да је готово плебисцитарну подршку давао Радићу, изузев већих градских средина где програмско усмерење ХСС-а ка проблемима села и сеоског становништва није привлачило много гласова. У жељи да своју странку поново уведе у парламент државе коју није признавао, Павелић је на изборе 1927. године изашао скупа с Трумбићевим федералистима. Уједињени у Хрватском блоку, као предизборна коалиција прибрали су довољно гласова да пређу цензус и обезбеде два посланичка мандата, од којих је један био његов. Оба мандата освојена су у граду Загребу, где су у односу на друге странке освојили највише гласова (9.795).¹⁶

Након увођења диктатуре, Павелић је отишао у емиграцију где је формирао Усташки хрватски револуционарни покрет (УХРО). Сем што је напустио земљу, напустио је и оквире легалног политичког деловања, а даљу борбу за остваривање хрватске независности наставио је терористичким средствима. У међуратном периоду, нарочито од скупштинског атентата Пунише Рачића, та идеја је добијала све већу подршку хрватског становништва, насупрот идеји заједничке југословенске државе. Када је рат 1941. године дошао на њене границе, идеја о хрватској независности учинила се могућом, чак лако остварљивом, и управо је велика подршка хрватског вођства и народа тој идеји представљала основ из кога је нова усташка власт деривирала свој легитимитет.¹⁷ Усташке власти су одмах преузеле

јер је у Загребу обављао стоматолошку праксу. Да би се избегла забуна око странака истог имена, за Хрватску странку права настала после Великог рата често се користи скраћеница ХСП-Ф (Хрватска странка права – франковци).

¹⁶ На изборима за градске одборнике у Загребу који су одржани 4. августа 1927. (парламентарни су одржани 11. септембра) Хрватски блок је освојио 9.749 гласова од 19.573 изашла (Radonić Vranjković 2008, 268–270).

¹⁷ Усташком покрету је већ у мају 1941. године приступило око 100.000 нових чланова (Goldstein 2013, 303).

институције Бановине Хрватске које су у новонасталим околностима наставиле свој рад. Прилично лако стварање НДХ може се објаснити ратним околностима које су владале 1941. године када су силе Осовине деловале непобедиво, као и у жељи хрватске политичке елите за остварењем идеје хрватске самосталности, односно независности.

Усташка власт је уживала две главне линије институционалне подршке. Прва линија, она политичка, дошла је од Мачека, као нај-утицајнијег хрватског лидера. Мачек се у тренутку проглашења НДХ налазио на месту потпредседника Југословенске пучистичке владе, које је, после Симовићевог позива и извесног краћег премишљања, ипак прихватио. Одбио је немачке планове да као неспорни хрватски вођа постане доминантна фигура у новој држави, будући да у суштини свог политичког бића није био фашиста. Под тешким притисцима којима је био изложен и због страха од ратних разарања које је Београд, за опомену другима, у том тренутку већ претрпео, Мачек је, можда и брзоплето, позвао хрватски народ да прихвати нову усташку власт, што је учинио радијским прогласом (Goldstein 2013, 301). Тиме је Мачек, без обзира на мотиве и околности који су условили његову одлуку, својим прогласом „обезбедио легитимни пренос власти на усташе“ (Маринковић 2017, 96).

Други правац институционалне подршке дошао је од Католичке цркве, која је спремно подржала формирање нове државе. Већ 12. априла, њен надбискуп Алојзије Степинац упутио је Славку Кватернику званичну честитку поводом стварања НДХ, у црквама се изводио *Te Deum* у славу нове државе, а неколико дана доцније званично је посетио и Павелића, кад се овај из дванаестогодишње емиграције вратио у земљу. Многи значајни представници Католичке цркве у Хрватској и „велики део нижег клера и припадника појединих редова (фрањевци), пригрлили су усташки покрет у потпуности, укључујући и примену геноцидних мера. Ретки појединци (бискуп А. Мишић, надбискуп Ј. Ујчић) ограђивали су се од физичког уништавања људи“ (Живојиновић 1994, 12).

