

UNIVERZITET U BEOGRADU
PRAVNI FAKULTET

PRAVNI POREDAK NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE



Urednici

Boris Begović
Zoran S. Mirković

UNIVERZITET U BEOGRADU – PRAVNI FAKULTET

Biblioteka
ZBORNICI

Slika na koricama
Rembrantov „Čas anatomije dr Tulpa“
(*Mauritshuis museum*, Hag, Holandija)

PRAVNI POREDAK NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

Priredili
Boris Begović
Zoran S. Mirković

Beograd 2018.

PRAVNI POREDAK NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

Urednici

Prof. dr Boris Begović
Prof. dr Zoran S. Mirković

Recenzenti

Prof. dr Ljubodrag Dimić
dr Milan Koljanin
Prof. dr Ratko Marković
Prof. dr Miodrag Orlić

Izdavač

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet
Centar za izdavaštvo i informisanje

Za izdavača

Prof. dr Sima Avramović, dekan

Urednik biblioteke

Prof. dr Dragan M. Mitrović

© Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, 2018.

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

www.ius.bg.ac.rs

SADRŽAJ

PREDGOVOR.....	7
AUTORI.....	9
<i>Boris Begović, Zoran S. Mirković</i>	
UVOD.....	11
<i>Miloš Zdravković</i>	
„PRAVNOST“ PORETKA NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE	19
<i>Zoran S. Mirković</i>	
RASNO ZAKONODAVSTVO U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ	41
<i>Tanasije Marinković</i>	
„TAKOZVANA“ NEZAVISNA DRŽAVA HRVATSKA	71
<i>Marko Davinić</i>	
PRAVNO USTROJSTVO I DELOVANJE VOJNIH I POLICIJSKIH SNAGA NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE	101
<i>Igor Vuković</i>	
POREDAK ZLOČINA – KRIVIČNO PRAVO NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE.....	145
<i>Ivana Krstić, Miloš Jovanović</i>	
MEĐUNARODNOPRAVNI STATUS NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE.....	185
<i>Dejan Popović</i>	
PORESKO PRAVO U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ.....	221
<i>Dalibor Đukić</i>	
PRAVNI POLOŽAJ HRVATSKE PRAVOSLAVNE CRKVE	255
<i>Nina Kršljanin</i>	
PRAVNI REŽIM NEPOKRETNOSTI U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ	275
LITERATURA.....	315

PREDGOVOR

Istorija Nezavisne Države Hrvatske (NDH), pa time i pravna istorija te tvorevine, sagledavala se na srpskim prostorima, bar u najvećoj meri, u okvirima različitih političkih poduhvata koji su bili sprovedeni sa manje ili više uspeha od vremena nestanka te tvorevine. Takvo sagledavanje je neminovno bilo pristrasno i opterećeno političkim zahtevima tih poduhvata.

Smatrali smo, stoga, da je došlo vreme da se objektivno, nepristrasno i bez emocija sagleda pravna istorija NDH, izolovano od mogućih uticaja političkih ideja, ideologija i na njima zasnovanih poduhvata. Usmerenje upravo na pravnu istoriju bilo je uslovljeno upadljivim nedostatkom istraživanja te vrste. Dok je objavljeno dosta radova na temu opšte, političke ili vojne istorije NDH, čak i istorije ideja koje su oblikovale tu tvorevinu, gotovo da uopšte nema radova iz njene pravne istorije.

Imajući sve to u vidu, sa ciljem da se popuni tako velika praznina i da se spozna pravna anatomija NDH, na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu održana je, 30. marta 2017. godine, konferencija „Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske“. Zbornik koji vam je u rukama čine finalne verzije radova izloženih na toj konferenciji.

Zadovoljstvo nam čini da se ovom prilikom zahvalimo svima onima koji su podržali održavanje konferencije i ovaj izdavački poduhvat i koji su učinili mnogo da ovaj zbornik bude onakav kakav jeste, što znači i da radovi u njemu budu bolji u poređenju sa njihovom prvom verzijom. Naravno, niko od pomenutih ne snosi nikakvu odgovornost za eventualne preostale greške niti neminovno deli vrednosne sudove iznete u zborniku. Simi Avramoviću, dekanu Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, zahvaljujemo na velikoj podršci održavanju konferencije i objavljivanju zbornika. Organizacionom odboru konferencije u sastavu Dejan Popović, Đorđe Ignjatović, Miodrag Jovanović, Vladimir Pavić, Ivana Krstić, Tanasije Marinković i Ivana Marković (sekretar) zahvaljujemo na predanom zajedničkom radu kojim smo rešili mnoge dileme kakve neminovno prate intelektualne projekte kojima se zalazi na nepoznatu, neistraženu teritoriju. Direktor Vojnog arhiva pukovniku Miloradu Sekuloviću zahvaljujemo na tome što je autorima omogućio neometan pristup bogatoj arhivskoj građi Nezavisne Države Hrvatske koja je pohranjena u tom arhivu. Učesnicima konferencije Violeti Beširević, Miletu Bjelajcu, Žiki Bujukliću, Goranu Dajeviću, Ljubodragu Dimiću, Marku Đurđeviću, Nebojši Jovanoviću, Milanu Koljaninu, Milošu Stankoviću i Jasminki Hasanbegović zahvalni smo na svim izrečenim komentarima kojima su pomogli autorima u finalizaciji njihovih tekstova. Zahvalnost dugujemo i recenzentima knjige Ljubodragu Dimiću, Milanu Koljaninu, Ratku Markoviću i Miodragu Orliću na pažljivom čitanju prve verzije teksta i veoma korisnim sugestijama, kao i tehničkim urednicima knjige Nikoli Iliću i Milošu Vukotiću, Jovanu Đorđeviću na pažljivom i brzom prelomu, a Ireni Popović na temeljitoj lekturi. Na kraju bismo želeli da najsrdacnije zahvalimo svim autorima na

izvanrednoj saradnji. Njihov istraživački entuzijazam, toliko redak u svetu koji nas okružuje, dao nam je dodatni podsticaj u radu na ovom izdavačkom poduhvatu. I nadu da ovo nije poslednji poduhvat te vrste.

Nekoliko tehničkih napomena. Specifičnost pravnog poretka NDH dovela je do toga da u toj tvorevini nisu postojali zakoni u smislu uobičajene procedure njihovog donošenja u parlamentu. Umesto toga su voljom šefa države donošene „zakonske odredbe“. Ti propisi se u ovom zborniku označavaju kao zakoni, iako njihovo donošenje nije pratila odgovarajuća procedura, budući da su imali snagu zakona.

Meseci su označavani na uobičajen način, osim ukoliko nije u pitanju citat iz hrvatskog teksta.

Na kraju zbornika se nalazi spisak literature koja može da bude od koristi budućim istraživačima istorije NDH. Nisu sve bibliografske jedinice sa tog spiska korišćene u radovima u zborniku.

Rešenje korica zbornika i slika na njima, Rembrantov „Čas anatomije doktora Tulpa“, inspirisano je koricama „Časa anatomije“ Danila Kiša.

U Beogradu, 21. novembra 2017. godine

Urednici

AUTORI

Dr Boris Begović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Igor Vuković, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Marko Davinić, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Dalibor Đukić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Miloš Zdravković, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Miloš Jovanović, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Ivana Krstić, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Nina Kršljanin, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Tanasije Marinković, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Zoran S. Mirković, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Dr Dejan Popović, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Boris Begović

Zoran S. Mirković

UVOD

„Nezavisna Država Hrvatska nije bila
ni nezavisna, ni država, ni hrvatska.“

Ivo Goldštajn (Goldstein)

Više od 72 godine je prošlo od nepovratnog nestanka Nezavisne Države Hrvatske (NDH), a taj fenomen, ta tvorevina, gotovo da uopšte nije objašnjena iz pravnog aspekta. Ne samo da nema odgovora na pitanje o njejoj pravnoj prirodi, o prirodi njenog pravnog poretka, ukoliko se taj poredak uopšte može nazvati pravnim, nema čak ni relevantnih pitanja. Prvo i osnovno relevantno pitanje jeste da li je NDH bila država. Odgovor na njega se može dati jednoznačno, na nivou parole, bez ikakve argumentacije. Problem sa takvim odgovorom jeste u tome što je on, naravno, irelevantan za naučnu raspravu, onu koja se zasniva na strogim akademskim standardima dokazivanja i uobičajenoj i opšteprihvaćenoj metodologiji pravnoistorijskih istraživanja.

Prvi korak ka takvom, naučnom razmatranju odgovora na pitanje da li je NDH bila država, jeste postavljanje kriterijuma koji određena tvorevina treba da ispuni kako bi se mogla označiti kao država. Pri tome se ne zaboravlja neraskidiva veza države i prava, da jedno ne postoji bez drugog. Ti kriterijumi su brojni i zavise od ugla posmatranja, od u osnovi pravnih pitanja koja se postavljaju. Na primer, da li se pitanja odnose na ustavnopravni ili međunarodnopravni aspekt nekog pravnog poretka, pa time i državnosti?

Shodno tome, istraživanje pravnog poretka NDH čiji bi rezultati stvorili osnovu za odgovor na pitanje da li je ta tvorevina bila država zasniva se na brojnim potpitanjima. Prvo od njih je, neminovno, kakav je bio karakter poretka NDH, da li se može govoriti o njegovoj pravnosti i iz kog ugla pravne teorije ta pravnost može i treba da se posmatra? Naročito imajući u vidu da je centralno mesto u pravnom poretku NDH zauzimalo rasno zakonodavstvo. Da li je to bilo puko preuzimanje, pravna transplantacija Nirnberških i sličnih zakona ili autohton napor da se sudbina

drugih, nepodobnih rasa zakonom odredi? Kakvo je bilo ustrojstvo NDH, kako je ona bila organizovana u ustavnopravnom smislu, kakve su bile odlike vlasti NDH i da li je ta vlast bila legitimna? Nesumnjivo je da su oružane snage, vojne i policijske, jedan od osnovnih atributa države, pa se stoga postavlja i pitanje njihovog pravnog ustrojstva. Kakvo je bilo krivično pravo NDH? Šta je bilo kažnjivo i kako se kažnjavalo? Kakav je bio međunarodnopravni status te tvorevine i kakav je odgovor na pitanje o državnosti koji se dobija iz tog aspekta? Prikupljanje poreza je potreban uslov za funkcionisanje države, što znači da je poreski sistem njen neizbežan atribut, pa se stoga postavlja pitanje o tom sistemu NDH i pravu koje ga uređuje. Odnos države i crkve je jedno od osnovnih pitanja svake države, zbog čega treba razmotriti pitanje pravnog položaja Hrvatske pravoslavne crkve u svetlosti odnosa NDH prema crkvama i verskim zajednicama. Konačno, država pravno uređuje odnose između svojih podanika ili državljana, zavisno od toga za šta ih smatra, pa treba postaviti pitanje postojanja građanskopravnih normi, poput onih koje uslovljavaju pravni režim nepokretnosti.

Polazna hipoteza ovog istraživanja, ona koje istraživanje treba da potvrdi ili opovrgne, jeste da je NDH bila država, pa se shodno tome u ovom zborniku, počev od njegovog naslova, označava u skladu sa pravopisnim pravilima koja se koriste za zvanične nazive država. Ispitivanje te hipoteze iz različitih, već pomenutih uglova omogućava da se spozna pravni poredak NDH. Slobodnije rečeno, da se spozna pravna anatomija NDH: njen pravni kostur, mišići, svi ostali elementi građe njenog poretka i njihova međusobna veza. A za anatomske atlas te vrste potrebni su odgovori na već formulisana potpitanja. Što su bogatiji odgovori na ta pitanja, dobiće se precizniji anatomske atlas.

U odgovoru na prvo od njih, pitanje o pravnosti poretka NDH, Miloš Zdravković polazi od okvira opšte teorije prava kao discipline koja treba da pruži osnovna saznanja o zajedničkim i bitnim svojstvima koje poredak treba da poseduje da bi bio pravni. Shodno osnovnim nalazima te teorije, pravni poredak treba da bude normativan, treba da ga čine norme i da se te norme, pravna pravila, generalno poštuju. Analizirajući normativnost poretka NDH u okvirima tri teorijska modela, autor pokazuje njegove bitne nedostatke, što je dovelo do toga da on velikom broju ljudi nije pružao podsticaje da usmere svoje ponašanje. Veliki broj ljudi nije poštovao poredak NDH jer je taj poredak ugrožavao samo njihovo postojanje kao ljudskih bića. Autor zaključuje da poredak NDH nije predstavljao pravni poredak u uobičajenom pravnoteorijskom smislu te reči. Očigledno je da puko postojanje propisa i pravnog sistema koji oni grade ne znači da postoji pravnost – nju obezbeđuje sadržaj tih propisa i zadovoljavanje osnovnih teorijskih kriterijuma pravnosti. Poredak NDH, prema oceni autora, levitira između poretka sile, poretka prava i stanja anomalije.

Konačno, Miloš Zdravković povezuje svoje istraživanje pravnosti poretka NDH sa pitanjem njene državnosti. Polazeći od potrebnih elemenata države koje je identifikovala pravna teorija, među kojima je državna vlast, ukazuje se na to da državna vlast NDH nije bila sasvim definisana pravom niti je tim pravom bila ograničena. Monopol fizičke sile, smatra autor, jeste potreban, ali ne i dovoljan uslov, već mu se

mora dodati i uslov legaliteta – uslov da vlast mora biti pravom određena i ograničena. Nalazeći da taj uslov, naročito njegov deo koji se odnosi na pravo kao ograničenje vlasti, nije bio ispunjen, autor zaključuje da se u pravnoteorijskom smislu NDH ne može bezuslovno nazvati državom.

Centralno mesto u pravnom poretku NDH čini rasno zakonodavstvo doneto neposredno po njenom osnivanju. Zoran Mirković se u svom radu usredsredio na istraživanje porekla, sadržaja i efekata tog zakonodavstva. Pokazalo se da je u pitanju autohton zakonodavni projekat. Iako su nacistički Nirnberški zakoni nesumnjivo poslužili kao uzor, ti zakoni nisu mehanički preuzeti niti ima dokaza da je nacistička Nemačka bila uključena u donošenje rasnog zakonodavstva NDH. Naprotiv, grupa uglednih hrvatskih intelektualca, koji su bili angažovani da pripreme te propise, sačinila je tekst koji je poboljšan u odnosu na uzor i prilagođen specifičnostima hrvatskog državnog projekta. Zanimljivo je da, za razliku od Jevreja i Roma, Srbi tim propisima nisu bili svrstavani u „rasni talog“, čime se može objasniti program njihovog pokrštavanja. Pravno posmatrano, genocid nad Srbima u NDH nije imao osnovu u tim zakonima.

Sprovođenje u život rasnih zakona u NDH podrazumevalo je njihovu normativnu razradu, u brojnim podzakonskim aktima i opsežnim organizacionim pripremama za njihovu primenu – rešavanju „rasnog problema“ pristupilo se krajnje ozbiljno, ističe Zoran Mirković. Ništa nije prepušteno slučaju. I sve to što autor analizira posredno pokazuje da NDH jeste bila država i da je rešavanje rasnog problema bio državni projekat. Autor ukazuje na posledice tog državnog projekta u slučaju Jevreja u NDH, prilažući spisak imena ljudi i njihove sudbine. A kada se ratna sreća okrenula, kada je postalo jasno da će oni koji su „Hrvatskoj doneli slobodu“ izgubiti rat, kada je Firer već sebi oduzeo život, kada su se jedinice Jugoslovenske armije ubrzano približavale Zagrebu, u maju 1945. godine NDH ukida rasne zakone. Međutim, posledice sprovođenja rasnih zakona u život ostale su trajno – Jevreji i Romi su bili gotovo potpuno istrebljeni. Te dve zajednice, posebno jevrejska, nisu nikada u Hrvatskoj uspele biološki da se oporave.

Već samim naslovom svog rada i stavljanjem odrednice takozvana pod znače navoda, Tanasije Marinković ukazuje na osnovni pravac svog istraživanja – ispitivanje državnosti NDH iz ustavnopravnog aspekta. Konstatujući da je državnost NDH u literaturi olako osporavana, autor se usredsređuje na razmatranje pojma države i definisanje kriterijuma koje određena tvorevina treba da zadovolji kako bi se označila kao država, pri čemu vlast označava kao najvažniji element države. Analiza koja sledi ukazuje na osnovne odlike vlasti NDH: poglavnikov neoapsolutizam, autonomnost NDH nasuprot tezi o protektoratu, a postavlja se i pitanje da li se vlast u NDH može označiti kao faktička ili uzurpatorska. Sa teorijskog stanovišta najzanimljivija je teza o neoapsolutizmu – o državi bez ustava, u kojoj volja vođe, sve što on poželi, postaje zakon. I o državi prema kojoj se vođa odnosio kao prema svom posedu, poklonivši Italiji (Rimskim sporazumima) vredne obalne delove svog poseda, nezavisno od toga da li mu je izbor bio sužen. Po mnogo čemu, povratak u (mračni) srednji vek.

Naravno, zaključuje Tanasije Marinković, da to nije bila liberalno-demokratska država, kakvom se ona danas najčešće zamišlja, ali upozorava da ta vizura nije primljena pravnoistorijskom istraživanju. Nije sporno da NDH nije imala ustav, poput njenih nemačkih i italijanskih uzora, i da se, smatra autor, ni najveštiji pravnik nije mogao snaći u šumi Pavelićevih propisa, još manje je sporno da su mnogi u NDH doživeli (ali ne neminovno i preživeli) Hobsovo prirodno stanje, ali ništa od toga nije dokaz teze da NDH nije bila država. Štaviše, Hobsovo prirodno stanje u NDH bilo je dobro organizovano ili, u nekim slučajevima, makar pospešivano od države. I to države koja nije bila lišena legitimiteta, ukazuje autor. Legitimiteta koji je crpla iz ideje o hrvatskom državnom pravu, privlačnosti tog državnog projekta mnogima u hrvatskom narodu, dušebrižništvu Katoličke crkve i podršci koju je osnivanju NDH dala najznačajnija hrvatska predratna stranka – Hrvatska seljačka stranka. Ne samo da je bila država, nego nije bila bez određenog legitimiteta.

Već na dan osnivanja NDH donet je propis o pravnom ustrojstvu njenih oružanih snaga, a njega su pratili brojni drugi propisi iz te oblasti. Marko Davinić analizira sve te propise i njihove efekte, kako po formiranje i organizovanje oružanih snaga, tako i po rezultate njihovog delovanja. S jedne strane su postojale domobranske jedinice, koje su predstavljale regularnu vojsku NDH, a s druge strane, Ustaška vojnica, kao vojno krilo ustaškog pokreta. Takva podvojenost se beleži i u slučaju nacističke Nemačke – podvojenosti između Vermahta (državne, regularne vojske) i Vafen SS-a (partijske vojske). Lojalnost svojim saveznicima, nacističkoj Nemačkoj i fašističkoj Italiji, NDH je pokazala upućivanjem legionarskih jedinica angažovanih van njenog područja. Na granici između vojnih i policijskih snaga nalazila se žandarmerija (oružništvo). Dvojnost je postojala i u policiji, ističe autor. S jedne strane, postojala je regularna policija (Ravnateljstvo za javni red i sigurnost), a s druge strane, Ustaška nadzorna služba, kao policijsko-obaveštajno krilo ustaškog pokreta. Organizacioni problemi i sve snažniji ustanak na teritoriji NDH doveli su do spajanja te dve policije u jedinstvenu organizaciju. Autor konstatuje da je, tokom kratkog veka postojanja i delovanja oružanih snaga NDH, bilo evidentno da postoje paralelne strukture sa nejasnim odnosima, naročito u polaganju računa.

Posebnu pažnju Marko Davinić poklanja fenomenu „divljih“ ustaša, naglašavajući da su te jedinice delovale unutar pravnog okvira oružanih snaga NDH. Iako su one u nekim slučajevima delovale bez pisanih naredbi odgovarajućih komandi ili nadležnih vlasti, često su te jedinice postupale na osnovu neformalnih, usmenih zapovesti ili uz prećutnu saglasnost za takve akcije. U svakom slučaju, gotovo nikada nije usledila bilo kakva sankcija za njihovo zločinačko, u određenoj meri samoinicijativno delovanje, što nedvosmisleno pokazuje da su te jedinice bile integrisane u oružane snage NDH. Bez obzira na sve organizacione probleme, oružane snage NDH su pokazale zavidnu efikasnost u sprovođenju genocida, a to je pospešilo stvaranje vojnog (partizanskog i četničkog) otpora koji je, na kraju, zajedno sa drugim faktorima, i doveo do sloma NDH. Nezavisno od toga, razgranata i pravno uređena organizacija oružanih snaga NDH, naročito postojanje subordinacije, indirektno pokazuje da je NDH bila država.

Igor Vuković je svoje istraživanje usredsredio na krivično pravo NDH. Pokazalo se da su se, neposredno po osnivanju te države, javile velike novine u krivičnom pravnom poretku, budući da su propisima uvedena nova krivična dela, poput veleizdaje. Nju je činila „povreda časti i životnog interesa hrvatskog naroda“ ili „ugrožavanje opstanka NDH ili državne vlasti“, za šta je bila propisana smrtna kazna. Autor upozorava na to da je novoustanovljeno krivično delo, prema svojim obeležjima, potpuno neodređeno, a to dovodi do derogiranja načela zakonitosti u vidu neodređenog zakonskog opisa krivičnog dela. Takođe, ukazuje na to da nejasnoća korišćenih pojmova govori u prilog zaključku da je zakonodavac takvu nedorečenost upravo i hteo, kako bi se ta odredba mogla zloupotrebljavati u praksi. Na procesnom planu, uspostavljeni su preki sudovi, koji su svoje poslove okončavali i kazne izricali po hitnom postupku. Štaviše, iako krivično pravo uređuje individualnu odgovornost, krivičnopravni poredak NDH poznavao je kolektivno kažnjavanje, primenjivano prema Srbima, Jevrejima i Romima. U tom poretku streljanje je bilo „zaštitna mera“, tako da to formalno i nisu bile krivične sankcije izrečene na temelju formalno sprovedenog krivičnog postupka, iako je sankcija, odnosno ishod, po pravilu bila smrt.

Štaviše, kako navodi Igor Vuković, već nekoliko meseci po nastanku NDH uvedena je zakonska mogućnost administrativnog upućivanja u „sabirne i radne“ logore, iz kojih se malo ko vratio. Odluku o upućivanju donosila je policija, bez mogućnosti žalbe. Dakle, ne samo da u tom postupku, koji je po pravilu imao smrtni ishod, nije učestvovao sud, već se sudu nikakva žalba nije mogla uputiti. Odluka o smrtnoj kazni, kao najtežoj kazni, bila je u rukama policije, kao upravnog organa. No, to nije poslednja degradacija krivičnog prava u NDH. Najveći broj ljudi u NDH zvaničnici te države ubili su bez ikakvog pravnog procesa i bez ikakvog pravnog osnova. Najveći broj ljudi je jednostavno – likvidiran, hladnokrvno ubijen, zbog toga što su spadali u nepodobne. To i jeste suština genocida. Stoga autor zaključuje da nepoštovanje elementarnih prava i genocid nad sopstvenim stanovništvom oduzimaju poretku krivičnopravnih pravila u NDH bilo kakav pravni karakter, nezavisno od toga što je nasilje organizovano vršila državna vlast. Zbog toga, autor zaključuje, u pogledu krivičnog prava, NDH nije bila poredak prava nego poredak zločina.

Ivana Krstić i Miloš Jovanović bave se međunarodnopravnim statusom NDH, pokušavajući da iz tog ugla posmatranja provere početnu hipotezu da je NDH bila država. Duboko zalazeći u teoriju međunarodnog prava, autori jasno postavljaju osnovne kriterijume za sticanje statusa države, ali osvetljavaju osnovne kontroverze, budući da na tom planu još uvek vlada carstvo međunarodne politike. Autori NDH tretiraju kao granični slučaj u svojoj zoni međunarodnog prava, ukazujući na to da su pod znakom pitanja i konstitutivni i pravni uslovi državnosti. To razmatranje nije dovelo do jednoznačnog odgovora, kao ni ispitivanje hipoteze o NDH kao marionetskoj državi. Na osnovu jasno definisanih kriterijuma za ocenu državnosti takve tvorevine, autori zaključuju da, prema kriterijumu (ne)prihvatanja od većinskog dela stanovništva, NDH ipak nije bila marionetska država, navodeći da, iako nije sasvim sigurno da je ustaški režim uživao punu podršku hrvatskog naroda, sasvim je sigurno da mu hrvatski narod, u najmanju ruku, nije pružao otpor. Prema kriterijumu nezavisnosti, drugom kriterijumu analize, odgovor autora je podjednako

iznijansiran i autori ga formulišu sledećim oksimoronom: NDH je bila nezavisna, ali ne i suverena država.

Pitanju međunarodnopravnog statusa NDH autori su dali izuzetan doprinos analizom prakse NDH i država sa kojima je ona uspostavila odnose. Ta analiza se bavi *de iure* i *de facto* priznanjima koja su došla od različitih država, mada treba imati u vidu da mnoge od njih danas ne postoje, a nijedna od preostalih ne liči na ona vremena kada je priznala NDH. Navodi se sklapanje međunarodnih ugovora, počev od za NDH nepovoljnih Rimskih do nekih za ratna vremena trivijalnih, o kulturnoj saradnji, na primer. Otvaraju se ambasade (poslanstva) u tim zemljama i one otvaraju svoje ambasade u Zagrebu, razmenjuju se note, ne uvek prijateljske, i vlada NDH obavlja sve one poslove koje obavlja vlada zemlje koja je subjekt međunarodnih odnosa. Ta vlada je čak objavila rat SAD i Velikoj Britaniji, u vreme kada je malo ko u toj vladi smatrao da rat može drugačije da se završi nego pobedom Rajha. Nezavisno od nijansiranih odgovora na pitanje nezavisnosti i suverenosti NDH kao države, ipak je na osnovu razmatranja u ovom poglavlju teško osporiti da je ona bila država.

Iako je rad Dejana Popovića posvećen poreskom pravu u NDH i time poreskom sistemu koji je u njoj uspostavljen, autor je sačinio sveobuhvatnu uporednu analizu dva slična slučaja. Dve tvorevine nastale uništenjem onih država kojima su te teritorije pripadale, i to vojnom silom nacističke Nemačke (NDH) ili pretnjom tom silom (Republika Slovačka). Uporedna analiza se nije odnosila samo na poreski sistem, već na sam nastanak jedne i druge države iz perspektive međunarodnih odnosa, na međunarodno priznanje novonastalih država, na gubljenje dela teritorija i na stavljanje pod zaštitu Sila osovine. Posebno zanimljiv deo rada odnosi se na veoma specifičan odnos Vatikana prema NDH, u kome autor ukazuje na to da Vatikan nikada nije priznao NDH kao subjekta međunarodnog prava i da sa njom nije uspostavio diplomatske odnose. Sveta stolica je odbijala da pošalje papskog nuncija u Zagreb, a poglavnika Pavelića papa Pije XII primio je „u privatnoj formi“, kao „sina Crkve“, dakle ne kao šefa države. Gotovo da se ne primećuje razlika u pristupu Republike Slovačke i NDH antisemitizmu i učešću u holokaustu. Razlika je, međutim, velika u tretiranju slovenskih naroda s kojima su delili državu na čijim su razvalinama nastale te dve tvorevine. Dok je slovačka percepcija Čeha kao uzročnika navodnih nepravdi u zajedničkoj državi završena proterivanjem Čeha iz Slovačke (u kojoj ih je bilo u malom broju), u NDH je počinjen genocid nad Srbima. To je, verovatno, najveća razlika između te dve države i njihove istorije.

U uporednoj analizi poreskih zakonodavstava dve države dominira ona posvećena NDH. Dejan Popović ukazuje na to da su u NDH primenjivana pravila jugoslovenskog poreskog prava, onoga koje je korišćeno i do osnivanja NDH. Pri tome su identifikovani svi neposredni porezi koji su korišćeni, kao i posredni porezi (u čijem slučaju je, za skupni porez na promet, naknadno donet i poseban zakon) i takse. Sve to su pratili dobro razrađen poreski postupak i administracija, preuzeti iz Kraljevine Jugoslavije. Autor ukazuje na to da poreski sistem nije dobro funkcionisao, da poreskim vlastima nisu bila dostupna određena područja NDH, ona koja su kontrolisali ustanici, ma koje ideologije oni bili, a fiskalni problemi su za-

oštravani tokom rata, uz veliki fiskalni deficit koji je zabeležen, koji se ni učestalim podizanjem poreskih stopa nije mogao smanjiti. Deficit je pokrivan, s jedne strane, emisijom novca, a s druge strane, konfiskacijom jevrejske i srpske imovine. Teško bi bilo očekivati da je u okolnostima koje su vladale za vreme trajanja NDH beležen uravnotežen budžet, ali je postojanje dobro razvijenog poreskog zakonodavstva, a naročito jasno definisanog poreskog postupka i odgovarajuće poreske administracije, posredan dokaz postojanja države.

Dalibor Đukić se bavi pitanjem pravnog položaja Hrvatske pravoslavne crkve (HPC), koju je NDH organizovala u drugoj godini svog postojanja, ukazujući na to da je sama ideja formiranja te državne crkve proizašla iz spoznaje da se srpsko pitanje u NDH ne može rešiti eksterminacijom, proterivanjem i verskim prelazima. Analizom propisa kojim se rukovala tako formirana crkva, uključujući i njen ustav, autor zaključuje da ona nije bila crkva, da nije bila pravoslavna, a da je samo posredno bila hrvatska. Nije bila crkva zbog toga što nije bila u skladu sa pravoslavnim kanonskim pravom, nije bila pravoslavna jer ni u jednom trenutku nije bila priznata od celine pravoslavne crkve koju čine sve pomesne autokefalne crkve. Epitet hrvatska može da nosi samo u smislu označavanja države pod čijom se apsolutnom kontrolom nalazila i ni u jednom drugom smislu. Štaviše, navodi autor, pravoslavni vernici su ogromnom većinom bili Srbi, a sveštenstvo i episkopat HPC činili su velikom većinom ruski emigranti. Autor zaključuje da je HPC bila državna ustanova NDH sa elementima pravoslavne religioznosti lišene kanonskog jedinstva, koja je trebalo da pomogne u rešavanju „srpskog pitanja“. Posredno, ova kratka istorija beščašća posredno pokazuje da NDH jeste bila država, i to država koja se nije libila da izgradi sve one institucije za koje je mislila da će joj pomoći da ostvari svoje ciljeve.

Za razliku od drugih pitanja razmotrenih u ovom zborniku, relevantnih za pravnu istoriju, rezultati razmatranja pravnog položaja HPC imaju implikacije na današnja događanja i pokušaje obnove HPC nakon uspostavljanja nezavisne Republike Hrvatske 1991. godine. Autor analizira te nespretne pokušaje, koji se ovoga puta realizuju u formi nevladinih organizacija koje pripremaju svoju registraciju u skladu sa važećim hrvatskim zakonodavstvom o slobodi veroispovesti. Dopuštajući mogućnost da se u tom okviru u budućnosti registruje organizacija pod nazivom HPC, autor smatra da je malo verovatno da će imati status koji je uživala HPC tokom tri ratne godine u NDH.

Građansko-pravni ugao posmatranja državnosti NDH, navodi Nina Kršljanin, manjeg je značaja nego javno-pravni. Međutim, njena analiza pravnog režima nepokretnosti, režima koji ne samo da je pojedincima omogućio slobodu donošenja poslovnih odluka, nego i zaštitu njihove svojine i ugovora, pokazuje dubinu deformacije pravnog poretka NDH. Identifikovane su tri grupe propisa. U prvu spadaju otvoreno diskriminatorni, oni koji su omogućili oduzimanje imovine Jevrejima i Srbima, kao i svim drugima koji su bili nepoželjni u NDH. U drugu grupu autorica svrstava one propise koji sami po sebi nisu propisivali diskriminaciju, ali su se oslanjali na propise iz prve grupe, tako da su samo naizgled proklamovali određena prava za sve. Konačno, autorka je identifikovala i neutralne propise.

Nezavisno od jasno ustanovljene diskriminacije, u delu propisa koji čine pravni režim nepokretnosti, Nina Kršljanin upućuje na to da su propisi NDH o nepokretnostima bili brojni, raznovrsni i razgranati i sa nomotehničke strane u najvećem broju barem prihvatljivog karaktera. Oni su, zajedno sa onim nasleđenim iz Kraljevine Jugoslavije, pokrivali najveći deo zamislivih i relevantnih odnosa između pojedinaca povodom nepokretnosti. Zbog toga se, smatra autorka, može reći da je NDH, koja je donosila i sprovodila te propise, nesumnjivo imala oblik države, ali o karakteru i zločinačkim ciljevima te države svedoči čak i njen pravni režim nekret-nina.

Traganjem za odgovorom na pitanje da li je NDH bila država ponuđeno je mnogo odgovora na neka druga pitanja, ona o karakteru te tvorevine, pretpostavimo, shodno početnoj pretpostavci, države. Dobili smo odgovore na brojna pitanja. Da li je NDH bila liberalno-demokratska država? Ne. Da li je to bila država u kojoj su zakoni donošeni u parlamentu posle javne rasprave? Ne. Da li je to bila država u kojoj su postojale vladavina prava i pravna sigurnost u tom smislu? Ne. Da li je to bila država u kojoj je pravo služilo da sputa vlast i zaštititi pojedinca? Ne. Da li je to bila država koja je svoj monopol sile koristila da zaštititi svakog pojedinca, sve svoje državljane? Ne. Da li je to bila država koja je svoje državljane jednako tretirala? Ne.

Međutim, nedvosmisleno „ne“ u svim tim odgovorima ne znači da to nije bila država. Isto „ne“ se dobija i u slučaju nacističke Nemačke, ali se time ne osporava da je u pitanju država. Kada se razmotre svi argumenti u prilog ili protiv hipoteze da je NDH bila država, ne može se izbeći zaključak da pretežu oni koji govore o NDH kao državi, oni koji potvrđuju početnu hipotezu. Iako nema jednoznačnog odgovora na pitanje o državnosti NDH, može se prihvatiti opšti zaključak da je to ipak bila država. Ali kakva?

Država koja je, pokazalo se u svim ovim radovima, imala svoju dobro organizovanu državnu vlast, razuđene oružane snage, međunarodne odnose i diplomatska predstavništva, koja je sklapala međunarodne ugovore, ma koliko neki od njih izgledali besmisleni u tom vremenu. Država koja je imala dobro uređen poreski sistem kojim je prikupljala prihode koje je trošila za postizanje svojih ciljeva. Država čija je vlast bila toliko razgranata i dobro razvijena da je čak uputstvom propisala kako se pozdravljaju državni službenici, šta se odgovara na pozdrav „Za dom!“ i pod kojim uglom se desna ruka podiže na pozdrav, tako da ništa nije bilo prepušteno slučajnosti. Država čiji se pravni sistem može smatrati zakonskim nepravom u Radbruhovom smislu jer je to pravo, prema njegovim rečima, „imalo nameru da izbegne suštinski zahtev pravde, jednako postupanje sa jednakima“. Država koja je na programskim osnovama i na organizovan i sistematski način sprovodila genocid. Država zločina.

Ipak je NDH bila država. To ne umanjuje odgovornost za zločin koji se dogodio. Naprotiv, uvećava je.

Miloš Zdravković

„PRAVNOST“ PORETKA NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

1. Uvod

Bez obzira na činjenicu da je od završetka Drugog svetskog rata prošlo više od sedamdeset godina, čini se da na prostorima nekadašnje Jugoslavije ta traumatična prošlost još uvek nije prevladana. U pozadini tog problema su brojni razlozi, a dva su glavna. Najpre, autokratski karakter političkog režima nove Jugoslavije, koji je promovisao ideologiju bratstva i jedinstva među jugoslovenskim narodima, zabranjivao je da se otvaranjem bolnih pitanja zajedničke prošlosti iz predratnog i ratnog perioda remete crno-bele predstave socijalističkog društva. I drugi, primitivna forma naoko različitih, a u suštini istih nacionalizama, karakteristična za naše narode i njihove elite, nije dozvoljavala i još uvek ne dozvoljava da se diskurs o tim pitanjima podigne sa jednog suštinski mitsko-poetskog horizonta na naučni nivo. Takav odnos prema prošlosti, što sopstvenoj, što zajedničkoj, jasan je pokazatelj ako ne primitivnosti, a ono sigurno, u kulturnom smislu, nedovoljne razvijenosti naroda i država koji su činili nekadašnju Jugoslaviju.

Za pravnike je jedno od najkomplikovanih, pa valjda zato i najizazovnijih pitanja iz ovog istorijskog perioda pitanje karaktera poretka Nezavisne Države Hrvatske. Postojanje NDH u periodu od 1941. do 1945. godine nesporna je istorijska činjenica. Ipak, ostaje sporan odgovor na pitanje šta je bila NDH. S jedne strane, postoji grupa autora koja jednostavnom formulom diskvalifikuje NDH, a formula glasi: ni nezavisna, ni država, ni Hrvatska. S druge strane, u poslednjih nekoliko godina sve veći broj autora, pogotovo iz Hrvatske, prepoznaje NDH kao državu u uobičajenom značenju te reči.¹ Kako su postojanje države i postojanje njenog pravnog poretka usko povezane pojave, rasvetljavanje karaktera poretka koji je postojao na području NDH u značajnoj meri bi pomoglo razumevanju NDH kao istorijskog fenomena. Kratka analiza koja sledi predstavlja pokušaj da se odgovori na pitanje da li je poredak NDH imao karakter pravnog poretka.

1 Tomislav Jonić, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske“, ČSP 3, 667–698.

2. Metodološki pristup

Poredak NDH, po gotovo svim svojim karakteristikama, spada u klasičan primer graničnog slučaja, što znači da u jednom pogledu poseduje određena obeležja koja su zajednička svim pravnim porecima, dok mu u drugom pogledu nedostaju bitni elementi da bi se mogao nazvati pravnim u punom smislu te reči. Na primer, poreci savremene Švajcarske ili Japana su prema svim svojim bitnim obeležjima nesporno pravni poreci, dok se, recimo, poredak boljševičke Rusije ili poredak koji danas postoji u Severnoj Koreji tek samo uslovno mogu nazvati pravnim. Poreci nacističke Nemačke ili NDH još su bliži periferiji pojma pravnog poretka, odnosno prilično udaljeni od njegovog jezgra, te je sasvim nezahvalno ocenjivati da li su u pitanju pravni poreci, poreci sile ili se, kao u slučaju NDH, u određenom smislu, ne može ni govoriti o bilo kakvom poretku.

Stvar se dodatno komplikuje u svetlosti činjenice da u okviru opšte teorije prava, kao discipline koja treba da pruži odgovore na pitanja o osnovnim, zajedničkim i bitnim svojstvima i osobinama koje poredak treba da poseduje da bi bio pravni, ne postoji jedinstveno stanovište o opštem pojmu pravnog poretka. Drugim rečima, ne može se govoriti o jedinstvenoj koncepciji pravnog poretka na osnovu kojeg treba procenjivati da li konkretni poredak, u ovom slučaju poredak NDH, ima ili nema karakter pravnog, već je reč o pluralitetu unekoliko različitih koncepcija, budući da različiti pravni teoretičari različito određuju bitna svojstva pojma pravnog poretka, odnosno kriterijuma pravnosti.

Taj problem je moguće prevazići na tri načina. Prvi bi bio izbor jedne koncepcije koja bi, kao najpodesnija, poslužila kao teorijski model za procenjivanje pravnosti poretka NDH. Iako naučno opravdan, takav pristup bi bio previše redukcionistički. Drugi mogući pristup predstavljao bi suprotnost prvom, dakle najpre bi bile izložene sve najvažnije teorijske koncepcije, a zatim bi se, na osnovu svake od njih, vršila ocena. Takav pristup bi opet bio previše rasplnut i vodio bi razvodnjenim zaključcima, a verovatno da u jednom članku za zbornik radova on do kraja ne bi ni mogao da bude sproveden. Konačno, treći pristup u osnovi se svodi na pronalaženje samo onih karakterističnih obeležja pojma pravnog poretka na kojima insistiraju svi relevantni pravni teoretičari, te bi, uzeti zajedno, oni predstavljali kriterijume ocene pravnosti poretka NDH. U ovom radu biće primenjena kombinacija drugog i trećeg pristupa, što znači da će u prvom koraku od mnoštva teorijskih modela biti izložena tri. U drugom koraku biće izdvojene zajedničke karakteristike tih modela na osnovu kojih će se izvršiti glavni deo analize, dok će se na kraju, u zaključnim razmatranjima, fenomen NDH uporediti, istina samo u najgrubljim crtama, sa svakim modelom pojedinačno.