Иницијални легитимитет усташке власти у основи је био деривирани, но ваљало би испитати начине на који се тај режим надаље легитимисао након што је у Хрватској преузео власт. У ту сврху, као веома користан, послужио је Веберов приступ. У објашњењу облика моћи и ауторитета, Вебер прави разлику између три типа власти (Weber 1964, 328). Први тип је легална власт са својим бирократско-административним системом, други је традиционални ауторитет, а трећи је харизматска власт. Треба имати на уму да су Веберови модели идеалтипског карактера, односно да је његова анализа одређена „идеалтипским појмовима који више

одговарају хеуристичким функцијама концептуалног обликовања, него описивању историјских стварности“ (Kallis 2006, 25). У реалности је готово немогуће наћи чисте облике како их је Вебер одредио већ је то увек својеврсна комбинација, односно њихово преплитање. На пример, државна власт прве Југославије поседовала је, на првом месту, особине традиционалног ауторитета оличене у положају краља Александра, али је имала елементе и друга два, рецимо, краљевска породица „је imala privlačnost, своје čari, a kralj je, jedini među srpskim političarima, za Hrvate imao mistični čar“ (Памет 2009, 135).

Приликом формирања НДХ, заједно са војним јединицама сила Осовине, у Хрватску су се вратили и усташе емигранти предвођене Павелићем. На свом путу према Карловцу, усташе повратници су у многим местима свечано дочекане, а окупљени народ је на глас коментаришао: „Нема рата, а имамо државу“ (Голдштајн 2012, 12). У ратним околностима подршка новим властима се и не може друкчије изразити (на пример, путем избора) већ одређеним чиновима активне и пасивне подршке: „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). Немали број њих је у наредних неколико месеци прешао у усташке редове, често из опортунистичких разлога.¹⁸

Значајни делови Католичке цркве и њени бројни великодостојници на челу с надбискупом Алојзијем Степинцем све време трајања рата пружали су континуирану подршку властима НДХ и њеном вођи Анти Павелићу. Став надбискупа Степинца према усташкој власти следили су и други црквени великодостојници, као што су др Иван Шарић, надбискуп врхбосански, др Антун Акшамовић, бискуп ђаковачки, др Петар Чуле, бискуп мостарски, фра Јосип Гарић, бискуп бањалучки, др Јанко Шимрак, коадјутор крижевачки итд. Они и многи други католички свештеници „говорили су и писали у њену корист, подржавали њене одлуке, оправдавали поступке или иступали у њену одбрану и очување. [...] Изгледало је да је симбиоза између Католичке цркве и режима постала основ њеног опстанка, ослонац у масама верника“ (Живојиновић

¹⁸ Историчари процењују да је у том периоду између 80.000 и 100.000 људи приступило усташкој организацији (Хори, Бросцат 1994, 126–127; Goldstein 2008, 226).

1994, 14–15).¹⁹ Десно крило ХСС-а и комплетна тзв. сељачка и грађанска заштита као парамилитарне формације те странке ставиле су се под усташки ауторитет. Такође, интелектуални кругови који су деловали у оквиру Матице хрватске на челу с Филипом Лукасом прихватили су и подржавали власт нове државе, који су, у Веберовом смислу, представљали традиционалне изворе моћи.

Ипак, организација власти НДХ и положај који је у њој уживао Павелић указују на то да је, осим традиционалног легитимисања (подршка цркве, политичких и интелектуалних кругова, навикнута послушност становништва итд.), она у значајној мери своју легитимацију покушала да утемељи у самој личности вође усташког покрета, односно у његовом харизматском ауторитету. У оцени природе државног режима и организације власти НДХ сагласни су мање-више сви релевантни аутори, рачунајући и оне који су делали у НДХ. Да је усташки режим био једна врста неоапсолутистичког режима потврђује и Еуген Сладовић дефинишући НДХ као „државу вође“ у којој није постојала подела власти пошто се сва налазила у његовим рукама и додаје: „Поглавник, као вођа и шеф државе господар је државне управне власти, а истовремено и законодавац на највишем месту, шеф владе, па тиме и господар државних установа. Он је затим вођа усташког покрета и врховни командант оружане силе“ (наведено према Хори, Броскат 1994, 121). Ипак, неоапсолутистички тип уставности није означавао тек само „повратак на стари режим (*l'ancien régime*) апсолутних монархија. То није више ауторитарна власт владара или цркве, већ социјетални цезаризам“ (Маринковић 2017, 101). У прилог тој тези иде и склапање Римских уговора, којима се Павелић одрекао дела територије у корист Италије, што значи да је земљом располагао попут апсолутног монарха, као да је његов приватни посед.

НДХ се угледала на тада актуелни тип политичких поредака карактеристичних за многе земље међуратне Европе, првенствено Немачке и Италије. Такав облик политичких режима није био утемељен у уставу, онако како се данас уставност неког поретка уобичајено појми. У

¹⁹ У сарајевском недељном листу *Католички тједник*, под уредништвом надбискупа Шарића, у броју од 11. маја 1941. године, писало је: „Над нашем новом, младом и слободном Хрватском указао се на небу знак као слика девичанске мајке божје. Девица долази у посету Хрватској. Она жели да у своју мајчинску одећу увије младу поново рођену Хрватску, управо о хиљадугодишњем јубилеју католицизма у Хрватској. Она се спушта поново на заставу наше слободе, да би на њој заузела своје старо место... Хрватска Господа и Марије из древних времена је васкрсла...“ (наведено према Казимировић 1987, 109–110).

НДХ, уосталом као и у фашистичкој Италији или нацистичкој Немачкој, устав су чинили некодификовани органски закони уставног карактера (Марковић 2018, 74). Такав ауторитарни тип уставности не заснива се на пристанку народа, односно потврди бирачког тела. Та врста легитимитета супституисана је колективним представама о узвишености вође и његовој историјској мисији.

Вебер дефинише харизматску власт као „својеврсни квалитет одређене личности, која је својом врлином одвојена од обичних људи и сматра се као да је надарена натприродним, натчовечанским или, у најмању руку, изузетним моћима или особинама. Те врлине су такве да нису карактеристичне за обичне људе, већ је њихово исходиште божанско те се на таквим основама та личност сматра вођом“ (Weber 1964, 358). Уочљиво је да Вебер аргументује да харизма потиче од појединца, за којег се сматра да има посебан дар, моћ, да је одабран, да као такав постаје у сваком смислу вредан дивљења те да заслужује неупитно поверење, што представља темељ харизматске власти. Према Веберовом схватању, нису довољне само посебна личност и њена моћ за стварање харизматске власти већ је њен одлучујући фактор управо признање њеног постојања од оних који су подложни ауторитету те личности.

Стварању харизматског ауторитета својски су помагали католички кругови, позивајући се на Божје провиђење, па је тако надбискуп Иван Шарић крајем 1941. године објавио „Оду Поглавнику“. Са истим циљем деловали су десно оријентисани интелектуални кругови и усташки идеолози. Један од њих, Данијел Црљен је у часопису *Хрватски народ* од 12. децембра 1941. године, у тексту под називом „Što nam je Poglavnik prije oslobodjenja i sada“ записао: „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“ (наведено према Миљан 2013, 141).

Сам Павелић је исказивао склоност ка ирационалним представама о сопственој историјској мисији. Посебно упечатљив је био његов говор представницима Хрватског државног сабора (ХДС). Једина тачка на дневном реду последње, дванаесте седнице ХДС, одржане 28. децембра 1942. године, било је поглавничково обраћање. У свом говору, Павелић

је пекао: „Ја не могу демисионирати, ја се не могу захвалити, ја не могу на никог одговорност претоварити и оно, што је господин заступник Ковачевић у одбору рекао, да му је изгледало, да је у неколико згода било, као да би влада желела, да пренесе одговорност на чланове овог Сабора – не, ја protestiram против тога! Ја носим одговорност сам за све. Ја не тражим одговорност нити од министара пред народом. Министар је ту, док служи ствари и nitko га послје не пита за одговорност. Ја ју драге волје преузимам на себе. Преузимам сву одговорност и за војску, преузимам одговорност и за прехрану и за политику и за животе! Зато не тражим и не желим с никим те одговорности диелити, али тражим диелити са свима вана рад и посао и успјеhe“ (*Brzopisni zapisnici HDS*, 187).