Drugi, za potrebe jedne ovakve analize, jednako važan metodološki instrument jeste izbor tačke posmatranja fenomena NDH, koja može biti eksterna ili interna. U radu se u mnogo većoj meri insistira na internoj tački posmatranja, tj. na sagledavanju delovanja poretka NDH iz ugla adresata na koje se taj poredak odnosio i državnih službenika NDH koji su taj poredak stvarali i činili njegov personalni element. Bez internog pristupa bilo bi veoma teško, verovatno i nemoguće, pravilno objasniti

problem normativnosti poretka NDH, što je jedna od ključnih tema ovog rada. Takođe, valja napomenuti da se u određenoj meri zauzima i eksterno stanovište, pogotovo u analizi drugog ključnog pitanja, a to je pitanje efikasnosti. No, pre nego što se takva analiza sprovede, prethodno treba u najkraćem predstaviti najvažnija teorijska shvatanja pojma pravnog poretka.

3. Tri teorijska modela

Na ovom mestu biće izvršen prvi izbor, odnosno biće izložene, doduše u najkraćem, tri koncepcije pravnog poretka. Izbor je učinjen iz dva glavna razloga. Prvi, sve tri koncepcije nastale su u periodu od petnaestak godina od kada je okončan Drugi svetski rat. Osim vremenske bliskosti ili čak podudarnosti između razvijanja tih koncepcija i istorijskog fenomena koji se na ovom mestu analizira, dodatni i mnogo značajniji razlog za takav izbor leži u činjenici da te teorije pomoću kojih je tražen odgovor na pitanje šta je pravni poredak i danas predstavljaju neke od glavnih teorijskih pravaca objašnjenja i razumevanja prava.

* * *

Prvu koncepciju razvio je čuveni nemački pravnik Gustav Radbruch (Gustav Radbruch). Svoje glavno delo pod nazivom *Filozofija prava*, objavio je 1932, samo godinu dana pre uspostavljanja nacističkog režima u Nemačkoj. U osnovi, Radbruch polazi od stava da je pravo kulturna pojava, dakle, činjenica koja je povezana s vrednošću, pre svega s pravdom i čiji je glavni smisao da služi ostvarivanju vrednosti pravde. Radbruch sam pojam prava jednim delom izvodi iz ideje prava, tj. formalno shvaćene pravde, a delom i iz dve druge vrednosti, svrsishodnosti koja precizira svrhu prava i iz pravne sigurnosti. Budući da su te tri vrednosti u napregnutom odnosu, stalnom konfliktu, ideja prava koja iz njih nastaje zbog toga je nužno antinomična.²

Kao ubeđeni socijaldemokrata, Radbruch je bio sklon relativističkom stavu kao misaonoj pretpostavci demokratije jer „ona odbija da se poistoveti s određenim političkim stanovištem“.³ Zbog toga i pravdu, kao osnovnu ideju prava, prikazuje u njenom formalnom obliku (s jednakima jednako, s nejednakima nejednako u stepenu te nejednakosti), ne unoseći neku konkretnu (vrednosnu) sadržinu u tako postavljeni okvir. Pošto je pravda intersubjektivnog karaktera, što će reći da je usmerena na društvene odnose, njena osnovna svrha jeste da uredi konfliktne odnose u društvu i u tom formalnom pogledu pravo i pravda su suštinski podudarni. Ipak, pravo mora imati određenu sadržinu, mora konkretno odrediti ko ili šta se smatra jednakim, odnosno nejednakim, te Radbruch, da bi stigao do sadržine prava, u svoju koncepciju prava uvodi drugu ideju, ideju svrsishodnosti. Odgovor na pitanje koja je svrha prava, koje ciljeve pravo treba da ostvaruje, definisan je određenim vrednostima, preciznije, individualnim vrednostima, kolektivnim vrednostima i vredno-

2 Gustav Radbruch, *Filozofija prava*, Nolit, Beograd 1980, 18 i dalje.

3 *Ibid.*, 6.

stima dela. Dosledan relativističkom stanovištu, prema kojem nije moguće utvrditi apsolutne vrednosti, Radbruch u svoju teoriju uvodi i treću ideju – ideju pravne sigurnosti. Pošto pravo funkcioniše samo kao poredak, a smisao poretka je upravo odsustvo relativizma i različitosti, jer u suprotnom se ne bi ni radilo o poretku, ideja pravne sigurnosti razrešava te napetosti i konstituise *jedan* poredak. Drugim rečima, u svakoj političkoj zajednici ukršteni su različiti interesi i vrednosti, pa „ako se ne može *utvrditi* ono što je pravedno, mora se *propisati* šta će biti po pravu, i to od strane organa koji je u stanju da *sprovede* ono što je *propisao*“.⁴ To znači da ideja pravne sigurnosti ne samo da konstituise pravni poredak kao najviši normativni poredak u državi kao globalnoj političkoj zajednici, već nužno određuje i sam sadržaj prava, pošto država koja propisuje pravo raspolaže fizičkom silom da to pravo i primeni. Dakle, prema Radbruhu, pitanje važenja pravnog poretka se u osnovi može svesti na pitanje efikasnosti, delotvornosti tog poretka.

Nakon završetka Drugog svetskog rata, Radbruch je unekoliko promenio, zapravo dopunio svoju koncepciju pravnog poretka. Pošto je sam bio svedok užasa počinjenih u ime njegove države,⁵ Radbruch je u svoja dva čuvena članka („Pet minuta filozofije prava“ iz 1945. i „Zakonsko pravo i nadzakonsko pravo“ iz 1946. godine) u svoju teoriju uneo jedan novi element, poznat i kao „Radbruchova formula“, ne menjajući suštinski svoje predratno stanovište. U prvom tekstu, sledeći razvijenu ideju o pravu kao volji za pravdom, Radbruch kaže: „Kad zakoni svesno opovrgavaju volju za pravdom, kad se npr. ljudska prava samovoljno odobravaju ili odriču ljudima, onda ti zakoni nemaju važenje, onda im narod ne duguje poslušnost, onda i pravnici moraju naći hrabrosti da im poreknu karakter prava“.⁶ Drugi članak, u kojem, analizirajući novu posleratnu praksu nemačkih sudova na osnovu nekoliko karakterističnih presuda, Radbruch sledi svoj stav da ideja pravne sigurnosti ima prednost čak i nad nepravednim ili nesvrshodnim zakonima, osim u slučaju „kad pozitivni zakon u toliko nepodnošljivoj meri protivreči pravdi, ‘neispravno pravo’ mora odstupiti pred pravdom“.⁷ Na taj način, Radbruch je u tom delu korigovao svoje stanovište, unoseći sadržinski element u svoju teoriju, i to dvostrukom negativnom kvalifikacijom, „nepodnošljiva mera“ i „odricanje jednakosti“.

* * *

Jednu od najuticajnijih koncepcija prava ponudio je svakako najveći anglosaksonski pravni teoretičar Herbert Hart (Herbert Hart). Hart u svom glavnom delu *Pojam prava* dokazuje da se pravni poredak u sistemskom i strukturalnom smislu sastoji od dve vrste pravila: primarnih i sekundarnih.⁸ Postojanje samo primarnih

4 *Ibid.*, 95.

5 Radbruch je i na svojoj koži osetio taj užas jer je po uspostavljanju nacističke vlasti bio prvi profesor koji je iz političkih razloga uklonjen sa univerziteta. Ne želeći da trajno napusti svoju domovinu, naučno delo je nastavio da razvija na potpunoj margini, na radnom mestu u biblioteci. Za vreme rata doživeo je i najtežu ličnu tragediju, sin mu je poginuo kod Staljingrada 1942. godine.

6 G. Radbruch, „Pet minuta filozofije prava“, 1945, 266.

7 G. Radbruch, „Zakonsko nepravo i nadzakonsko pravo“, 1946, 288.

8 Herbert Hart, *Pojam prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2013, 139 i dalje.

pravila karakteristično je za male, primitivne zajednice, u kojima su ljudi povezani srodstvom, zajedničkim verovanjima i osećajem pripadanja toj zajednici. Primarna pravila, kojima se uređuju odnosi u takvim zajednicama, sadrže različite vrste zabrana kojima se štite osnovna ljudska dobra, jer bez tih zabrana zajednički život ljudi ne bi bio moguć. Takva jednostavna forma društvene kontrole bi se u bilo kojoj većoj zajednici pokazala kao nepodesna. Nepodesnost leži u činjenici da takva pravila ne formiraju jedan poredak već predstavljaju skup standarda koje na okupu drži samo to što ih pripadnici takve zajednice prihvataju. U slučaju sumnje ili nedoumice u pogledu toga šta su tačna pravila zajednice ili koji je tačan domašaj određenog pravila, ne postoje procedure koje bi te sumnje otklonile. Taj nedostatak karakterističan za jednostavnu društvenu strukturu primarnih pravila Hart naziva *neodređenošću*.⁹ Drugi nedostatak je *statički* karakter te vrste pravila. Nastanak, promena i ukidanje takvih pravila podrazumevaju vrlo dug i spor proces jer ne postoje sredstva kojima bi se pravila svesno prilagodila promenjenim društvenim okolnostima ako bi do njih došlo. Konačno, treći nedostatak te jednostavne forme jeste *neefikasnost* difuznog društvenog pritiska pomoću kojeg se pravila održavaju. S jedne strane, ne postoji posebno ovlašćen organ koji bi neopozivo i autoritativno odredio da li je neko pravilo prekršeno, dok, s druge strane, sledstveno, ne postoji ni specijalizovan organ koji bi primenio sankciju u slučaju prekršaja pravila, tako da je kažnjavanje prepušteno zainteresovanim pojedincima (npr. krvna osveta) ili grupi u celini (npr. linč).

Hart smatra da se pomenuti nedostaci takve najjednostavnije forme društvene strukture mogu otkloniti ako se primarnim pravilima o obavezama dodaju tzv. sekundarna pravila, koja su sasvim druge vrste. Uvođenjem svake pojedine vrste sekundarnih pravila kojima se otklanjaju svaki pojedini nedostaci prelazi se, korak po korak, iz jednog prepravnog sveta primarnih pravila u svet prava, dok su ta sredstva uzeta zajedno „dovoljna da režim sastavljen samo od primarnih pravila pretvore u ono što nesporno jeste pravni sistem“.¹⁰

Hart naglašava da postoje tri osnovne vrste sekundarnih pravila kojima se ti nedostaci otklanjaju. Prvu vrstu čini „pravilo priznanja“ (*rule of recognition*), kojim se otklanja neodređenost, budući da ono predstavlja fundamentalno pravilo koje sadrži kriterijume za identifikovanje svih ostalih primarnih i sekundarnih pravila pravnog sistema – ono je društveno, najviše i krajnje pravilo kojim se utvrđuju uslovi važenja pravnih pravila. Hart kaže da pravilo priznanja „postoji samo kao složena, ali normalno usaglašena *praksa* sudova, zvaničnika i privatnih lica u identifikovanju prava, upućivanjem na izvesne kriterijume“.¹¹ Drugim rečima, pravilo priznanja određuje kriterijume pomoću kojih je moguće odrediti da li je neko pravilo pravno, a time i deo pravnog sistema.¹² Samo pravilo priznanja se razlikuje od društva do društva i može imati različite oblike. U nekoj jednostavnoj političkoj zajednici, gde je jedini državni „organ“ starešina te zajednice koji u svom zapovedanju nije ogra-

9 *Ibid.*, 152.

10 *Ibid.*, 153.

11 *Ibid.*, 169.

12 Miomir Matulović, *Jezik, pravo i moral – filozofija prava Herberta Harta*, Izdavački centar Rijeka, Rijeka 1986, 124.

ničen nikakvim pisanim ili nepisanim pravilima ili običajima, pravilo priznanja tog poretka bilo bi da je pravo sve ono što naredi starešina zajednice. Danas, u modernim pravnim sistemima, „kriterijum za identifikovanje (prava) razgranat je i obično uključuje pisani ustav, činjenicu da je pravilo doneto u formi zakonodavnog akta ili sudskih precedenata“.¹³

Drugom vrstom sekundarnih pravila otklanja se problem statičnosti. Tu vrstu sekundarnih pravila Hart naziva pravila promene (*rules of change*), pošto ona daju ovlašćenja i određuju procedure za donošenje novih pravila. Problem neefikasnosti, kao poslednji nedostatak, otklanja se pravilima presuđivanja koja čine treću vrstu sekundarnih pravila. Ta pravila ovlašćuju pojedince da u konkretnim situacijama donose autoritativne odluke kojima utvrđuju da li je prekršeno neko primarno pravilo. Osim toga što određuju koja lica su ovlašćena da presuđuju, ta pravila definišu i sudski postupak kao i nadležnost za sprovođenje sankcija.¹⁴

Prema Hartu, da bi se moglo govoriti o postojanju pravnog poretka (kao kombinaciji primarnih i sekundarnih pravila), treba da budu ispunjena dva uslova. Prvi, pravila ponašanja koja su važeća prema najvišem kriterijumu važenja, tj. primarna pravila, moraju *generalno* biti poštovana. Drugi uslov predviđa da „pravilo priznanja koje određuje kriterijum pravnog važenja kao i pravila promene i pravila presuđivanja moraju biti efektivno prihvaćena od strane zvaničnika kao zajednički javni standard njihovog ponašanja (u svojstvu zvaničnika)“.¹⁵ Na pitanje da li je neko pravilo deo pravnog sistema, odnosno da li je neko pravilo važeće, Hart daje sasvim jednostavan odgovor: „Reći da je dato pravilo važeće znači priznati da je prošlo sve testove sadržane u pravilu priznanja i da je na taj način ono pravilo pravnog sistema.“¹⁶ Drugim rečima, iskaz da je neko pravilo važeće znači da ono zadovoljava sve kriterijume koje predviđa pravilo priznanja. Bez pravila priznanja nema pravnog poretka pa, sledstveno, nema ni važenja jer se, smatra Hart, obično ne govori o pravilima kao važećim, sem u onim slučajevima kada određeni sistem sadrži neki opšti kriterijum za *identifikaciju* pravila.

Ipak, pored takvog formalnog određenja, Hart, iako pozitivista, smatra da se ono nužno mora dopuniti i opisom materijalnog sadržaja prava ili, Hartovom terminologijom – minimalnog sadržaja prirodnog prava (*minimal content of Natural Law*). Hart taj svoj stav argumentuje činjenicom da određenje pravnog poretka kao jedinstva primarnih i sekundarnih normi nije dovoljno da bi se označila razlika između pravnog poretka, s jedne strane, i ostalih normativnih poredaka, s druge strane, budući da se to jedinstvo i u njima može prepoznati. Takođe, ni pravilo priznanja nije dovoljna mera diferencijacije jer, formalno posmatrano, svaki poredak ima svoje pravilo priznanja, s tom razlikom što se, kada je u pitanju pravni poredak, pravilo priznanja prepoznaje u praksi državnih službenika. Na osnovu rečenog, jasno je da se definicija osnovnih oblika prava u čisto formalnim pojmovima, bez pozivanja na bilo kakvu sadržinu društvenih potreba, pokazuje kao neodgovarajuća. Drugim rečima, šta je to što pravo suštinski razlikuje od drugih normativnih sistema?

13 H. Hart, 2013, 160.

14 *Ibid.*, 153.

15 *Ibid.*, 175.

16 *Ibid.*, 162.

Hart je stao na stanovište da formalno određenje prava mora biti dopunjeno opisom materijalnog sadržaja prava, tj. sadržaja pravnih pravila, koji on naziva „minimalni sadržaj prirodnog prava“.¹⁷ Da bi odredio „minimalni sadržaj“ Hart polazi od razmatranja veza između prirodnih činjenica i sadržine pravnih pravila i staje na stanovište da ta vrsta veza nije posredovana razlozima da se u nekoj zajednici donose određena pravila (sa svesnim ciljevima ili svrhom onih čija su to pravila), već predstavljaju nužan uslov ili uzrok zbog kojeg zajednica ima i održava pravila određene sadržine.¹⁸ Hart otkriva pet univerzalnih, ali ipak kontingentnih činjenica o ljudskoj prirodi: 1) ranjivost ljudi, 2) približna jednakost, 3) ograničeni altruizam, 4) ograničeno bogatstvo, 5) ograničeni razum i snaga volje.¹⁹ Na osnovu tih činjenica Hart smatra da svaka društvena zajednica mora da poseduje pravila kojima se zabranjuje slobodna upotreba sile, ustanovljava izvestan minimalni oblik ustanove svojine (ne nužno privatne), određuje podelu rada, uspostavlja sistem međusobnog dogovaranja itd. Bez pravila te sadržine nijedna zajednica ne bi mogla da se održi i da potpomogne opstanak ljudi, a opstanak je onaj minimalni cilj koji ljudi imaju kada se udružuju jedni s drugima.²⁰ Ako pravila ne bi imala tu sadržinu, ni „ljudi ne bi imali, takvi kakvi su, razloga da svojom voljom poštuju bilo kakva pravila; a bez minimuma dobrovoljne saradnje onih koji nalaze da je u njihovom interesu da se pokoravaju pravilima i da ih održavaju, prinuđivanje drugih koji se ne bi dobrovoljno pokoravali bilo bi nemoguće“.²¹

* * *

Konačno, treću koncepciju koja će ovde biti predstavljena razvio je Hartov kolega, američki teoretičar Lon Fuller (Lon Fuller). Da bi se najlakše opisala Fulerova zamisao prava, neophodno je povući razliku između dve vrste prirodnog prava. Na-

17 Vid. Dejan Dević, *Kritika Fulerovog shvatanja prirodnog prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2007, 171–176.

18 H. Hart, 2013, 162.

19 *Ibid.*, 252–255.

20 I Hartov učenik i jedan od najuglednijih pravnih teoretičara današnjice Džon Finis (*John Finnis*), razvijajući svoju moralnu i pravnu teoriju, u velikoj meri se kretao, kao i njegov učitelj, u onom delu gde Hart dokazuje da je opstanak krajnji cilj svake zajednice, s tim što se Finis neposredno oslanjao na antropološka istraživanja. Ta istraživanja su pokazala najrazličitije mnoštvo ljudskih kultura i osobina ljudi, pripadnika tih različitih kultura. Razumljivo, nametnulo se pitanje da li nešto zajedničko imaju tako različite kulture, da li je moguće identifikovati neke zajedničke elemente koji su karakteristični za sva ljudska društva koja se među sobom toliko razlikuju po mestu i vremenu nastanka i po nivou svoje razvijenosti. Bez obzira na razlike među ljudskim društvima, sva ona „iskazuju zabrinutost za vrednost ljudskog života, u svima je samoočuvanje generalno prihvaćeno kao valjan motiv za akciju i ni u jednom nije dozvoljeno oduzimanje drugog ljudskog života, sem u slučaju nekog posebno opravdanog razloga. Sva ljudska društva smatraju stvaranje novog života dobrim po sebi, sem u slučaju kakvih posebnih okolnosti“. Vrednosti poput prijateljstva, saradnje i pravde između pojedinaca i grupa, svest o značaju svojine i prihvatanja obaveze i svest o većem značaju opšteg dobra nad individualnim postoji u svim društvima. Finis zaključuje da je, i pored mnoštva razlika tako karakterističnih za ljude i njihove zajednice, ipak moguće pronaći i značajne sličnosti među njima. – John Finnis, *Natural Law and Natural Rights*, Clarendon Press, Oxford 1980, 82.

21 H. Hart, 2013, 251.

ime, sam Fuller je smatrao da je korisno napraviti razliku između supstancijalnog, materijalnog prirodnog prava i proceduralnog prirodnog prava.²² Razlika između te dve vrste prava ogleda se u tome što se proceduralno prirodno pravo bavi pitanjima institucionalne i proceduralne ispravnosti prava, dok se supstancijalno prirodno pravo bavi samim sadržajem prava u smislu glavnih ciljeva koje pravo želi ili treba da postigne. Proceduralno prirodno pravo ostaje nemo na pitanja poput opravdanosti smrtno kazne ili abortusa, jer sama sadržina pravnih pravila kojima se uređuju ta i, s pozicije supstancijalnog prirodnog prava, mnoga druga važna pitanja, nisu njen predmet. Predmet proceduralnog prirodnog prava čini unutrašnji, a ne spoljašnji kvalitet jednog pravnog poretka. Taj osobeni kvalitet Fuller naziva unutrašnjom moralnošću prava.

Unutrašnja moralnost prava oličena je u osam uslova koje pravni poredak mora da ispuni da bi uopšte moglo da mu se prizna postojanje. Prvi uslov je opštost pravila, što će reći da se slučajevi rešavaju na osnovu opštih pravila, a ne *ad hoc*.²³ Obnarodovanje tih pravila koje ih čini dostupnim subjektima na koje se odnose predstavlja drugi uslov.²⁴ Treći uslov je zabrana retroaktivnosti, tj. zahtev da se pravila odnose samo na buduće slučajeve,²⁵ dok su četvrti i peti uslov jasnost donetih pravila i zabrana da ona međusobno budu protivrečna.²⁶ Šestim uslovom se zabranjuje propisivanje takvih ponašanja koja je nemoguće poštovati, dok se sedmim zahteva stalnost zakona u vremenu.²⁷ Konačno, osmi uslov predviđa podudarnost između prava kakvo je objavljeno i onakvog kakvo se stvarno primenjuje.²⁸ Kako sam Fuller kaže, ako pravni poredak pretrpi potpuni neuspeh u bilo kojem od tih osam zahteva, on ne postaje manje pravan u kvalitativnom smislu, već prestaje da bude pravni poredak. S druge strane, teško je zamisliti pravni poredak u kojem su svi navedeni uslovi potpuno ostvareni. Takvo ostvarenje ometaju razlozi antinomije u samoj unutrašnjoj moralnosti prava, na primer, kada se od prava zahteva stalnost, a brze promene u društvu zahtevaju jednako brze promene pravnih pravila. Takođe, ponekad se mora, sasvim izuzetno, odstupiti od unutrašnje moralnosti radi ostvarenja pravednih ciljeva.

Fuller smatra da, iako svojom idejom o unutrašnjoj moralnosti prava ne govori gotovo ništa o tome kako određeni problemi u društvu treba da se rešavaju, odnosno kakva treba da bude sadržina pravnih pravila, ona ipak ima svoje ishodište u dugoj tradiciji prirodnopravne misli. Dakle, sem spoljašnje moralnosti koja je bila preokupacija većine jusnaturalista, pravo treba da poseduje i unutrašnju moralnost, kao neophodan uslov. Drugim rečima, načela unutrašnje moralnosti prava pravo čine mogućim. Tih osam uslova mogu se činiti kao potpuno etički neutralni, bar po pitanju spoljašnjih ciljeva prava. Ipak, kako to Fuller kaže, „pravo je preduslov

22 Lon Fuller, *Moralnost prava*, Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2001, 120.

23 *Ibid.*, 63–66.

24 *Ibid.*, 67–69.

25 *Ibid.*, 69–80.

26 *Ibid.*, 80–87.

27 *Ibid.*, 87–98.

28 *Ibid.*, 98–109.

dobrog prava“;²⁹ što znači da zahtevi unutrašnje moralnosti prava po sebi ne mogu da obezbede pravedan poredak, ali zato mogu da obezbede osnov na kojem će on biti građen.³⁰ Ona su nužan, mada ne i dovoljan uslov za ostvarenje ispravnog poretka.

Fuler je svoje teorijske pozicije branio pozivanjem na to da je unutrašnja moralnost prava indiferentna prema mnogim etičkim pitanjima, ali da ona ne može biti neutralna u svom gledištu prema samom čoveku.³¹ Naime, unutrašnja moralnost je okvir u kojem čovek na koga se odnose pravna pravila može da ih sazna i da svojevolejno odluči da li će ih poštovati. Kako to Fuller kaže: „Upustiti se u poduhvat podređivanja ljudskog ponašanja vladavini pravila nužno uključuje privrženost gledištu da čovek može da postane odgovoran subjekt koji je sposoban da shvati i poštuje pravila i koji je odgovoran za svoje postupke.“³² On smatra da odstupanje od unutrašnje moralnosti prava čoveku osporava mogućnost samoodređenja i time na najgrublji način vređa njegovo dostojanstvo, jer tamo gde se zakoni ne objavljuju ili imaju povratnu snagu, tu se više ne može govoriti o čoveku kao odgovornom subjektu.³³ To znači da, iako zahtevi unutrašnje moralnosti prava ne govore mnogo o supstancijalnim ciljevima prava, to ne znači da im se mora osporiti veza s moralom. U poretku u kojem su ti uslovi ispunjeni, čovek ima mogućnost sopstvenog određenja i njemu se, bar u nekoj meri, garantuje dostojanstvo. To po sebi podrazumeva da unutrašnja moralnost prava, već uvažavanjem ljudskog dostojanstva, ima značajnu vezu i ishodište u moralu.³⁴

Nakon iznetih teorijskih koncepcija, lako je uočiti da, bez obzira na značajne razlike koje između njih postoje, sve tri koncepcije, uostalom kao i druge koje ovde nisu prikazane, podrazumevaju da je pravni poredak normativan, da ga čine norme. Osim normativnosti, uslov egzistencije pravnog poretka određen je generalnom efikasnošću, tj. zahtevom da se, skupa uzev, pravna pravila generalno poštuju, da su, uopšteno posmatrano, efikasna. Naravno, osim te dve karakteristike, moguće je uočiti i nekoliko drugih, poput institucionalnosti i proceduralnosti, jer svaki pravni

29 *Ibid.*, 176.

30 Fuller na zanimljiv način pravi slikovitu paralelu između svoje zamisli unutrašnje moralnosti prava i graditeljstva: „Ono što sam ja pokušao da uradim, jeste to da razlučim i izrazim prirodne zakone posebne vrste ljudskog poduhvata, koji sam opisao kao ‘poduhvat podređivanja ljudskog ponašanja vladavini pravila’. Ovi prirodni zakoni nemaju ničeg zajedničkog sa bilo kakvom ‘nebeski nadvijenom sveprisutnošću’. Oni takođe nemaju ni najmanje srodnosti sa bilo kakvim stavom da upražnjavanje kontracepcije predstavlja prekršaj Božjeg zakona. Oni su potpuno zemaljski po svom poreklu i primeni. Oni ne predstavljaju ni ‘više’ zakone; ako je uopšte uputna nekakva metafora o uzvišenosti, tad ih treba nazivati ‘nižim’ zakonima. Oni nalikuju prirodnim zakonima stolarstva ili, bar, onim zakonima koje poštuje stolar, koji želi da kuća koju gradi bude postojana i da služi svrsi onima koji u njoj žive.“ – *Ibid.*, 114.

31 *Ibid.*, 181.

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*, 182.

34 Slično i kod Finisa, 270–271. Prema njegovom mišljenju, vladavina prava, ideja koju je Finis snažno oslonio na Fulerovu teoriju, omogućava ljudima izvesnost i sigurnost da stvaraju trajni identitet tokom čitavog života, i tako predstavlja osnovnu vrednost predvidljivosti kao neophodnu za ispravno ostvarivanje glavnih formalnih karakteristika pravnog poretka.

poredak počiva na institucijama koje ga stvaraju, menjaju i primenjuju, i to čine prema unapred propisanim procedurama. No iako u tom pogledu postoji konsenzus u oblasti teorije prava, na ovom mestu će se analizirati samo problem normativnosti i efikasnosti, budući da će to biti dve referentne tačke u proceni da li je poredak NDH imao bitne karakteristike pravnosti.

4. Problem normativnosti poretka NDH

Razume se da se na pitanje o normativnosti prava ne može prosto odgovoriti konstatacijom da pravo sadrži norme. Tako jednostavno, mada sasvim tačno za-
pažanje, ukazuje samo na formalni aspekt pitanja, pošto se u tom pogledu svako pravo sastoji od normi. Pitanje normativnosti je daleko kompleksnije i kada se kaže da je pravo normativno, pre svega se misli na to da ono „ljudima daje ili pruža specifičnu vrstu razloga za delanje i odlučivanje... Norma je uputstvo za praktično, ljudsko delovanje u društvu“.³⁵ Putem normi pravo usmerava ljudsko ponašanje sa ciljem rešavanja stalnih konfliktnih interesa u državi kao političkoj zajednici. Takođe, većina pravnih normi sadrži sankciju koju sprovodi država jer ima monopol sile na svojoj teritoriji. Ipak, sankcija ne predstavlja osnov normativnosti prava već samo krajnje sredstvo kojim se može iznuditi propisano ponašanje ljudi, kada ostali razlozi za poštovanje, poput naviknute poslušnosti ili moralne ispravnosti, izostanu. Dakle, svojom normativnošću pravo ljudima omogućava da predvide posledice svojih ponašanja, te da svoje ponašanje mogu usmeravati na određeni način. Zato se i kaže da pravo ljudima obezbeđuje predvidljivost, sigurnost i izvesnost. Sa čisto formalnog stanovišta, poredak NDH je jednim svojim delom bio normativan. Ali suštinski problem normativnosti tog poretka leži u činjenici da za veliki broj ljudi koji su živeli u NDH on nije funkcionisao na opisani način jer im nije pružao bilo kakve razloge na osnovu kojih bi oni mogli da usmere svoja ponašanja. Da bi se to pokazalo, treba se nakratko vratiti na sam početak formiranja NDH.

Po izbijanju rata 6. aprila 1941. godine, okupatorske trupe su u roku od deset dana zauzele celokupan prostor Kraljevine Jugoslavije. Teritorija Jugoslavije rasparčana je na više delova koji su imali različite statusе, a najveći od njih zauzela je NDH. U suštini, NDH je nastala kao posledica određenog kompromisa između Nemačke i Italije.³⁶ Pošto je Vlatko Maček, najpopularniji hrvatski političar tog vremena i vođa Hrvatske seljačke stranke (HSS), odbio da učestvuje u nemačko-italijanskim planovima, postignut je dogovor da se na čelo buduće nove hrvatske države postave Ante Pavelić i njegova ustaška organizacija. Već 10. aprila NDH je bila i zvanično proglašena. Sama ratna dejstva bila su kratka i bez prevelikih ljudskih žr-

35 Radmila Vasić, Miodrag Jovanović, Goran Dajović, *Uvod u pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2014, 22–23.

36 Na sastanku u hotelu „Imperijal“ u Beču, nemački ministar Fon Ribentrop (Joachim von Ribbentrop) saopštio je Hitlerov stav svom italijanskom kolegi grofu Čanu (Galeazzo Ciano): „(Njemačka je) zainteresirana samo za održavanje mira na tom prostoru kao i za uspostavljanje jednog poretka koji će mladoj hrvatskoj državi omogućiti proizvodnju na svim sektorima, što će u razmjeni dobara biti od koristi svim zemljama koje budu s njom prijateljski surađivale.“ – Ivan Košutić, *Rađanje, život i umiranje jedne države – 49 meseci NDH*, Stručna i poslovna knjiga, Zagreb 1997, 71.

tava, te je većina naroda prihvatila novu državu, pogotovo ako se ima u vidu da je u očima hrvatskog naroda to predstavljalo vaspostavljanje davno ukinute državnosti. Prvih dana po proglašenju NDH skoro da nije bilo nekog značajnijeg bezvlašća ili masovnijeg oružanog otpora. Nove vlasti su odmah preuzele institucije Banovine Hrvatske i u novim okolnostima nastavile rad,³⁷ dok je najveći broj zakona nekadašnje Jugoslavije ostao isti i sve do kraja postojanja NDH nije se menjao.

Ipak, već prvih dana postojanja NDH, ustaški režim je počeo da otkriva svoje pravo lice. Taj režim je u mnogobrojnim pogledima ličio na nacistički: sva državna vlast je prešla u ruke egzekutive, na čelu s poglavnikom i njemu najbližim saradnicima, koji su činili vladu. U poglavnikovim rukama nalazila se celokupna zakonodavna vlast, pošto je zakone donosio u formi uredbi koje su se nazivale „zakonske odredbe“,³⁸ a sam poglavnik je uživao i ostala diktatorska ovlašćenja. Po ugledu na nacističke, nove ustaške vlasti su već prvih dana počele da donose veliki broj zakona i podzakonskih akata čija je glavna, a verovatno i jedina svrha bilo legalizovanje unapred planiranih akcija terora radi postizanja političkih ciljeva, od kojih je najvažniji bio formiranje etnički čistog prostora nove države.³⁹ U tom pogledu najvažnija je bila *Zakonska odredba za obranu naroda i države* u kojoj se navodi: „1) Tko na bilo koji način povrijedi ili je povrijedio čast i životne interese hrvatskog naroda ili na bilo koji način ugrozi opstanak Nezavisne Države Hrvatske ili državne vlasti, pa makar djelo ostalo samo u pokušaju, čini se krivcem zločina veleizdaje; 2) Tko se učini krivcem zločina u točki 1. navedenog, ima ga slijediti kazna smrti.“ Nakon tog zakona, doneti su mnogi drugi kojima je veliki deo stanovništva potpuno obespravljen i stavljen van svakog pravnog okvira i zaštite. Novim zakonima je, takođe, konsolidovana ustaška vlast i postavljeni su njeni noseći stubovi koje su činili „milicija, armija, tajna policija, specijalni sudovi i više od dvadeset koncentracijskih logora“.⁴⁰

Ako se, dakle, pitanje normativnosti poretka NDH razdvoji na dva dela, lako se može dokazati da ni u formalnom ni u supstancijalnom delu taj poredak u značajnoj meri nije bio normativan. Prvo, u formalnom smislu, za poredak NDH se ne

37 O tom lakom prelazu slikovito svedoči *Naredba o privremenoj upotrebi pečata banske vlasti*, u kojoj stoji da preko pečata pisačom mašinom treba ispisati: „Država Hrvatska“.

38 „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“. *Narodne novine*, broj 160.

39 Taj cilj čak nije ni bio skrivan, kao ni način kako će se ostvarivati, između ostalog, donošenjem novih zakona. Štaviše, putem sredstava javnog informisanja stanovništvo je bilo obaveštavano o tome. Tako je nedeljnik *Hrvatska sloboda – Glasilo Hrvatskog pokreta u Karlovcu* u drugom broju od 2. maja 1941. godine pod prilično neodređenim naslovom „Događaji u Hrvatskoj“ objavio tekst u kojem između ostalog piše: „Zakon za zakonom niče, bolji od boljega... Nestat će hiljada nepotrebnih egzistencija, svijet onih koji su živili u obilju, a nisu narodu koristili, nego samo štetovali. Taj golem i otrovan čir Hrvatska neće uklanjati ni injekcijama ni pilulama... (jer) ako želiš živiti kako treba, prvi ti je zakon da se oslobodiš neprijatelja u kući. To je valjda svakom jasno i razumljivo... Hrvatska ide naprijed i na tom svom putu naprijed, ona će satrti sve, što joj bude smetalo.“ U novopokrenutim zagrebačkim dnevnim novinama *Nova Hrvatska*, u drugom broju od 29. aprila najavljuje se danima očekivana informacija o donošenju tzv. Židovskih zakona, po uzoru na nemačke, a u izradi zakona „sudjelovat će najbolji hrvatski pravници i biolozi“. Slične informacije prenosile su i hrvatske radio stanice.

40 Mari-Žanin Čalić, *Istorija Jugoslavije u 20. veku*, Klio, Beograd 2013, 172.

može reći da je ceo bio sastavljen od formalno donetih zakonskih i drugih normi. Sve vreme trajanja tog poretka postojao je lako uočljiv sistem paralelnih, neformalnih pravila po kojima je on zbilja funkcionisao, i to od samog njegovog nastanka. Veliki broj akcija koje su sprovodile ustaše, bez obzira na usvojene nove zakone, bio je dirigovan neformalnim usmenim naređenjima i nalazio se van čak i takvog novog legalističkog okvira. Slavko Goldštajn u svojim koliko pouzdanim, toliko i potrebnim svedočenjima prenosi: „Legalistički kolosjek ustaškog režima funkcionirao je samo do određene točke, a dalje je sve teklo po onom drugom kolosijeku, izvanzakonskom. Moj otac u logoru ‘Danica’ nije bio saslušan, iako je takvo saslušanje bilo službeno naređeno. Nije mu ni usmeno ni pismeno saopćeno šta će se dalje s njime dešavati. Njegova je sudbina odlučena jednim usmenim naređenjem, izrečenim u Glavnom ustaškom stanu u Zagrebu 30. lipnja 1941. godine. Tada je Nikoli Hermanu, ustaškom povjereniku za grad i kotar Koprivnicu, rečeno da sve Srbe i Židove iz logora ‘Danica’ u roku od mjesec dana otpremi u Gospić, na raspolaganje tamošnjem Župskom redarstvenom ravnateljstvu. Za veliku većinu otpremljenih Gospić je bio samo prolazna stanica na putu prema Jadovnu na Velebitu ili Slanom na otoku Pagu, prvim logorima smrti u ustaškoj NDH.“⁴¹

Sličan primer takvog paralelizma uočava se i u masovnim zločinima. Već krajem aprila 1941. godine Eugen Kvaternik, po usmenom naređenju poglavnika, organizovao je prvi veliki zločin u selu Gudovcu kraj Bjelovara. Tada je, pod maskom osвете zbog incidenta prilikom jednog hapšenja u kojem su nastradali jedan hrvatski zaštitar, uhapšeni srpski seljak i jedan domobran (koji je poginuo od zalutalog metka), streljano oko 200 imućnijih i uglednijih Srba. Žena jednog od ubijenih, koja je dobro govorila nemački, obratila se komandantu privremenog garnizona Vermahta. Nemački komandant, očigledno odan oficirskom kodeksu, naložio je istragu, te je uskoro uhapšeno četrdesetak počinitelja. Posle intervencije dr Mladena Lorkovića, državnog sekretara u Ministarstvu inostranih poslova, kod nemačkog veleposlanika u NDH Zigfrida Kašea (Siegfrid Kashe), uhapšeni su predati hrvatskim vlastima koje su se obavezale da će sprovesti dalji postupak prema počiniteljima tog masovnog zločina. Sutradan su počinitelji pušteni kućama, a vraćeno im je i oduzeto oružje.⁴²

Osim izostanka potpune formalne normativnosti poretka NDH, o kojoj će u završnim razmatranjima još biti reči, valja ispitati i supstancijalni aspekt normativnosti, tj. analizirati da li su norme sadržane u novom zakonodavstvu NDH pružale ljudima specifičnu vrstu razloga za delanje i odlučivanje. Ako se pitanje posmatra načelno, odgovor je veoma jasan – norme kojima se legalizuje oduzimanje slobode, imovine i života i kojima se ljudi stavljaju van pravnog poretka, oduzimajući im bilo kakvu zaštitu, ne mogu predstavljati smernice za ponašanje tih ljudi. One to nisu iz prostog razloga što ljudi, čije se osnovne vrednosti i dobra poništavaju, prestaju da budu pravni subjekti, pa su njihova ponašanja, iz perspektive takvog zakonodavstva, potpuno irelevantna.

41 Slavko Goldstein, 1941. *Godina koja se vraća*, Službeni glasnik, Synopsis, Beograd – Sarajevo 2012, 50.

42 *Ibid.*, 91.