Осим елемената традиционалне власти, било би унеколико погрешно закључити да је Павелићев ауторитет око којег је грађен систем власти НДХ у основи био харизматски. Да је он уистину био харизматска личност, не би било потребно ту харизму истицати и наметати путем средстава масовног саобраћања и пропаганде, а поготово не формирањем посебних безбедносних органа чија је једна од основних сврха било застрашивање људи организованим насиљем. У том погледу, усташки режим наликује тоталитарним порецима чија је епигонска варијанта и сам био, у којима се власт легитимише путем „метарационалних емоционалних привлачности које су строго рационално каналисане“ (Friedrich, Brzezinski 1956, 24), те би се најпре могао означити као псеудохаризматски (Маринковић 2017, 99).

Конечно, трећи елемент државне власти, осим монопола силе и легитимизације, представља сувереност као њено специфично својство. Сувереност у основи има своја два израза, унутрашњи и спољни. Први указује на то да је државна власт највиша у односу на све друге власти, односно институције (црквене, школске, спортске итд.) и да као таква ужива супрематију, односно да није субординирана ниједној другој власти већ су оне подређене њој. Други, спољни елемент подразумева да је државна власт независна, то јест слободна од страног мешања у доношење својих одлука, односно да „није дужна да се повинује заповестима било које стране власти која се налази изван државне територије“ (Марковић 2018, 154).

Приликом проглашења НДХ 10. априла 1941. године, Славко Кватерник је у радијској објави истакао да су Божје провиђење, воља савезника (Немачке и Италије) и пожртвованост вође Анте Павелића и усташког покрета одредили стварање нове хрватске државе. Јасно, без распарчавања и окупације Краљевине Југославије, НДХ не би могла бити створена, њена државност је дошла оклопљена у челик тенкова страних држава. Но када су се структуре старе власти распале, хрватски народ је у усташком покрету препознао ону организовану

групу људи која је помогнута немачком и италијанском војском, као и сељачком заштитом ХСС-а која се ставила под њихов ауторитет, била способна да спроведе идеју стварања нове хрватске државе. Та идеја, већ укореењена у предратном времену, а подржана од црквених, политичких и интелектуалних кругова, утицала је на то да хрватско становништво, активно или прећутно, прихвати усташе као носиоце нове власти. Цена таквог прихватања значила је улазак у табор фашистичких сила, уз све последице које је такав избор носио.

Формално гледано, нацистичка Немачка и фашистичка Италија су новој хрватској држави признавале независност. Сви аранжмани који су суштински ограничавали, чак поништавали хрватску независност склопљени су уз пристанак усташке власти коју је оличавао Анте Павелић као њен носилац. Та власт је показала спремност да се у низу крајње неповољних међународних уговора својевољно одрекне оних националних интереса које државна власт на првом месту треба да штити, што је подразумевало чак и одрицање од дела територије. За узврат, усташе су могле да спроводе главне циљеве своје политике, међу којима је главни било стварање етнички чистог простора, у чему су уживали подршку, посебно Немаца. Такође, НДХ је била способна да и са другим државама улази у правне односе, што доказује да је у одређеном погледу била и међународно призната. Но у условима светског рата, када је у многим земљама владао ратни хаос, а није постојао ниједан кутак планете где се последице и утицаји рата нису осећали, питање међународног признања се показује као ирелевантно, у смислу неизвесности ратног исхода. Ниједна савезничка држава није признала НДХ, штавише, НДХ је чак објавила рат Великој Британији и САД, док је своје легије слала у СССР, а то су биле оне земље које су након рата устројиле међународну заједницу према новим принципима и створиле Организацију уједињених нација.

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Идеолошка блискост са фашистичким и нацистичким режимом, њихова војна подршка, институционална подршка хрватских политичких и црквених кругова и подршка великог дела хрватског народа идеји да се формира сопствена држава представљали су носеће стубове на које је била положена власт НДХ. Усташки режим је у много чему подсећао на нацистички: сва државна власт била је концентрисана у рукама егзекутиве, на челу с Павелићем и његовим најближим сарадницима.