Sa interne tačke gledišta, dakle iz perspektive ljudi koji su bili direktno ugroženi novim zakonodavstvom NDH, stvari su nešto drugačije. Gotovo je neshvatljiva činjenica da su ti ljudi činili sve da se prilagode novim okolnostima i da su, bez obzira na sadržaj novodonetih pravila, pokušavali da svoje ponašanje usmere tako da bar sačuvaju svoje živote.⁴³ Izgleda da intuitivno poimanje pravnog poretka iz ugla ljudi koji su generacijama živeli u pravno uređenom društvu, koje podrazumeva predvidljivost, izvesnost i sigurnost, nije preko noći moglo da se promeni. Verovatno da nisu mogli odmah da razumeju kako se pokidala veza između onoga šta rade i onoga šta mogu da očekuju. Ljudi su „verovali u pravo i poredak i da su se kasnije nadali, čak čvrsto verovali, da će izbeći napade konformizmom, promenom vere ili čak i imena – što je bila opasna greška. Odjednom nije više bilo nikakve izvesnosti uređenog zajedničkog života. Nebrojeno mnogo ljudi bilo je bespomoćno izloženo nepredvidljivosti terora i samovolji“.⁴⁴ Tu vrstu neverice Milan Radeka, široko obrazovani čovek i srpski sveštenik koji je i sam bio izložen terorizmu, zabeležio je u svojim *Sjećanjima*: „Jer, ma koliko sam čitao o hitlerovskim logorima, dok su ih prije rata punili još Nijemci ili Jevreji, živio sam u tvrdom uvjerenju da se to u Hrvatskoj uopće ne može dogoditi. Hrvatska je povijest i kultura toliko temeljno prožeta državno-pravnim elementom, što sam i proučavao za pravne ispite, da mi se činila nemogućom bilo kakva nasilnost i nezakonitost. Hrvatsvo je za mene bilo usko vezano uz pojam ‘pravice’...“⁴⁵

Nebrojeni su primeri i svedočanstva koji iz perspektive običnih ljudi dokazuju izostanak normativnosti poretka NDH. Tako su neposredno pre izvršenja prvog velikog zločina u Glini u maju 1941. godine, mnogi glinski Srbi bili obavešteni o tome šta se sprema, ali je samo desetak njih poslušalo savet da se negde skloni. Na glinskom korzou Josu Zibar, Hrvat, prišao je srpskom trgovcu Marku Vujasinoviću i savetovao ga da se privremeno negde sakrije. Vujasinović mu je odgovorio da on ništa nije učinio da bi bio kriv, te da se stoga nema čega bojati i da stoga ostaje sa svojom porodicom. Istog dana uveče je uhapšen i ubijen.⁴⁶ Sličan slučaj izostanka svake normativnosti iz vizure običnih ljudi dogodio se u Karlovcu u noći između 5. i 6. maja 1941, kada je, po neformalnom usmenom naređenju ustaškog vođstva, ubijen jedan od najviđenijih Karlovčana advokat dr Milan Vujičić, Srbin. To ubistvo je trebalo da posluži kao mera zastrašivanja prema svima, pogotovo prema Srbima i Jevrejima. U vreme ubistva, advokat Vujičić se nalazio na čelu Karlovačkog vesla-

43 „Dok se veliki dio naroda još radovao jeftino završenom ratu i hrvatskoj državi, ustaška je vlast već svojim prvim nastupima u mnoge utjerala strah. Ljudi pogođeni tim strahom nekako su već shvaćali da gube status ravnopravnih građana, možda i zaposlenje, možda i imovinu, ali nisu još ni pomišljali da su u pitanju i goli životi.“ – *Ibid.*, 21.

44 M. Čalić, 204.

45 S. Goldstein, 21.

46 *Ibid.*, 107. Isti primer uobičajenog odnosa građana prema državnoj vlasti i njenim naredbama pruža sledeće svedočanstvo: „Kad je Židovski odsjek zagrebačkog Ustaškog redarstva potkraj svibnja 1941. otpremao 180 židovskih mladića u konclogor ‘Danicu’, svi su se na pozive spremno odazivali, a nepozvani Željko Šrenger došao je s ruksakom da se dobrovoljno javi, jer želi ‘ići sa svojim dečkima’. Ustaški policajac Šuprina, dobar znanac Željкове obitelji, potjerao ga je kući – ‘i da mi se nikad više nisi ovdje pojavio!’ – i tako ga spasio Šaranove jame na Velebitu, u kojoj su skončali svi Željčkovi dečki s kojima je želio poći.“ – *Ibid.*, 25.

kog kluba „Korana“, pa je njegovo ubistvo bio više nego jasan znak najuspešnijem veslaču KVK „Korana“, vicešampionu državnog prvenstva iz 1939. godine Jevrejinu Tiboru Hekšu da se ne može osećati sigurno. Njegovi prijatelji iz kluba i njegova devojka Zdenka Marija Martinović, Hrvatica, odlučili su da učine sve što im je stajalo na raspolaganju ne bi li Tibora nekako spasili. Imajući u vidu njegove zasluge za hrvatski sport, privremeni upravni odbor KVK „Korana“ je 4. juna preporučio priznavanje arijevskih prava, u skladu sa *Zakonskom odredbom o rasnoj pripadnosti*.⁴⁷ Pet dana kasnije, Hrvatski veslački savez je izdao sličnu preporuku koju su potpisali poverenik i sekretar Saveza I. Pavelić i E. Petelinšek. Tibor je 14. juna predao vlastima urednu molbu s priloženim preporukama da mu se priznaju izvanredna arijevska prava. Dve nedelje kasnije prešao je u katoličanstvo, a kapelan koji ga je krstio, Dragomir Šolić, venčao je Tibora i Zdenku 5. jula. Sve što su tadašnji propisi i prilike dozvoljavali učinjeno je: molba zasnovana na zakonskom propisu, najbolje preporuke, prelazak na katoličanstvo i stupanje u brak s Hrvaticom, što je, analogno, čak i u Nemačkoj predstavljalo izuzeće od progona. Samo tri dana po zaključenju braka, Tibor je uhapšen u stanu svoje supruge i, sa grupom uhapšenih Srba i Jevreja, teretnim vozom poslat u Zagreb. Već 11. jula bio je prebačen u Gospić, odakle je nekako uspeo da pošalje dopisnicu s naznakom: „Moja je adresa: Ustaško poverništvo logora Jadovno, za T.H., Gospić“. Od tada mu se gubi svaki trag. U Matičnu knjigu umrlih upisan je tek 3. juna 1947, kada je Zdenku Hekš, posle dugogodišnje intenzivne potrage za svojim mužem, napustila poslednja nada da ga može pronaći. Kao dan smrti ubeležen je 31. jul 1941. godine.⁴⁸

Taj mučni slučaj ubedljivo dokazuje izostanak i formalne normativnosti, dakle izostanak forme normi u kojoj se pravo stvara i koja čini kičmu pravnog poretka, i normativnosti shvaćene u supstancijalnom pogledu, kao sistema autoritativnih pravila koja usmeravaju ponašanje ljudi pružajući im naročite razloge za delanje i odlučivanje. U prvom pogledu, delovanje izvršnih organa NDH nije bilo potpuno definisano formalnim pravnim pravilima već u značajnoj meri fluidnim skupom neformalnih pravila, od kojih je ono glavno glasilo da u NDH treba stvoriti etnički čist prostor. Takva neformalna pravila i usmene naredbe delovali su samo između pripadnika ustaške vlasti i predstavljali su viši skup pravila u slučaju kolizije sa onim formalnim. S druge strane, ovaj primer, kao i ostali pomenuti, dokazuje izostanak supstancijalne normativnosti jer je jedini racionalni razlog za ponašanje ljudi protiv čijih su osnovnih vrednosti zakonska pravila bila usmerena bio da, ako mogu, bilo kako izmaknu njihovom delovanju.

47 U preporuci je pisalo: „Hrvatsko građanstvo Karlovca podupiralo je svaku akciju kluba koja gotovo uvijek provedena njegovom (Hekšovom) ličnom inicijativom, pa je njegova zasluga da veslački sport u Karlovcu stoji na visokom stupnju... Od prvog dana pa sve do danas bio je od sveukupnog članstva izabran za tajnika, a zatim za vođu kluba. Kroz sve vrijeme svog rada u klubu isti je vodio na hrvatskoj nacionalnoj osnovi...“ U pismu podrške Hrvatski veslački savez ističe: „Kao funkcioner Veslačkog kluba ‘Korana’ u Karlovcu zadužili ste hrvatski veslački šport, jer se je Vašom inicijativom i Vašim radom klub podigao na zamjernu visinu, u red naših najboljih klubova... Ovo smo smatrali kao športaši potrebnim da istaknemo i da Vam dokažemo da znamo cijeniti Vaš trud i nesebičan rad kroz punih 5 godina u kojem se radu uvijek očitavalo da se osjećate hrvatskim sportašem.“ – *Ibid.*, 230.

48 *Ibid.*

Interesantno je još primetiti da ni sa unutrašnje tačke gledišta kreatora takvih zakona, kao i njihovih patrona, ti zakoni nisu shvatani u uobičajenom značenju, kao skup naloga koji treba da usmeravaju ponašanje ljudi već samo kao instrument za sprovođenje zločinačkog poduhvata. Eugen Dido Kvaternik, koji je po Pavelićevim usmenim nalogima organizovao masovna ubistva, kojima je najčešće lično prisustvovao, posle rata u *Hrvatskoj reviji* (glasilu ustaške emigracije u Argentini) 1952. kaže: „Naš narodni pad tako kratko vrijeme nakon uspona 1941. uzrokovan je stalnim i opetovanim kršenjem osnovnih etičkih i moralnih zasada... Notorna je činjenica koju ne možemo nijekati, da je za vrijeme prošlog rata i sa hrvatske strane učinjeno teških izgređa, koji s moralnog stanovišta sačinjavaju grijeh, sa pravnog zločin, a s političkog ludost... Zato našu odgovornost pred poviješću ne će nitko moći izbrisati.“⁴⁹ S druge strane, Glez fon Horstenau (Glaise von Horstenau) u izveštaju Vrhovnoj komandi od 10. jula 1941. godine informiše da je cela zemlja zahvaćena osećajem potpune pravne nesigurnosti.⁵⁰ Čak i izveštaji sa terena, koje su slali niži državni činovnici, sadrže reči protesta zbog potpunog vaninstitucionalnog, a ponekad i protivpravnog delovanja ustaških organa.⁵¹

5. Pitanje efikasnosti poretka NDH

Druga referentna tačka ove analize jeste pitanje efikasnosti poretka NDH. U teoriji prava vlada konsenzus oko pitanja generalne efikasnosti jer ne postoji nijedna ozbiljnija teorija prava koja pitanje efikasnosti ne smatra uslovom egzistencije pravnog poretka. Ipak, pitanje generalne efikasnosti pravnog poretka u teoriji nije rešeno jer teoretičari ne uspevaju da preciznije odrede šta znači da se pravna pravila u celini uzev poštuju, da su generalno efikasna. Jednostavno, ne postoji, odnosno nije utvrđena demarkaciona linija koja bi razdvajala stanje delotvorne primene prava od stanja anomije. Sa pozicija logičke ili konceptualne analize, taj odgovor se ne može ni dati, pre svega zato što izostaju metode kojima se može ispitati generalna efikasnost. Ali i kada bi se egzaktni podaci dobili s druge strane, na primer od sociologa prava ili, kao u ovom slučaju, od istoričara, ostaje pitanje šta bi bili kriterijumi prema kojima bi se ti podaci procenjivali. Faktičko pitanje efikasnosti pravnih poredaka, koje je karakteristično za ratom ili revolucijom zahvaćene države, i dalje predstavlja enigmu, graničan slučaj na koji pravna teorija nije sposobna da pruži nedvosmislen odgovor.⁵²

49 *Ibid.*, 70.

50 *Ibid.*, 140.

51 *Ibid.*, 122 i dalje.

52 Koliko je za teoretičare problematično pitanje generalne efikasnosti kao uslov postojanja pravnog sistema pokazuje sledeći navod, u kojem je naučnik takvog formata kao što je Kelzen (Hans Kelsen), prilikom analize tog problema, napravio grešku. Kelzen kaže: „Prema tome, važenje nekog pravnog poretka koji reguliše ponašanje određenih ljudi nalazi se u odnosu zavisnosti prema činjenici da realno ponašanje tih ljudi odgovara tom pravnom poretku, njegovoj delotvornosti, kako se, takođe, obično kaže. Taj odnos – on se, možda, slikovito sme označiti kao napetost između trebanja i bivstva – ne može se odrediti drukčije negoli jednom gornjom i jednom donjom granicom. Mogućnost odgovaranja ne sme preći određeni maksimum i pasti ispod određenog minimuma.“ – Hans Kelzen, *Čista teorija prava*, Pravni fakultet Univerziteta

Bez obzira na taj problem, za potrebe ove analize bilo bi nužno osvetliti to pitanje, budući da od odgovora zavisi sud o pravnosti poretka NDH, koji će u zaključnim razmatranjima biti iznet. S jedne strane, na značajnom delu teritorije, uglavnom u onim delovima u kojima nije bilo veće koncentracije srpskog življa, običan pravni život tekao je, imajući u vidu okolnosti svetskog i građanskog rata, relativno normalno. Struktura redovnih sudova i veliki broj zakona nisu se menjali u odnosu na stanje pre aprila 1941. godine. O tome svedoči i činjenica da su poratni sudovi i administrativni organi priznavali najveći broj presuda iz građanskopravne oblasti donetih za vreme NDH. Slučajevi „klasičnog“ kriminala sankcionisani su na pravno uređen način, a osuđenici su kazne izdržavali u zatvorskim institucijama.⁵³ Uz pravni život, tekao je i onaj redovni. Zanimljivo je da je u gradskim centrima, ponekad i usiljeno, stvarana atmosfera normalnog života. Organizovane su pozorišne predstave, održavani su koncerti, obnovljena su sportska nadmetanja, računajući i ona međunarodna, otvoreno je nekoliko novih muzeja, renovirani su kulturni i sakralni objekti. Nova hrvatska država je osnovala svoju akademiju, vojne škole, uvela je kunu kao platežno sredstvo, štampala je poštanske marke itd. Sa internog stanovišta, za većinu hrvatskog stanovništva i nekih manjina poput nemačke, italijanske i mađarske (svakako ne i jevrejske, koja je do kraja rata bila gotovo potpuno uništena), život je u ratnim okolnostima tekao koliko-toliko pristojno.⁵⁴

S druge strane, na velikim delovima teritorije, koje su većinski naseljavali Srbi, situacija je izgledala upravo suprotno. U nameri da što pre sprovede svoje planove o stvaranju čistog hrvatskog prostora, ustaška vlast je već početkom maja organizovala prve velike pogrome srpskog stanovništva.⁵⁵ Ovde opet valja povući paralelu između nacističkog poretka i NDH. Naime, po ugledu na nacističke i njihov odnos prema jevrejskom pitanju,⁵⁶ ustaške vlasti su želele da sličnim metodama sprovedu rešenje srpskog pitanja. Ipak, tu su se pokazale krupne razlike jer ustaško rukovodstvo niti je raspolagalo takvom snagom niti su svi delovi ustaške organizacije i državnih struktura bili dovoljno čvrsti i koordinisani. Iznad svega, proporcionalno gledano, Srba je na teritoriji NDH bilo mnogo više nego Jevreja u Trećem rajhu

u Beogradu, Beograd 1998, 50. Razumljivo je da efikasnost ne sme pasti ispod određenog minimuma, mada do sada nije, da se tako kaže, preciznije određen „određeni“ minimum. Kad je u pitanju maksimum, to je bar sasvim jasno, maksimum je kada svi adresati i zvaničnici poštuju sva pravila i on se ne može preći, sve i da sam Kelzen tvrdi suprotno.

53 Davor Kovačić, „Kazneno zakonodavstvo i sustav kaznionica i odgojnih zavoda u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Scrinia Slavonica* 8/2008, 282 i dalje.

54 I. Košutić, 77, 87, 206, 302 и даље.

55 U odabiru datuma bilo je neke bizarne simbolike, pošto pravoslavci 6. maja slave Đurđevdan, dan kada se hajduci okupljaju.

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

i mnogi su živeli koncentrisani na određenim područjima. Posle prvih pogroma, trajno je narušena linija bilo kakvog poverenja između Srba i vlasti NDH. Bežeći od razuzdanog terora, Srbi su veoma brzo počeli da pružaju organizovani otpor i stvorene su prve partizanske i četničke formacije. One su vremenom osnažene toliko da su počele da budu prepoznavane kao strane u (građanskom) ratu. Što je još interesantnije, četnici su sa italijanskim snagama koje su posele veći deo Dalmacije⁵⁷ često ostvarivali saradnju, dok se jevrejsko stanovništvo, bežeći od pogroma, sklanjalo na italijansku teritoriju, gde im je barem život bio garantovan.

Kako je rat odmicao, partizani su postajali sve jači, a teritorija koju su efektivno kontrolisali sve veća. Razlog takvog snaženja ne leži samo u strahotama ustaške vladavine, već i u nadnacionalnom karakteru komunističke ideologije, čvrstoj partijskoj i komandnoj strukturi, prebacivanju glavnog štaba na teritoriju NDH (u Bosnu), sve većoj međunarodnoj podršci, izostanku osvetničkih akcija, kojima su četnici bili veoma skloni, i jasnim ciljevima koje su borbom želeli da ostvare, a to je iznad svega bilo uspostavljanje komunističkog režima formiranjem nove federativne Jugoslavije. Za ustaške vlasti, kao i za Nemce, problem je toliko narastao da su u nekoliko navrata organizovane velike vojne akcije, poznate kao neprijateljske ofanzive, s ciljem slamanja partizanskog otpora. U poslednjoj takvoj akciji, VII ofanzivi, u kojoj je u maju 1944. godine izvršen desant na Drvar, koji je operativno razradio najeftitniji nemački komandos pukovnik Oto Skorцени (Otto Skorzeny), padobranski SS bataljon doživeo je potpuni debakl. Uostalom, jedan pogled na kartu NDH iz druge polovine 1944. ili sa početka 1945. godine, sa označenim partizanskim teritorijama, jasno pokazuje da ustaška vlast više nije imala efektivnu kontrolu nad ogromnim delom svog područja. Štaviše, na oslobođenoj teritoriji, koja se geografski nalazila tačno u središtu NDH, posejano je seme nove države.

6. Poredak NDH u svetlosti tri teorijska modela

Pitanje efikasnosti nekog poretka, pa tako i poretka NDH, najčešće je stvar izvesne lične procene ili odmeravanja autora. Kako je već naglašeno, u pravnoj teoriji nisu utvrđeni nedvosmisleni kriterijumi na osnovu kojih bi se takva procena mogla izvršiti. Iako prethodno poglavlje verovatno implicira da je u ovom radu pitanje efikasnosti poretka NDH, pa tako i njegovog postojanja, rešeno „teritorijalnim kriterijumom“, to ne bi bilo sasvim ispravno, barem iz dva metodološka razloga. Prvo, takav kriterijum efikasnosti bio bi besmislen jer neki pravni poredak postoji sve dok postoje neka teritorija i ljudi koji je naseljavaju, na kojoj on važi kao najviši poredak. Drugo, određeni pravni poredak sam po sebi ne može odrediti teritoriju svog važenja deklarativno već samo efektivno. Ako je veliki deo teritorije koju ju je NDH smatrala svojom u nekom trenutku kontrolisao neko drugi, to ne znači da se poretku koji se efektivno primenjivao u ostatku može osporiti postojanje. Jednostavno, primena „teritorijalnog kriterijuma“ značila bi odmeravanje efikasnosti poretka u odnosu na njegove pretenzije, najčešće računajući nekadašnje granice va-

57 U pitanju je bila *de jure* aneksija dela teritorije NDH, koju su hrvatske vlasti priznale Pavelićevim potpisivanjem Rimskih ugovora 18. maja 1941. godine, dok je teritorija koju su držali četnici bila teritorija NDH u italijanskoj zoni vojne odgovornosti.

ženja tog poretka, a to ne bi mogao da bude ni politički kriterijum, a kamoli kriterijum pravnosti.

Pošto je „teritorijalni kriterijum“ u navedenom smislu odbačen, predlaže se da se pitanje efikasnosti sagleda iz jednog sasvim drugačijeg ugla, u kojem bi „teritorijalni kriterijum“, kao kriterijum efikasnosti, stavljanjem u odgovarajući teorijski okvir, ipak pokazao svoju metodološku vrednost. Kako je već u prvom delu teksta najavljeno, fenomen poretka NDH će se na kraju ovog rada uporediti, istina samo u najgrubljim crtama, sa svakim od tri ponuđena teorijska modela. Na ovom mestu, zapoćeće se od Hartovog, pomoću kojeg će se (pokušati) rešiti pitanje efikasnosti, pa tako i egzistencije poretka NDH.

Hart je minimalan sadržaj prirodnog prava odredio opstankom ljudi na određenoj teritoriji na kojoj važi dati poredak. Bez pravila koja, između ostalog, zabranjuju slobodnu upotrebu sile, nijedna zajednica ne bi mogla da se održi i potpomogne opstanak ljudi, a opstanak je onaj minimalni cilj koji ljudi imaju kada se udružuju jedni s drugima. Pošto norme zakonodavstva NDH, a posebno njihova primena od ustaških vlasti, nisu obezbeđivali opstanak velikog broja ljudi, zapravo, potpuno su ugrožavali njihovu egzistenciju, ljudi prema kojima su one delovale nisu više imali nikakvog razloga da poštuju takva pravila. U onim delovima NDH gde je koncentracija životno ugroženih bila dovoljno velika, motiv opstanka nije uticao samo na otkazivanje svake poslušnosti zakonima i vlastima NDH već i na formiranje novog poretka koji bi taj opstanak obezbedio. U tome leži ključ odgovora na pitanje zašto se vremenom efektivna kontrola teritorije od vlasti NDH smanjivala, a partizanska rasla – poredak NDH je ugrožavao egzistenciju ogromnog broja ljudi, dok je novi jugoslovenski poredak pružao zaštitu svima koji su ga prihvatili tako da su se pod njegovim kišobranom našli ljudi različitih nacionalnosti i veroispovesti, Srbi, Hrvati, Slovenci, Crnogorci, bosanski muslimani itd.⁵⁸ Zato se „teritorijalni kriterijum“ u kontekstu Hartove ideje o minimalnom sadržaju prirodnog prava pokazuje kao smislen jer se, pod određenim uslovima, kao što je, između ostalog, dovoljna koncentracija ugroženog stanovništva, ljudi opredeljuju za, da se tako kaže, organizovani opstanak.⁵⁹ Tim argumentom je moguće dokazati zašto se upravo u geografskom središtu NDH, stvorilo jezgro nove federativne Jugoslavije. Već od kraja 1943. godine, na značajnom delu NDH lako je identifikovati određene elemente novog državno-pravnog poretka, koji je rastao na štetu starog. Čak i formalno, novi poredak je 29. novembra 1943. godine postavio glavna ustavna načela, dok je faktički već imao izvesnu teritoriju koju je oružjem stekao i branio, jasnu strukturu vlasti i gotovo dva miliona ljudi koji su živeli pod njom. Zbog toga se u savremenoj istoriografiji, kao godina uspostavljanja novog jugoslovenskog komunističkog režima uzima 1943, a ne, na primer, 1944, kada su oslobođeni veći deo Srbije i Beograd, ili 1945, kada je fašizam potpuno potučen.⁶⁰

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

59 Zato je uvreženi stav da Jevreji u okupiranoj Evropi nisu učinili ništa da se spasu i da su bili ovce za klanje u najmanju ruku nekorektan. Većina njih, zapravo, nije imala nikakav izbor, kao što ga, na primer, ni Sava Šumanović nije imao.

60 M. Čalić, 205–216; Ljubodrag Dimić, *Napukli monolit: Jugoslavija i svet: 1942–1948*, Arhipelag, Beograd 2012.

Ako se pitanje pravnosti poretka NDH sagleda na osnovu glavnog Hartovog koncepta – pravila priznanja, stvari stoje slično. U najboljem slučaju, poredak NDH se može odrediti kao poredak najjednostavnije političke zajednice, gde bi pravilo priznanja, dakle pravilo koje bi predstavljalo opšti kriterijum za *identifikaciju* pravnih pravila, moglo da glasi: pravo je sve ono što naredi poglavnik. U nekom smislu to bi bilo tačno, određene zvanične poglavnikove naredbe jesu, što je i formalno bilo utvrđeno, predstavljale zakon, ali NDH nije bila jednostavna politička zajednica. To je bila teritorija od preko 100.000 kvadratnih kilometara na kojoj je živelo više od šest i po miliona ljudi, sa razvijenim upravnim, sudskim, ekonomskim, finansijskim i drugim sistemima, nasleđenim iz prethodne države. S druge strane, sveprisutni paralelizam između formalno proglašanih pravila i usmenih naređenja ukazuje na to da zvaničnici NDH efektivno nisu prihvatili određeni, jasan skup osnovnih pravila koji bi predstavljao kriterijum za identifikovanje pravnih pravila, tj. kriterijum pravnosti tog poretka. Nedoslednost u primeni i formalnih pravila i usmenih naređenja, kao i napetost koja je među njima vladala, nedvosmisleno govori o izostanku potrebne pravilnosti i doslednosti delovanja državnih zvaničnika i institucija. Bez tog kriterijuma nemoguće je govoriti o poretku NDH kao pravnom. Veliki broj slučajeva koji pokazuju da čak ni ustaški zvaničnici nisu dosledno sledili zakone i naredbe, da su, štaviše, često sami određivali kako će ih primenjivati i da li će ih u određenim okolnostima uopšte primenjivati, idu u prilog ovoj tezi. Te napetosti između važećih zakonskih pravila, usmenih naređenja i postupanja ustaških i drugih organa NDH jednako ukazuju i na izostanak čvrste strukture i hijerarhije pravila i delovanja državnih institucija prema tim pravilima, a bez te strukture i hijerarhije nije smisleno govoriti o pravnom poretku u uobičajenom značenju. U tom pogledu poredak NDH nikada nije uspeo da dostigne stepen pravilnosti delovanja poretka nacističke Nemačke. Takođe, analiza primene pravila presuđivanja kojima se pojedinci ovlašćuju da u konkretnim situacijama donose autoritativne odluke kojima utvrđuju da li je neko pravilo prekršeno i koja definišu sudski postupak i nadležnost za sprovođenje sankcija, do kraja otkriva stepen nedoslednosti koji je u poretku NDH postojao.⁶¹

Sa stanovišta Fulerove teorije o unutrašnjoj moralnosti prava, poredak NDH se ni uslovno ne može nazvati pravnim. Na prvom mestu, taj poredak nije ispunjavao formalne uslove da bi uopšte moglo da mu se prizna postojanje. Bezbrojni slučajevi nisu bili rešavani na osnovu opštih pravila već *ad hoc*. Iako su se „zakonske odredbe“ objavljivale u *Narodnim novinama* i tako bile dostupne subjektima na koje se odnose, često po značaju važnija pravila i naredbe ostali su na nivou usmenih i neobjavljenih i, sem za ustaško rukovodstvo, ostalima su bili nedostupni. Zabrana retroaktivnosti, tj. zahtev da se pravila odnose samo na buduće slučajeve, grubo je kršena sve vreme postojanja NDH. Takav je bio i glavni zakon kojim je legalizovan ustaški teror, koji je formalizovan *Zakonskom odredbom za obranu naroda i države* koja glasi: „1) Tko na bilo koji način povrijedi ili je povrijedio čast i životne interese hrvatskog naroda ili na bilo koji način ugrozi opstanak Nezavisne Države Hrvatske ili državne vlasti, pa makar djelo ostalo samo u pokušaju, čini se krivcem zločinstva

61 To pitanje je detaljno predstavljeno u radu prof. Igora Vukovića, koji je objavljen u ovom zborniku.

veleizdaje; 2) Tko se učini krivcem zločina u točki 1. navedenog, ima ga slijediti kazna smrti.“ Kako je već rečeno, postojala je protivrečnost između formalnih pravila i usmenih naredbi, kao i nepodudarnost između prava kakvo je objavljeno i njegove stvarne primene. Dakle, poredak NDH je iz perspektive Fulerove teorije doživio potpuni kolaps u pogledu ispunjenja gotovo svih osam uslova unutrašnje moralnosti prava. Tako on nije predstavljao okvir u kojem su ljudi na koje su se ta pravila odnosila mogli da ih saznaju i da svojevlasno odluče da li će ih poštovati. Kao takav, poredak NDH je ljudima osporavao mogućnost samoodređenja i time na najgrublji način ugrožavao njihovo dostojanstvo. On je, kako je već pokazano u delu koji se bavi pitanjem normativnosti, velikom broju ljudi prosto onemogućio da se ponašaju kao odgovorni subjekti, pretvorivši ih u objekte takvog poretka. Zbog toga se, s Fulerove tačke gledišta, poretku NDH mora osporiti karakter pravnog.

Konačno, ako se „Radbruhova formula“ uzme kao kriterijum na osnovu koga treba proceniti pitanje pravnosti poretka NDH, dolazi se do skoro istovetnog zaključka. Glavni cilj nove ustaške države bilo je formiranje etnički čistog prostora. Za Srbe i Jevreje u toj državi više nije bilo mesta, kao ni za mnoge druge, računajući i etničke Hrvate koji su iz bilo kog razloga, na primer, političkog opredeljenja, smatrani nepodobnim. Drugima, poput bosanskih muslimana, nije bio direktno ugrožen fizički opstanak, ali im je bilo oduzeto pravo na identitet.⁶² Zakonodavstvo NDH bilo je usklađeno s tim ciljevima i predstavljalo je instrument sprovođenja takve destruktivne politike. Ustaškim zakonima su velikom broju ljudi samovoljno oduzeta osnovna ljudska prava i na taj način im je odreknuta jednakost, što je elementarni princip pravde. S obzirom na to da se konkretno radilo o svim Srbima i Jevrejima, te o velikom broju bosanskih muslimana i nepodobnih Hrvata, što će reći većem delu stanovništva, ispunjena su, još i više nego u nacističkoj Nemačkoj, oba sastavna dela „Radbruhove formule“, izražena negativnom kvalifikacijom – „nepodnošljiva mera“ i „odricanje jednakosti“. Zato se tim zakonima, koji su činili samu srž NDH, mora osporiti karakter prava, tj. za takve zakone se ne može reći da su imali važenje jer, Radbruhovom terminologijom rečeno, oni ne predstavljaju zakone u pravom smislu reči već „zakonsko nepravo“.

* * *

Pred kraj ove kratke pravnoteorijske rasprave o pitanju pravnosti poretka NDH, trebalo bi dati konačnu procenu i odgovoriti je li se radilo o pravnom poretku ili ne. Jedini nesumnjiv odgovor koji je moguće dati jeste da poredak NDH nije bio pravni poredak u uobičajenom značenju te reči i da zbog toga njegovu pravnost valja staviti pod navodnike. A šta je onda bio? Poredak NDH levitira negde između poretka sile, poretka prava i stanja anomalije. Okvalifikovati taj poredak kao pravni značilo bi priznati da celokupne kategorije ljudi mogu biti proglašene objektima prava, što bi bilo

62 „U centralističkoj velikoj Hrvatskoj ni muslimani nisu mogli imati poseban status, mada je jedan deo njih simpatisao ustaški režim. Taj režim je, međutim, izbrisao pojam ‘Bosna i Hercegovina’ iz zvanične upotrebe i proglasio muslimane ‘Hrvatima islamske vere’. Zato je profašistički Odbor nacionalnog spasa iz Sarajeva molio Hitlera u novembru 1942. da odobri autonomni status za Bosnu i Hercegovinu, pod patronatom nemačkog Rajha. Međutim, Berlin je ovaj zahtev spremno odbacio.“ – M. Čalić, 173.

nedopustivo sa stanovišta opšteprihvaćenih standarda i vrednosti HH veka. Opet, tvrditi da on ni u jednom pogledu nije imao karakteristike pravnog poretka značilo bi osporavati jasne elemente pravnosti tog poretka koji su istaknuti na početku dela koji se bavi pitanjem efikasnosti. Jednako netačno bi bilo osporavati postojanje poretka NDH konstatacijom da je na njegovoj teritoriji vladalo stanje anomalije jer je ono postojalo na određenim njenim delovima, ali nikada na celokupnoj teritoriji NDH.

Uostalom, pravna teorija, kao opšta pravna disciplina koja pruža bazična saznanja o bitnim karakteristikama prava, nema zadatak da odgovara na takva pitanja jer se osnovni pravni pojmovi koje ona konstruiše ne odnose na granične slučajeve, kao što je to NDH. Iz perspektive sve tri teorije koje su ovde uzete kao glavni modeli procene, to se može jasno zaključiti. Prema „Radbruhovoj formuli“, karakter „zakonskog neprava“ imali bi oni zakoni koji su u „nepodnošljivoj meri“ bili nepravedni, ali ne i svi tada važeći zakoni koji su efektivno primenjivani. Prema Hartovoj koncepciji minimalnog sadržaja prirodnog prava, za veliki broj ljudi taj poređak jeste obezbeđivao opstanak, kao što za veliki broj njih nije. Prema Fulerovom shvatanju unutrašnje moralnosti, mnogi najznačajniji zakoni NDH nisu ispunjavali predviđene uslove, kao što neki drugi zakoni koji su se primenjivali u njoj jesu. Konačne odgovore na postavljena pitanja, ako uopšte ima smisla govoriti o konačnim odgovorima, moguće je možda potražiti u okviru nekih drugih disciplina, poput političke ili moralne filozofije.

Na ovom mestu valja se ukratko vratiti na tezu postavljenu na samom početku teksta da ispitivanje pravnosti poretka NDH može u izvesnoj meri osvetliti i pitanje njene državnosti. Opšti stav u pravnoj teoriji jeste da državu čine tri osnovna elementa: teritorija, stanovništvo i državna vlast. Pravnost nekog poretka direktno se odnosi na treći element, budući da upravo sistem pravnih pravila konstituiše tu vlast. Kako je već prikazano, državna vlast NDH nije bila sasvim definisana pravom niti je tim pravom bila ograničena. Takođe, problem izaziva i činjenica da je veliki broj državnih odluka donošen vaninstitucionalno, što je uobičajeno u diktatorskim režimima, u kojima vlast partije i vođe nadilazi državnu. Državna vlast je po definiciji najviša, budući da uživa monopol fizičke sile, međutim, monopol sile je potreban ali ne i dovoljan uslov koji vlast mora da ispuni da bi se nazvala državnom. Osim monopola sile, vlast mora da poseduje legalitet, tj. mora da bude određena pravom i da uživa legitimitet među stanovništvom. Ako se ovaj poslednji uslov ostavi po strani, najviša vlast u NDH, čije je jezgro činila ustaška organizacija, ne može se bezuslovno nazvati državnom u pravom smislu reči, baš zbog drugog uslova koji podrazumeva da takva vlast mora biti pravom određena i ograničena. Bez tog uslova teško je razlikovati državnu vlast od razbojničke bande koja u nekom trenutku, na nekoj teritoriji, raspolaže monopolom fizičke sile.

Na samom kraju, treba skrenuti pažnju na činjenicu da je NDH bila efemerna pojava. Njeno trajanje gotovo da se poklapa sa jednom olimpijadom, a period od četiri godine u kojem je NDH rođena, živela i umrla (baš kao i efemernost njenog istinskog ideološkog kreatora, nacističke Nemačke) ipak ukazuje na izostanak jedne od suštinskih karakteristika pravnog poretka, a to je potencijal da se ostvari kontinuitet trajanja. Ako već pravna teorija ne može dati odgovore na sva pokrenuta

pitanja, istorija u jednom drugom pogledu može. Taj odgovor glasi da nijedan poredak, koliko god da poseduje izvesne, pa i značajne karakteristike pravnosti, ne može opstati u uslovima tako užasno ubrzane dinamike poništavanja života jer pravo, u krajnjoj liniji, treba da osigura život. Takvi su poreci, istorijski posmatrano, ili menjali svoj osnovni pravac delovanja ili nestajali. Zbog toga nije slučajno što su ustaški poredak NDH, kao i nacistički poredak Nemačke i fašističke Italije, kao relativno kratkotrajne pojave u odnosu na ukupno trajanje hrvatske, nemačke i italijanske državnosti, nazvani prema mračnim ideologijama na čijim vrednostima su organizovani. One su 1945. godine bačene nazad u mrak iz koga su došle, gde suštinski pripadaju i gde bi zanevek trebalo i da ostanu.

Rezime

Odgovor na pitanje pravnosti poretka Nezavisne Države Hrvatske traži se u okviru opšte teorije prava kao discipline koja treba da pruži bazična saznanja o zajedničkim i bitnim svojstvima koje poredak treba da poseduje da bi bio pravni. Bez obzira na razlike koje postoje među različitim teorijskim koncepcijama, sve one podrazumevaju da je pravni poredak normativan, da ga čine norme. Osim normativnosti, uslov postojanja pravnog poretka određen je generalnom efikasnošću, tj. zahtevom da se, skupa uzev, pravna pravila generalno poštuju, da su uopšteno posmatrano delotvorna. Normativnost prava ne iskazuje se samo konstatacijom da pravo sadrži norme već se, pre svega, misli na to da pravo ljudima daje ili pruža specifičnu vrstu razloga za delanje i odlučivanje, jer pravne norme predstavljaju uputstva za praktično, ljudsko delovanje u društvu. Suštinski problem normativnosti poretka NDH leži u činjenici da on velikom broju ljudi nije pružao bilo kakve razloge na osnovu kojih su mogli da usmere svoja ponašanja. S druge strane, poredak NDH u značajnoj meri nije bio efikasan. On to nije bio jer propisi zakonodavstva NDH, a posebno njihova primena od ustaških vlasti, nisu obezbeđivali opstanak značajnog broja ljudi, zapravo, potpuno su ugrožavali njihovu egzistenciju, te ljudi prema kojima su delovali nisu imali razloge da ih poštuju. Sprovedena pravno-teorijska analiza pitanja pravnosti poretka NDH pokazuje da je na to pitanje moguće dati samo jedan nesumnjiv odgovor – da poredak NDH nije bio pravni poredak u uobičajenom značenju te reči i da zbog toga njegovu pravnost valja staviti pod navodnike.

Ključne reči: Normativnost prava. Efikasnost pravnog poretka. Radbruch. Hart. Fuller.

Zoran S. Mirković

RASNO ZAKONODAVSTVO U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ

1. Uvod

Rasnom zakonodavstvu Nezavisne Države Hrvatske u literaturi nije posvećena pažnja u meri i na način koji to pitanje zaslužuje. Tema rasnih zakona NDH uzgred je doticana¹ i gotovo redovno sa tvrdnjom da se radilo o usvajanju nemačkih rasnih zakona, koji su doneti 14. i 15. septembra 1935. godine u Nirnbergu (Nürnberg).²

Zadatak ovoga rada je da odgovori na sledeća pitanja: 1) da li su vlasti NDH samostalno donele rasne zakone ili je to učinjeno na podsticaj i učešće nacističke Nemačke; 2) da li je sadržina rasnih zakona NDH izvorna i u kojoj meri i 3) da li su rasni zakoni primenjivani i, ako jesu, kakve posledice je izazvala njihova primena?

1 O ovoj temi je pisano u okviru opštijih dela posvećenih NDH: Fikreta Jelić-Butić, *Nezavisna Država Hrvatska i ustaše*, Zagreb 1977, 178–185; Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, drugo, dopunjeno izdanje, Zagreb 2002, 67–68, 70–72.

Od novih dela koja se bave tom temom treba navesti: Nevenko Bartulin, *The Racial Idea in the Independent State of Croatia-Origins and Theory*, Leiden – Boston 2014, 144–159, i Alexander Korb, *Im Schatten des Weltkriegs-Massengewalt der Ustaša gegen Serbe, Juden und Roma IN Kroatien 1941–1945*, 2. Auflage, Hamburg 2014, 144–149.

Površan pogled pruža rad Roberta Blaškovića i Amine Alijagić, „Antižidovstvo i rasno zakonodavstvo u fašističkoj Italiji, nacističkoj Njemačkoj i ustaškoj NDH“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 31(2)/2010, 879–916.

2 Wilhelm Stuckart u. Hans Globke, *Kommentare zur deutschen Rassengesetzgebung. Bd. 1: Reichsbürgergesetz v. 15.9.1935. Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre v. 15.9.1935. Gesetz zum Schutze der Erbgesundheit des deutschen Volkes (Ehegesundheitsgesetz) v. 18.10.35*, Berlin 1936.

O uticaju rasnog zakonodavstva Sjedinjenih Američkih Država na nemačko nacističko zakonodavstvo vid. James Q. Whitman, *Hitler's American model-the United States and the making of Nazi race law*, Princeton – Oxford 2017.