Павелић је располагао целокупном законодавном влашћу²⁰, као и осталим диктаторским овлашћењима. Угледајући се на нацисте, усташе су већ првих дана своје власти отпочеле један легислаторски подухват, како би планиране акција терора ставиле у легални оквир. Међу новодонетим законским решењима најважнија је била, обимом веома штура, *Zakonska odredba za obranu naroda i države* од 17. априла 1941. године, а након тога Павелић је донео читав низ закона, то јест законских одредаба, којима је велики део становника НДХ стављен ван сваког правног оквира и заштите. Такође, новим законодавством је консолидована усташка власт и постављене су њене основе које су чинили „милиција, армија, тајна полиција, специјални судови и више од двадесет концентрационих логора“ (Чалић 2013, 172).

Начин на који су усташе вршиле власт у НДХ условио је да иницијална подршка коју је њихов режим уживао брзо спласне. Посматрано из угла хрватске политичке елите и народа, склапање Римских уговора у мају 1941. године представљало је први значајан корак који је водио његовом делегитимисању. Висока инфлација, корупција и лоповлук државних и партијских функционера, нередовно снабдевање основним животним намирницама, потхрањеност становништва, изостанак здравствене и социјалне заштите, општа правна несигурност, уз бројне друге пратеће појаве усташке владавине, само су убрзавале тај процес. С друге стране, код великог броја становника који нису били етнички Хрвати делегитимисање усташке власти јавило се првенствено као последица њеног бруталног вршења. До првих већих акција спроведених са циљем протеривања и истребљења Срба, Јевреја и Рома, није било организованих оружаних отпора према новим властима. Отпор се јавио тек као непосредна последица животне угрожености српског становништва. После првих организованих злочина, трајно је нарушено њихово поверење у власти НДХ.

Бројке страдалих под усташким режимом доказују изузетан обим организованог злочина. Толики обим терора који су усташе биле способне да спроведу, нарочито током 1941. и 1942. године, подразумевао је доношење читавог једног новог законодавства, којим су бројне категорије становништва биле потпуно обесправљене, устројавање мреже сталних и покретних преких судова, формирање посебних бе-

²⁰ У члану 1 *Zakonske odredbe o nazivima zakonskih i drugih propisa i oblastnih rješenja* од 20. октобра 1941. године стајало је: „Odredbe izdaje jedino Poglavnik 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 Poglavnik.“

збедносних служби, организовање логорског система и железничког транспорта, ангажовање државног апарата изван његовог редовног делокруга, стварање усташких милиција итд. Тај механизам је коришћен у сврху остварења етнички чисте државе, главног циља усташког покрета још од када је 1932. године основан у фашистичкој Италији. Резултат његовог деловања мерен бројем покрштених, затворених, протераних и убијених становника, међу којима су били Срби, Јевреји, Роми, али и нелојални Хрвати, доказује како је усташки режим, барем у првој половини свог постојања, уживао монопол физичке силе. На основу тога би се могло аргументовати у прилог тези да је НДХ поседовала све атрибуте државности, односно да је, осим територије и становништва, имала и међународно признату државну власт, која је располагала моћи да спроводи главне циљеве своје политике.

Посматрано из супротног угла, угрожено становништво није имало никаквог разлога да прихвати такву државу. Њено функционисање је угрожавало опстанак многих људи, а опстанак је онај најнижи циљ који опредељује људе да се у оквиру државе као политичке заједнице удружују једни с другима (Харт 2013, 251). На оним деловима територије НДХ где је животно угрожено становништво било довољно бројно, а то су били делови претежно настањени српским живљем, мотив опстанка је утицао и на отказивање послушности властима НДХ и на стварање новог поретка који би тај опстанак осигурао. Пошто је власт НДХ деловала са циљем угрожавања егзистенције многих својих становника, као главни конкурент тој власти, јавио се Народноослободилачки покрет (НОП). Због наднационалног карактера и високог степена организованости, у њему су се окупљали људи различитих националности и вероисповести, с почетка првенствено Срби као најугроженији, а како је рат одмицао, поготово од тренутка италијанске капитулације, покрету масовно приступају и етнички Хрвати.²¹

Временом се губитак легитимитета последично одразио на деловност функционисања органа НДХ, што је утицало да извршну полицијску власт преузму органи СС-а. Због тога је 5. маја 1943. године лично Химлер дошао у Загреб да би са Павелићем уредио да немачки полицијски опуномоћеник добије готово неограничену полицијску власт у НДХ, док је формирањем мешовитих немачко-хрватских јединица и оружничких (жандармеријских) станица велики део државне егзекутиве стављен под контролу есесоваца (види Ковачић 2014,

²¹ У пролеће 1944. године састав партизанске војске је чинило 44% Срба, 30% Хрвата, 10% Словенаца, 4% Црногораца, 2,5% босанских муслимана и др (Чалић 2013, 207).