2. Rasno zakonodavstvo od 30. aprila 1941. godine

2.1. Donošenje

Na posleratnom saslušanju, u vezi sa donošenjem rasnih zakona, ministar NDH Mile Budak je izjavio: „Sve zakone o nearijevcima izrađivao je stručni odbor po nalogu poglavnika, a mi nismo diskutirali sam zakon, ali smo o samom predmetu često razgovarali. Svi članovi vlade zauzimali su antisemitski stav. Zato nas je rukovodilo iskustvo da su Židovi u Hrvatskoj provodili uvijek protuhrvatsku politiku i podupirali takav režim.“³ O nemačkom učešću u pisanju rasnih zakona NDH Budak je rekao: „Vjerujem, da je to donošeno na potstrek Njemaca, ali ne znam ništa pobliže.“⁴ Tim povodom Slavko Kvaternik je izjavio da misli da su bili „oružje u rukama Njemaca“, naročito u odnosu na „židovsko pitanje, ali pravih dokaza za to nemam“.⁵

I zaista nema dokaza o nemačkom učešću u pisanju rasnog zakonodavstva (makar nisu sačuvani niti su bili dostupni autoru ovih redova), osim opštepoznate činjenice da se radilo o ugledanju i svojevrsnom uklapanju u zakonodavstvo „Nove Evrope“, koje su stvarali saveznici NDH na čelu sa nacističkom Nemačkom.

Rasni zakoni su doneti veoma brzo po osnivanju NDH, dvadeseti dan od njenog nastanka.⁶

Sadržina rasnih zakona NDH upućuje na zaključak da su ga sačinili stručnjaci za rasna pitanja.⁷ To je, dan pre donošenja rasnih zakona, 29. aprila 1941. godine, najavio ministar pravosuđa i bogoštovlja Mirko Puk: „Najbolji pravници i biolozi rade na projektu zakona o Židovima, koji je kao svoju bazu uzeo njemačke Njrnberske zakone.“⁸ Tvorcima rasnih zakona NDH bila su trojica eminentnih stručnjaka za biološke nauke Boris Zarnik⁹, Zdravko Lorković¹⁰ i Đuro Vranešić¹¹. U tome

3 Vid. zapisnik sa saslušanja Mile Budaka od 26. maja 1945. godine (Vojni arhiv Ministarstva odbrane Republike Srbije, fond Nezavisna Država Hrvatska, Kutija IO 9, Fascikla 3, Dokument 4/1–20 (citirano sa strane 8) (u daljem tekstu: VA, NDH, K., F., Dok.).

4 VA, NDH, K. IO 9, F. 3, Dok. 4/1–20 (citirano sa strane 9).

5 VA, NDH, K. IO 9, F. 2, Dok. 7/1–145 (citirano sa strana 44–45).

6 Ovo je dalo povoda Raulu Hilbergu da kaže da je NDH u kratkom vremenu usvojila mere protiv Jevreja za koje je nemačkoj nacističkoj birokratiji bilo potrebno osam godina (Raul Hilberg, *The Destruction of the European Jews*, Volume II, New York 1985, 711).

7 R. Hilberg je još primetio da „we need only recall the problems to which the original German definition [of a Jew] gave rise to realize that the Croat definition, with all its improvements, was drafted by expert hands“ (*Ibid.*).

8 *Novi list*, 30. travanj 1941.

9 Pehani, Hubert, Zarnik, Boris (1883–1945), „Slovenska biografija“, Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Znanstvenoraziskovalni center SAZU, 2013, <http://www.slovenska-biografija.si/oseba/sbi856618/#slovenski-biografski-leksikon>, 20. januar 2017. godine.

„Zarnik, Boris, hrvatski biolog slovenskoga podrijetla (Ljubljana, 11. III. 1883 – Zagreb, 13. I. 1945). Prirodne znanosti studirao u Jeni i Würzburgu, gdje je 1904. stekao doktorat iz zoologije. Godine 1904–15. radio u Zoološkom zavodu T. Boverija u Würzburgu te bio izvanredni profesor tamošnjega Sveučilišta. Profesor na Sveučilištu u Istanbulu (1915–18), gdje je osnovao Zoološki zavod. Redoviti profesor biologije, histologije i embriologije zagrebačkoga Medicinskog fakulteta (1918–42), na kojem je osnovao i vodio Morfološko-biološki zavod. Proučavao komparativnu anatomiju kopljače te mehaniku razvoja, u kojoj je bio pristaša darvinizma.

su učestvovali i poglavnik Ante Pavelić, predsjednik zakonodavnog povereništva pri poglavniku Milovan Žanić, ministar unutrašnjih poslova Andrija Artuković i ostali članovi Vlade NDH, što potvrđuju i Budakove reči.

2.2. Sadržina

Osnovu rasnog zakonodavstva u NDH činili su zakoni od 30. aprila 1941. godine:

1. Zakonska odredba o državljanstvu Nezavisne Države Hrvatske,
2. Zakonska odredba o rasnoj pripadnosti žitelja Nezavisne Države Hrvatske i
3. Zakonska odredba o zaštiti arijevske krvi i časti hrvatskog naroda.¹²

Nekoliko dana kasnije, 3. maja, u listu *Hrvatski narod* pojavio se opširan tekst „Tumačenje rasnih zakonskih odredbi“. Radilo se o autentičnom tumačenju rasnih zakona. Pisac tog tumačenja nije bio naveden, ali je, gotovo izvesno, da je to bio sam pisac rasnih zakona. (Mnoge činjenice upućuje na profesora Zarnika kao autora.)

1. Zakonska odredba o državljanstvu NDH pravi razliku između državnog pripadnika i državljanina. „Državni pripadnik je osoba, koja stoji pod zaštitom Nezavisne Države Hrvatske.“

U pogledu državljanina, propisano je: „Državljanin je državni pripadnik arijskog porijetla, koji je svojim držanjem dokazao, da nije radio protiv oslobodilačkih težnji hrvatskog naroda i da je voljan spremno i vjerno služiti hrvatskom narodu i Nezavisnoj Državi Hrvatskoj.“

Autor tumačenja od 3. maja kazuje da je taj zakon „priređen(a) prema njemačkoj zakonskoj odredbi“, ali da umesto nemačkog „deutsches oder artverwandtes Blut“ (nemačka ili srodna krv) ili italijanskog „razza italiana“ (italijanska rasa), koristi termin „arijsko porijetlo“. Autor obrazlaže da reč „krv“ u hrvatskom jeziku ne znači „porijetlo“ u onoj meri i na onaj način kao u nemačkom jeziku. Potom da je „krv“ u smislu „porijetla“ metaforički izraz jer krv u biološkom smislu nema baš nikakve veze s nasleđivanjem. Najposle, autor veruje da „specialna hrvatska rasa ne postoji, jer su Hrvati, kao uopće svi europski narodi, mješavina nordijske, dinarske, alpske, baltijske i mediteranske rase s malim primjesama drugih rasa“. Sve to je razlog da je najbolji izraz „arijsko porijetlo“ („arijska rasa bi također bilo krivo“), razložno i učeno je zaključio autor tumačenja (i rasnih zakona).¹³

Za razliku od nacističkog rasnog zakona, zakon NDH je kao uslov za državljanstvo postavio da je kandidat „svojim držanjem dokazao, da nije radio protiv oslobod-

Bavio se i antropologijom raspravljajući o pitanjima eugenike i rasa. Popularizator znanosti. Bio predsjednik Hrvatskoga prirodoslovnoga društva (1927–28)“, <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=66912>, 22. januar 2017. godine.

10 <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=37182>, 22. januar 2017. godine.

11 Vid. Bartulin, 153. Podatke o autorima rasnih zakona pruža i Darko Polšek, „Sudbina odabranih: Eugeničko nasljeđe u vrijeme genske tehnologije“, 2004, http://mudrac.ffzg.unizg.hr/~dpolsek/eugenika%20sudbina%20odabranih_cijelo.pdf, 133, 17. decembar 2016. godine.

12 *Narodne novine*, 30. travanj 1941.

13 *Hrvatski narod*, 3. svibanj 1941.

dilačkih težnji hrvatskog naroda“. To je bila veoma široka formulacija, pogodna za arbitrarno postupanje nadležnih organa. Šta su bile oslobodilačke težnje hrvatskog naroda? Da li je to bilo oslobođenje od Habzburške monarhije (od germanizacije i mađarizacije) ili isključivo oslobođenje od Jugoslavije (preciznije, od Srbije i Srba) ili i jedno i drugo? Potom, u čemu bi se sastojale radnje usmerene protiv tih oslobodilačkih težnji? Da li je, recimo, osoba arijevskog porekla 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 državljane. No, događaji koji su usledili potpuno su demantovali to sasvim razumno očekivanje – upravo pripadnici srpskog naroda u Hrvatskoj, koalicioni partneri glavne hrvatske stranke, lišavani su ne prava na državljanstvo nego i prava na život.

Sa rasnog stanovišta, u pogledu Srba, pri provođenju u život te zakonske odredbe, izgleda da je preovladalo pseudonaučno mišljenje da su Srbi izgubili arijevsku čistotu mešanjem sa balkanskim rasnim i etničkim elementima.

Zakonskom odredbom o državljanstvu NDH bio je postavljen osnov za arijeviski rasni identitet, koji je bio razrađen u dva rasna zakona proglašena takođe 30. aprila 1941. godine. Njihov pisac se nesumnjivo ugledao na nacističko rasno zakonodavstvo, ali je istovremeno ispoljio i zavidan stepen samostalnosti.

2. Zakonskom odredbom o rasnoj pripadnosti žitelja Nezavisne Države Hrvatske propisane su definicije rasnih pojmova.

Osoba arijevskog porekla je definisana kao ona koja potiče od predaka, koji su pripadnici evropske rasne zajednice ili koji potiču od potomaka te zajednice izvan Evrope. Autor tumačenja je obrazlagao zašto je bolje i razumljivije govoriti o evropskoj rasnoj zajednici nego o nemačkoj ili srodnoj krvi, kao u nacističkim (nirnbërškim) zakonima: „Europska rasna zajednica jasno označuje skup onih rasa, koje se već vjekovima u Europi među sobom miješaju: nordijske, dinarske, alpske, baltijske i mediteranske.“

Arijevisko poreklo se dokazivalo rodnim i venčanim listom roditelja i baka i dedova (predaka prvog i drugog kolena). Pripadnici islamske vere ako nisu mogli da obezbede propisane dokumente, trebalo je da obezbede pismeno svedočenje dvojice verodostojnih svedoka koji su poznavali njihove pretke da među njima nema osoba nearijeviskog porekla. U spornim slučajevima odluku o arijeviskom poreklu donosilo je Ministarstvo unutrašnjih poslova na predlog rasnopolitičkog poverenstva, čije je postojanje bilo predviđeno.

U tačkama 2 i 3 tog zakona data je definicija Jevreja („Židova“). To su osobe koje potiču barem od troje predaka drugog kolena (dedova i baka), koji su Jevreji po rasi. Dedovi i bake vrede kao Jevreji, ako su mojsijeve vere ili su se u toj veri rodili. Osobe sa dva pretka drugog kolena Jevrejina po rasi takođe su bili izjednačeni s obzirom na državljanstvo sa osobama arijevskog porekla, ukoliko nisu postojale sledeće prepreke: ako su 10. aprila 1941. godine bili pripadnici mojsijeve vere ili

kasnije prešli u tu veru; ako imaju bračnog druga Jevrejina; ako su nezakonita deca iz braka sa Jevrejinom ili Jevrejkom (a rođeni su posle 31. januara 1941. godine).

Autor tumačenja je kod te odredbe zapisao: „Kod Židova prevladava orijentalna i prednjeazijska rasa s primjesama mongolske i crnačke rase, ali Židovi imaju kojih 20% primjese europske rasne zajednice.“ Na drugom mestu on je kazao: „Kada govorimo o Židovima, onda ne mislimo na pripadnike mojsijeve vjere, nego na pripadnike židovske rasne zajednice, jer vjera ne sačinjava bit židovske zajednice, nego njena rasna struktura i biološka baština iz daleke prošlosti...“¹⁴

Tim zakonom je propisano da je Rom („Ciganin“) osoba koja je poticala od dva ili više predaka drugog kolena koji su Romi po rasi (tačka 4). Taj propis je zvanični tumač ovako obrazložio: „Ciganska rasna obilježja ističu se kod mješanaca više nego židovska kod židovskih mješanaca. Osim toga se sa Ciganima uglavnom miješaju Ariji, koji su kriminalni tipovi. Zato je na mjestu, da već poluciganin vrijedi kao Ciganin, da se tako što više eliminiraju kriminalna nagnuća.“ Takođe je zapisao: „Cigani su smjesa indidne i iranske rase s paleonegridnim elementima, s orijentalnim i mongolidnim primjesama i opet sa kojih 20% rasnih elemenata europske rasne zajednice.“

Prema mišljenju tumača, „Židovi su radi svoje vjerske i rasne isključivosti, a Cigani radi svoga socijalnog položaja ostali izvan europske zajednice, jer su se vjekovima samo među sobom ženili“. I još je dodao: „U hrvatskom narodu žive kao manjine dvije rasne zajednice, koje se po svojim rasnim komponentama bitno razlikuju od hrvatskoga naroda. Jedna na socijalno visokom stupnju – Židovi, a druga na niskom socijalnom stupnju – Cigani.“¹⁵

Iz tumačenja tačke 5 vidljivo je da je pisac tumačenja bio veoma dobro upoznat sa nadležnostima i budućim radom rasnopolitičkog poverenstva, što iznova utvrđuje u uverenju da je, gotovo izvesno, bio i autor rasnih zakona.¹⁶

Tačkom 6 je bilo propisano sledeće. Osobama koje su, zbog svojih postupaka pre 10. aprila 1941. godine, smatrane zaslužnim za hrvatski narod, posebno za njegovo oslobođenje, kao i njihovim bračnim drugovima, s kojima su sklopile brak pre stupnja na snagu ove zakonske odredbe i potomcima iz takvog braka, mogao je poglavar države izvan propisa ove naredbe priznati sva prava, koja pripadaju osobama arijevskeg porekla. Ovo je značilo da su oni u pogledu uživanja prava bili izjednačeni sa osobama arijevskeg porekla, ali time oni nisu postali arijevci. (Ukupno oko 100 Jevreja je na ovaj način dobilo status arijevskeg državljanina u NDH-a, što je zajedno sa članovima njihovih porodica iznosilo najviše 500 ljudi).¹⁷

Iz analize tog zakona može se zaključiti da je njen autor u definisanju rasnih pojmova bio gotovo samostalan u odnosu na nacističko rasno zakonodavstvo.

3. Zakonska odredba o zaštiti arijevske krvi i časti hrvatskog naroda proglasila je zabranjenim brak između Jevreja i osoba koje nisu arijevskeg porekla s osobama arijevskeg porekla. Proglašen je zabranjenim i brak osobe koja, osim arijevskeg pre-

14 *Ibid.*

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Bartulin, 154–155.

daka, ima jednog pretka drugog kolena „po rasi Židova“ ili drugog evropskog nearijevca s osobom koja je po rasi jednakog porekla (tačka 1).

U tački 2 navedeni su slučajevi u kojima je potrebna posebna dozvola za sklapanje braka: 1) za brak osobe sa dva pretka drugog kolena Jevreja po rasi s osobom koja ima jednog pretka drugog kolena evropskog nearijevca po rasi ili s osobom koja je arijevskeg porekla; 2) za brak osobe koja ima među precima pripadnike drugih neevropskih rasa s osobom isto takvog porekla ili s osobom koja ima jednog ili dva pretka drugog kolena Jevreja po rasi ili jednog pretka drugog kolena Roma po rasi, ili s osobom arijevskeg porekla; 3) za brak između državljanina i državnih pripadnika, ukoliko nisu zabranjeni tačkom 1. Dozvolu za takav brak izdavalo bi Ministarstvo unutrašnjih poslova po dobijenom mišljenju rasnopolitičkog poverenstva.

Tačkom 3 bili su zabranjeni vanbračni polni odnosi Jevrejina ili druge osobe koja nije arijevske krvi sa ženskom osobom arijevskeg porekla. Muška nearijevska osoba koja ne bi poštovala tu zabranu počinila bi zločin oskrvrnuća rase i bila bi kažnjena zatvorom ili tamnicom. Smrtna kazna se mogla izreći u naročito teškim slučajevima, posebno ako je reč o silovanju nevine devojke.

Tačkom 4 bilo je zabranjeno Jevrejima ili drugim osobama koje nisu arijevskeg porekla da zaposle u domaćinstvu žensku osobu mlađu od 45 godina arijevskeg porekla.¹⁸

Tačkom 5 bilo je zabranjeno nearijevcima i državnim pripadnicima isticanje hrvatske državne i narodne zastave i isticanje hrvatskih narodnih boja i amblema.

Sve promene jevrejskih prezimena koje su izvršene posle 1. decembra 1918. godine stavljene su van snage i morala su biti vraćena prvobitna prezimena.

Tačkom 6 bilo je naloženo ministru za unutrašnje poslove izdavanje naredbe o provođenju te zakonske odredbe.¹⁹

Krivični zakonik NDH je, 23. oktobra 1941. godine, izmenjen u skladu sa Zakonom o zaštiti arijevske krvi i časti hrvatskog naroda, tako da bi onaj ko bi bez dozvole stupio u brak sa nearijevcima bio kažnjen strogim zatvorom ne ispod šest meseci i gubitkom statusa državnog pripadnika i statusa državljanina. Takođe, državni činovnik koji bi takav brak sklopio bio bi kažnjen strogim zatvorom ne ispod šest meseci i gubitkom službe.²⁰

Autor tumačenja je o Zakonskoj odredbi o zaštiti arijevske krvi i časti hrvatskog naroda ostavio znamenite redove: „Konačni cilj svake arijske nacionalne države mora biti, da se riješi nearijskih elemenata, napose Židova, koji stalno nastoje, da dođu do uplivnih položaja i da na narod utječu svojim političkim i moralnim nazorima i da ga materijalno iskorištavaju. Da se taj cilj postigne potrebno je

18 Ministar unutrašnjih poslova NDH je „naredbom o zabrani zaposlenja ženskih osoba u nearijskim kućanstvima“ od 6. maja 1941. godine odredio način isplate otpremnina ženskim osobama koje su radile u nearijskim kućama i time je sproveo u život tačku 4 Zakonske odredbe o zaštiti arijske krvi i hrvatskog naroda. – Jevrejski istorijski muzej u Beogradu, Kutija 21, Fascikla 1a, Dokument 2–3 (Registarski broj 1069) – u daljem tekstu: JIM, K., F., Dok. (Reg. br.).

19 Vid. isečak iz novina pod naslovom „Tko je u smislu zakona Židov“, u JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–2. (Reg. br. 1069).