201–228). Негде од почетка 1943. године, Павелићев режим је за Хитлера вредео само онолико колико је могао да помогне у борби против немачких непријатеља и зато „историја усташке државе губи са 1943. годином скоро у потпуности свој стварни предмет. Оно што је од тада па до краја рата одређивало збивања на хрватској позорници могло се само још најнезнатнијим делом повезати са делотворношћу НДХ. [...] Набујалом партизанском снагом и растућом самовољом немачких војних, полицијских и политичких органа и разних ванредних опуномоћеника, хрватски суверенитет је мрвљен у све ситније делове“ (Хори, Бросцат 1994, 238).

Након неуспешних војних подухвата у зиму 1942/43, предузетих са циљем сламања партизанског отпора, на значајном делу територије НДХ почели су да се стварају елементи новог државно-правног поретка, који је настајао на развалинама претходног. Нови поредак се и формално конституисао на Другом заседању АВНОЈ-а одржаном у Јајцу 29. новембра 1943. године, док је фактички већ имао јасну структуру власти, ефективну контролу над оним територијама коју је оружјем стекао и око два милиона људи који су је насељавали. Ако се томе дода савезничко признање партизанског покрета на Техеранској конференцији која је одржана у исто време кад и Друго заседање АВНОЈ-а, лако се уочава заматак нове југословенске државе настале у средишту НДХ, која је у наредних годину и по дана до краја остварила све елементе државности, док их је НДХ изгубила.

У послератној научној литератури унисоност одбацавања идеје о државности НДХ подупирана је и тезом о злочину које су усташке власти организовано спроводиле против свог становништва. Та теза је на много начина блиска и правничком резонувању, навиклом да државу појми као највишу политичку организацију чија је основна функција да очува народ и територију. Но ако би се таква теза о злочину прихватила, тим пре би се морала оспорити државност Трећег рајха, као идеолошког светионика усташког покрета, што нико озбиљан не чини. И друге тезе и аргументи у прилог истом ставу о оспоравању државности НДХ одбачене су у новијој литератури (вид. Јоњић 2011; Крстић, Јовановић 2017; Маринковић 2017; Здравковић 2019).

У овој краткој анализи теза о злочину је искоришћена у супротном смеру – управо да докаже како је НДХ поседовала све елементе државности јер да њене усташке власти нису располагале монополем физичке силе на одређеној територији, која је извирала из њиховог иницијалног легитимитета, онда не би био могућ ни толики обим њиховог подухвата са циљем спровођења главних политичких циљева. Ипак, истом тезом се, у функционалном погледу, државност

НДХ може лако оспоравати будући да она није испуњавала своје основне функције – није чувала територију и становништво.²² Производећи ратни хаос на територији над којом су вршили власт, а која је тада од главних фронта била удаљена стотинама и хиљадама километара, хаос који је по свему наликовао Хобсовом опису предржавног стања, својевољно се одричући историјских хрватских подручја и везујући се до краја за судбину Трећег рајха, усташе су непосредно доказале да држава постоји да би испуњавала своје функције. Државна творевина на чијем су челу они стајали оманула је у оба главна погледа. Уместо унутрашње интеграције, произвела је тешку распоућеност, масовни отпор и рат, док се у спољној политици везала за губитничку страну. Хаос који је владао на њеним просторима превладао је НОП који је делегитимисао усташки режим јер је, уз све већу војну снагу и међународну признатост, испуњавао оне основне функције које људе иначе подстичу на међусобну сарадњу и која чини основ сваког политичког организовања.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бален, Шиме. 1952. *Павелић*. Загреб: Библиотека Друштва новинара Хрватске.
- [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.
- [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.

²² „Јуче увече објављени Римски споразуми деловали су као шамар у целој Хрватској... Влада која ионако није чврсто утемељена у јавности још је више изгубила ослонац“ (наведено према Хори, Бросцат 1994, 102).

- [7] Whitman, James. 2017. *Hitler's American model: The United States and the Making of Nazi Race Law*. Princeton: Princeton University Press.
- [8] Голдштајн, Славко. 2012. *1941. Година која се враћа*. Београд Сарајево: ЈП Службени гласник – Синопис.
- [9] Goldstein, Ivo. 2008. *Hrvatska 1918 – 2008*. Zagreb: EPH Liber.
- [10] Goldstein, Ivo. 2013. *Hrvatska povijest*. Zagreb: Novi Liber.
- [11] Живојиновић, Драгољуб Р. 1994. *Ватикан, Католичка црква и Југословенска власт 1941 – 1958*. Београд: Просвета – Терсит.
- [12] Здравковић, Милош. 1/2019. Уставноправни темељи НДХ. *Анали Правног факултета у Београду* 67: 113–139.
- [13] Јелић-Бутић, Фикрета. 1977. *Усташе и Независна Држава Хрватска 1941 – 1945*. Загреб: Либер – Школска књига.
- [14] Jessor, 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] Казимировић, Васа. 1987. *НДХ у светлу немачких докумената и дневника Глеза фон Хорстенау 1941 – 1944*. Београд: Нова књига – Народна књига.
- [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] Кризман, Богдан. 1978. *Анте Павелић у усташе*. Загреб: Глобус.
- [21] Кризман, Богдан. 1980. *Павелић између Хитлера и Мусолинија*. Загреб: Глобус.

- [22] Крстић, Ивана, Милош Јовановић. 2017. Међународноправни статус Независне Државе Хрватске. 195–232. *Правни поредак Независне Државе Хрватске*, уредници Борис Беговић и Зоран Мирковић. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- [23] Kustić, Živko. 1996. *Iskreno oduševljenje na veliki četvrtak 10. travnja 1941*. Panorama 102. Zagreb.
- [24] Маринковић, Танасије. 2017. „Такозвана“ Независна Држава Хрватска. 75–109. *Правни поредак Независне Државе Хрватске*, уредници Борис Беговић и Зоран Мирковић. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- [25] Марјановић, Јован. 1963. *Устанак и народноослободилачки покрет у Србији 1941*. Београд: Институт друштвених наука – Одељење за историјске науке.
- [26] Марковић, Ратко. 2018. *Уставно право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- [27] Матковић, Хрвоје. 1994. *Повијест Независне Државе Хрватске*. Загреб: Наклада П.И.П. Павичић.
- [28] Miljan, Goran. 1/2013. „Karizmatični“ Poglavnik? Poglavnik i formiranje karizmatске zajednice – primjena i korisnost Weberova koncepta karizme. *Historijski zbornik* 46: 121–147.
- [29] Мирковић, Зоран. 2017. Расно законодавство у Независној Држави Хрватској. 45–74. *Правни поредак Независне Државе Хрватске*, уредници Борис Беговић и Зоран Мирковић. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду.
- [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] Трифковић, Срђа. 2016. Дипломатија НДХ. *Politeua* 11: 27–54.
- [34] Friedrich, Carl J, Zbigniew K. Brzezinski. 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- [35] Харт, Херберт. 2013. *Појам права*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник.

- [36] Horvat, Rudolf. 1942. *Hrvatska na mučilištu*. Zagreb: Kulturno-historijsko društvo „Hrvatski rodoljub“.
- [37] Хори, Ладислаус, Мартин Бросцат. 1994. *Усташка држава Хрватска 1941 – 1945*. Београд: DBR International Publishing.
- [38] Цолић, Младен. 1973. *Такозвана Независна Држава Хрватска 1941*. Београд: Delta-press.
- [39] Чалић, Мари-Жанин. 2013. *Историја Југославије у 20. веку*. Београд: Клио.
- [40] Чулиновић, Федро. 1970. *Окупаторска подјела Југославије*. Београд: Војноиздавачки завод.

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.