20 Vid. dokument pod naslovom „Ehen mit Juden unter Strafe gestellt“, u JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–8.

onemogućiti biološku vezu između Arijca i nearijca. Tome cilju u prvom redu služi zabrana mješovitih brakova. Istiskivanje i čišćenje onih nearijskih elemenata, koji su već biološki pomiješani s Hrvatskim narodom, može se postići jedinom metodom takozvanog 'Verdrangungszuchta', to jest tako, da se mješanac stalno križa sa čistom rasom, a tako i njegovi potomci, njegovi unuci i.t.d. i to tako dugo, dok tuđi rasni faktori nisu u takoj maloj količini zastupani u pojedincima, da uopće više ozbiljno ne dolaze do izražaja. Židovske nasljedne faktore u Hrvatskom narodu treba dakle sukcesivno križanjem tako raspršiti, da praktički ništa više od njih ne ostane."²¹

Dok današnjem čitaocu rasno zakonodavstvo izgleda daleko i zastrašujuće, autor tumačenja je bio uveren u njegovu opravdanost: „Time, što značenje rase dolazi do izražaja u zakonu o državljanstvu, fiksirano je jedam-put zauvijek, da je Nezavisna Država Hrvatska nacionalna država i da samo Arijci imaju pravo, da u njoj zauzimaju odgovorne položaje i da ravnaju njenom sudbinom.“ On odbija da je ovde reč o rasizmu, po kome je određena rasa uzdignuta iznad svih ostalih rasa, jer to shvatanje nema utemeljenja u biološkim činjenicama. „Pravi rasizam je razvijen samo kod Židova“ – smatrao je on – „Njihove verske knjige... označuju Židove kao od Boga izabrani narod, kojemu će biti podvrgnuti svi ostali narodi.“ Rasni zakoni nastoje samo da spreče da na jedan narod (nemački, hrvatski) tuđa rasna manjina destruktivno deluje „i da svojata za sebe vodstvo u kulturi i privredi“. „Zakonske rasne odredbe samo su izraz težnje, da Država Hrvatska, njena sudbina, duhovna i gospodarska kultura bude upravljena u duhu narodnom i na isključivu dobrobit Hrvatskog naroda“, zaključio je autor tumačenja.²²

3. Sprovođenje u život rasnog zakonodavstva od 30. aprila 1941. godine

3.1. Rasno političko poverenstvo

Ministar unutrašnjih poslova dr Andrija Artuković, na osnovu tačke 5. Zakonske odredbe o rasnoj pripadnosti doneo je, 4. juna 1941. godine, Naredbu o ustroju i djelokrugu rada rasnopolitičkog poverenstva, kojom je propisano:

„§ 1. Rasno-političko poverenstvo Nezavisne Države Hrvatske ima slijedeće zadatke:

- a) izrađivati prijedloge i nacрте zakona, zakonskih odredaba i naredaba, koje zasijecaju u područje rasne biologije, rasne politike i rasne higijene ili eugenike;
- b) davati mnijenja o svim prijedlozima zakona, zakonskih odredaba i naredaba Nezavisne Države Hrvatske, koji su takve naravi, da ih treba uskladiti sa načelima i ciljevima rasne politike i eugenike;
- c) davati mnijenje o svim predmetima iz djelokruga navedenog u točki a), koje mu upućuju vlasti;

²¹ *Hrvatski narod*, 3. svibanj 1941.

²² *Ibid.*

- d) davati mnijenje i stavljati prijedloge u svim dvojbenim slučajevima rasne pripadnosti;
- e) prikupljati materijal za rasnu i srodstvenu statistiku Nezavisne Države Hrvatske;
- f) davati poticaja za znanstveno proučavanje svih pitanja iz djelokruga povjerenstva;
- g) nastojati oko prosvjeđivanja naroda u pogledu rasne biologije, rasne politike i eugenike;
- h) podržavati veze sa sličnim ustanovama u drugim državama.“

Rasnopolitičko poverenstvo se sastojalo, prema § 2, „iz rasno-političkog vijeća, rasno-političkog ureda i drugih pomoćnih ustanova“.

„Vijeće rasno-političkog povjerenstva sastoji se od najmanje devet vijećnika“, koje je imenovao ministar unutrašnjih poslova iz redova stručnjaka „i to: biologa, liječnika, pravnika, pedagoga i stručnjaka iz narodnog gospodarstva“ (§ 3).

Naređeno je da „svi vijećnici... svi službenici, kao i njihovi bračni drugovi, moraju biti čistog arijskog porijekla“. Rasnopolitičko poverenstvo je bilo deo Ministarstva unutrašnjih poslova.²³

3.2. Razrada zakona i pripreme za primenu

Ministar unutrašnjih poslova Artuković je, na osnovu tačke 7. Zakonske odredbe o rasnoj pripadnosti, 4. juna 1941. godine doneo Naredbu o utvrđivanju rasne pripadnosti državnih i samoupravnih službenika i vršitelja slobodnih akademskih zvanja, u osam veoma opširnih paragrafa.

U skladu sa tom naredbom, svi državni i samoupravni službenici i službenici državnih i samoupravnih preduzeća, kao i vršioci slobodnih akademskih zvanja bili su dužni da u roku od 14 dana daju izjavu o svom rasnom poreklu i rasnom poreklu svog bračnog druga. Izjava se podnosila neposrednom starešini, odnosno komori (§ 1). Lice koje je davalo izjavu bilo je obavezno da navede svog pretka ili pretka svog bračnog druga koji je bio nearijevskog porekla (§ 2). Uskraćivanje te izjave ili davanje neispravnih podataka ili prećutkivanje poznatih podataka povlačilo je kaznu od najmanje tri meseca zatvora i gubitak službe odnosno prava na vršenje zvanja. Nadležni starešina koji bi znao da su navedeni podaci netačni kažnjavan je zatvorom od tri do šest meseci i otpuštanjem iz službe (§ 4). Pošto bi službenici dali svoje izjave, nadležni starešina bi sastavio popis svih osoba koje imaju svoje pretke ili pretke svoga bračnog druga nearijevskog porekla. Popisi osoba koji su imali pretke nearijevskog porekla slati su nadležnom ministarstvu, koje bi ih zajedno sa popisom svojih službenika prosledivalo Ministarstvu unutrašnjih poslova. Ministarstvo unutrašnjih poslova je predavalo: „cijeli materijal na proučavanje rasno-političkom povjerenstvu“ (§ 5). Od stupanja na snagu te naredbe sve molbe za prijem u državnu

23 Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 27. svibnja do 30. lipnja 1941.), Knjiga II (svezak 11–20), uređuje A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1941, 51–53 (u daljem tekstu: *Zakoni II*).

ili samoupravnu službu i za vršenje slobodnih akademskih zvanja morale su, između ostalog, da sadrže izjavu o rasnom poreklu (§ 7).²⁴

Tim povodom izdata je Uputa za sastav popisa državnih i samoupravnih službenika odnosno vršilaca slobodnih zvanja koji imaju nearijske predke. Uputa je predviđala sastavljanje „dva popisa po dodatim obrascima: a) popis službenika s nearijskim predcima i njihovih bračnih drugova; b) popis službenika arijskog porijekla, koji imaju bračne drugove s nearijskim predcima“. U Uputi se „upozoruje na to, da je po zakonskoj odredbi o rasnoj pripadnosti Arijac samo ona osoba, koja ima predke koji su bili pripadnici arijske rasne zajednice. Ako ima netko jednog pretka drugog koljena Židova po rasi, on ima doduše ista prava za sticanje državljanstva kao Arijac, ali on za to još nije Arijac, nego Arijac-židovski mješanac, a zakonska odredba izričito upozoruje na to, da se može za izvjesne službe propisati i dokaz arijskog porijekla i za daljnje predke od III koljena. Zato treba posvetiti pažnju svim koljenima predaka, koje može neka osoba navesti“. Takođe, navodilo se da kad neko nije bio čisti pripadnik jedne rasne zajednice, imala se „rasna pripadnost označiti s razlomcima koji izrazuju udio pojedinih rasnih zajednica“. „Svaki od roditelja sačinjava 1/2 ili 2/4 ili 4/8 rasne pripadnosti djece, svaki predak drugog koljena (djed ili baka) 2/4 ili 2/8 rasne pripadnosti unuka, a svaki predak trećeg koljena 1/8 rasne pripadnosti prauka.

Rasna pripadnost se dakle, na primjer, izražava na slijedeći način:

U izjavi navedeno:	Oznaka rasne pripadnosti:
1. djed po ocu Židov, baka po ocu Arijka, majka Arijka	= 3/4 Arijac 1/4 Židov
2. otac Židov, mati Arijka	= 1/2 Arijac 1/2 Židov
3. djed po ocu Arijac, baka po ocu Židovka, mati Židovka	= 3/4 Židov 1/4 Arijac
4. otac i mati Židovi	= Židov
5. djedovi i bake pokršteni Židovi, roditelji kršćanske vjere	= Židov
6. 1 pradjed Ciganin, 1 prababa Židov- ka, ostali Arijevci	= 3/4 Arijac, 1/8 Židov, 1/8 Indid (Rom-prim. Z. M.)
7. otac Židov, jedna prabaka po majci Židovka, jedan pradjed po majci Ciganin, ostali Arijci	= 5/8 Židov, 2/8 Arijac, 1/8 Indid“

„Sumnju o ispravnosti podataka“, prema mišljenju autora Uputa, „može pobuditi židovski izgled neke osobe ili židovski karakter (velika sebičnost, veliko prilagođavanje drugim ljudima, pomanjkanje svake rezerviranosti i velika familijarnost prema stranim osobama)“.

24 Zakoni II, 105–108.

U Uputi su, primera radi, bila navedena „prezimana kao: Rosenzveig, Roseblatt, Rosenbaun ili imena Gold-Silber, Eisen... koja... gotovo sigurno dokazuju, da ima među precima Židova“.

Pri kraju Upute je stajalo: „Od velike je važnosti za prosuđivanje rasne pripadnosti predaka i njihovo zanimanje, tako da na pr. kod seljaka se može bez daljnega pretpostaviti, da nemaju židovskih predaka.“²⁵

Bio je priložen i Obrazac izjave o rasnoj pripadnosti. Na poledini tog obrasca bila je Uputa za sastav izjave o rasnoj pripadnosti, u kojoj je, između ostalog, stajalo: „u rubrici za pretke imadu se navesti samo predci-nearijci i to ne imenom, nego samo oznakom rasne pripadnosti, na pr. ‘otac Židov’“; „navesti se imadu samo oni predci, kod kojih počinje nearijska loza“; „vjera se kod predaka ne spominje, nego samo rasna pripadnost“. Potom je stajalo: „Mađari, Finci, Estoni također pripadaju arijskoj zajednici kao i ostali europski narodi, samo što govore tako zv. fino-ugrijske jezike. Arnauti su također pripadnici arijske zajednice, kao što većim dijelom i Turci. Kao nearijci osim Židova, u prvom redu dolaze u obzir Cigani, dalje Tatari, Kalmiki, Armenci, Perzijanci, Arapi, Malajci i Crnci.“ Nije potvrđeno da su pripadnici svih pomenutih etnija i „rasa“ živeli na teritoriji NDH. Njihovo pominjanje pre bi trebalo pripisati učenosti članova rasnog poverenstva, pre svega Zarnikovom poznavanju rasne problematike.

Na kraju Uputa je bilo upozorenje „da će se svaki sumnjivi slučaj morati po odredbi Ministarstva unutarnjih poslova ispitati na temelju krsnih (rodnih) i vjenčanih listova roditelja, djedova i baka, koje će podnositelj izjave po popisu pribaviti i predložiti, pa bi se tada lako svaki neistiniti navod i prešućena činjenica otkrila.“²⁶

3.3. Primeri primene

1) Rasnom problemu se pristupilo veoma ozbiljno. To potvrđuje događaj s kraja jula 1941. godine kada se otvorilo pitanje „rasne pripadnosti Cigana islamske vjere u Bosni i Hercegovini“ (kako je stajalo u izveštaju poglavnikovog poverenika iz Sarajeva od 30. jula 1941. godine). Tim pitanjem se pozabavila veoma kompetentna komisija intelektualaca muslimana iz Bosne i Hercegovine, u kojoj su bili dr Šaćir Sikirić, rektor Više islamsko-teološke škole, istoričar Hamdija Kreševljaković, član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Derviš Korkut, kustos Zemaljskog muzeja, i Hadži Mehmed ef. Handžić, upravnik Husref-begove knjižnice. Komisija je svoj izveštaj, kako se navodi, zasnovala na velikom broju naučnih izvora, pre svega na studiji „Zur physischen Anthropologie der Zigeunnen in Bosnien und der Herzegovina“, Wien 1897, autora Leopolda Gлика (Leopold Glück).

U izveštaju je stajalo: „Cigani Bosne i Hercegovine, koji su islamske vjere, dijele se na dvoje, i to, bijele Cigane i crne Cigane, t. zv. čergare. Bijeli su Cigani po svojoj prilici ciganskog porijekla, ali su se miješanjem s domaćim pučanstvom potpuno asimilirali i pohrvatili, te su već davno zaboravili svoj nekadašnji ciganski jezik. Oni

25 *Zakoni II*, 109–112.

26 *Ibid.*, 112–115. (Taj dokument je objavljen u knjizi Narcise Lengel-Krizman, *Genocid nad Romima*, Zagreb 2003, u delu II. Dokumenti, na strani 67, pod naslovom „Uputa Rasnog poverenstva MUP NDH o popunjavanju obrazaca o rasnoj pripadnosti“.)

žive u većim gradovima, pretežno se bave izvjesnim zanatima, naročito kovačkim, a gdjekada i trgovinom, žive u obiteljima potpuno jednako kao i ostali muslimani ovih krajeva, te se od njih vrlo teško ili nikako ne razlikuju. Među ovu vrstu Cigana uračunavaju gdjekada t. zv. bolji t.j. bogatiji muslimanski slojevi i one prave Hrvate muslimane, koji su potpuno osiromašili, pa se zbog toga bave najprostijim privrednim poslovima.

Crni Cigani, t. zv. čergari ili gurbeti, žive redovno kao nomadi i smatraju se pravim Ciganima. Oni i danas među se govore svojim posebnim jezikom, premda svi dobro znaju i hrvatski. Bave se trgovinom konja, te kožarskim, kalajdžijskim i kovačkim zanatima.

Obje spomenute grane Cigana, prema naučnim istraživanjima, pripadaju arijskoj, odnosno indoeuropskoj (indogermanskoj) rasi, a potječu iz sjeverozapadne Indije.“

To pitanje je imalo ne samo teorijsku nego i praktičnu važnost jer je bilo slučajeva da se „pojednim činovnicima Hrvatima islamske vjere, tobožnjim potomcima Cigana, poricalo arijsko porijeklo“, te su zbog toga otpušteni iz državne službe. Osim toga, navedeno je da „se u nekim krajevima provodi popis Cigana, u koji se uvrštavaju i Hrvati muslimani te vrste, pa i to izaziva u nekim mestima nepotrebno i nepoželjno uzrujavanje ne samo među tim navodnim Ciganima, nego i među drugim susjednim Hrvatima, napose muslimanima“. ²⁷ Na kraju, samo su „Bijeli Cigani“ izuzeti od primene na njih rasnih zakona, tj. samo su Romi islamske veroispovesti iz Bosne i Hercegovine bili priznati za arijevce. ²⁸ To izuzimanje je imalo zahvaliti posebnom mestu koje je najviša vlast NDH pridavala muslimanima i Bosni i Hercegovini u svojoj nacionalnoj i državnoj koncepciji. Prema njihovom mišljenju, Bosni i Hercegovini pripadalo je posebno mesto u NDH jer su je naseljavali većinom Hrvati, kako rimokatoličke, tako i islamske veroispovesti. Zbog takvog koncepta Hrvatsva, u kome muslimani zauzimaju istaknutu i nezaobilaznu komponentu, bio je zauzet tolerantan stav prema Romima muslimanima, koje su nesebično zaštitila njihova sabraća po veri.

Iako ova tema ²⁹ prevazilazi okvire ovoga rada, treba reći da je blagonaklon odnos vrha državne vlasti NDH prema muslimanima nailazio na različite probleme u praksi. Najpre, izgleda da on nije bio do kraja iskren. Tako, „Državni izvještajni i promidžbeni ured“ Predsedništva vlade, podružnica u Sarajevu uputila je 16. marta 1942. godine uputstvo novinama i časopisima da se „što manje rabi“ izraz Bosna i Hercegovina, a da se ističu imena velikih župa. Takođe, preporučena je upotreba izraza „Hrvati islamske vjeroispovijesti“ umesto „muslimani“. ³⁰ Javljala su se i pitanja

27 Izveštaj Poverenništva Sarajevo od 30. jula 1941. godine naslovljen „Pitanje Cigana“ i upućen Ministarstvu unutrašnjih poslova (dokument je objavljen u knjizi N. Lengel-Krizman, *Genocid nad Romima*, u delu II. Dokumenti, 68–69).

28 N. Lengel-Krizman, *Genocid nad Romima*, 38–39.

29 O tome vid. tekstove Nade Kisić Kolanović, „Muslimanska inteligencija i islam u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Časopis za suvremenu povijest* 36(3)/2004, 901–938, i „Islamska varijanta u morfologiji kulture NDH 1941–1945“, *Časopis za suvremenu povijest* 39(1)/2007, 63–95.

30 BA, HДX, K. 86, Ф. 21, Док. 27.

ravnopravnosti islama i katolicizma u NDH^{31, 32} i odnosa muslimana prema bivšim pravoslavicima (koji su prešli u katoličanstvo).³³

2) U pogledu primene rasnih zakona zanimljiv je dokument koji je Predsedništvo vlade NDH uputilo, 20. juna 1941. godine, Ministarstvu unutrašnjih poslova na rešavanje. Radilo se o molbi Albine Landau, rođene Šmidl, iz Sarajeva, da joj se prizna arijevisko poreklo jer je Hrvatica i katolkinja i zato što je sklopila brak u rimokatoličkoj crkvi sa Židovom Josipom Landauom. Navodi da je majka troje dece koja su krštena po rimokatoličkom obredu i da su deca arijevci „u smislu zakonske odredbe, jer imadu dva predka arijskoga porijetla“.

„U ovom slučaju se *argumento a contrario* iz Zakonske odredbe točke 3, točka 2 a i c imade zaključiti, da ja kao Arijka i katolkinja prije 10. 4. 1941. sklopljenim brakom imadem pravo da mi se održi moje svojstvo Arijke i da se ne može na mene odnositi smisao odredbe točke 3 i slučaj 2 b jer katoličkim brakom prije 10. 4. 1941. i svojim svojstvom arijskim moram da nadvisujem po nakani zakona onaj slučaj, da se veće svojstvo imade prikloniti manje važnom svojstvu.

Kako je svrha zakona da se arijska rasa zaštititi protivnim tumačenjem došlo bi se u sukob sa samim duhom zakona, ako se ne bi meni priznalo svojstvo arijsko, te da se razbije svaka sumnja ili da ne bi izronula kakva poteškoća, koja bi značila neugodu za mene i moju djecu, to mi je nužna svjedodžba u tom pravcu da se imadem smatrati Hrvatom katolikom i da se smatram punopravnim državljaninom Nezavisne Države Hrvatske u smislu postojećih zakona, koje uživaju i ostale Hrvatice katolkinje.“³⁴

Dalja sudbina te molbe nije poznata u sačuvanoj i dostupnoj građi.

3) U Vojnom arhivu u Beogradu sačuvani su odgovori Ministarstva unutrašnjih poslova NDH iz januara, februara i marta 1942. godine, kojim su odbijene molbe molilaca da im se prizna „arijsko pravo“ (u nekim je stajalo „za sebe i obitelj“), tačnije, da im se prizna arijevisko poreklo na osnovu koga bi stekli status državljana NDH, koji je omogućavao puno uživanje prava.

31 Potpredsedništvo Vlade NDH pisalo je župskim vlastima 30. septembra 1941. da se poštuje ravnopravnost islama i katolicizma u NDH, a povodom pisma reis ul uleme, koji se žalio da pravoslavni i židovi koji pređu u islam nemaju zaštitu kao oni koji pređu u katolicizam (VA, NDH, K. 189, F. 37, Dok. 4).

32 Ulema međžlis žalila se u pismu od 7. januara 1942. potpredsedniku Vlade NDH Džaferbegu Kulenoviću na uvredljive pesme koje katolici pevaju o muslimanima. Kulenović je dokumentom od 11. januara 1942. zahtevao od ministra unutrašnjih poslova Artukovića da sprovede istragu i najstrože mere za lica „od kojih potječe pjesma i koja je pjevaju“ (VA, NDH, K. 190, F. 45, Dok. 3–4).

33 Tako, primera radi, tri dokumenta iz februara 1942. godine govore o zaštiti pravoslavaca koji su prešli na katoličku veru. Muslimani „divlje ustaše“ napadaju novopečene katolike koji su prešli iz pravoslavlja. Državna vlast u liku MUP-a u dokumentima od 7. i 11. februara 1942. i Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja – odjel za bogoštovlje nastoji da zaštiti te nove katolike (VA, NDH, K. 153a, F. 10, Dok. 9–1, F. 14, Dok. 9–1).

Ministarstvo pravosuđa i bogoštovlja – odjel za bogoštovlje obratilo se pismom 24. februara kotarskoj oblasti Bosanska Krupa i 16. aprila 1942. MUP-u s molbom da se zaštite novopečeni katolici, tačnije tek preobraćeni pravoslavni u katolicizam, koje u selima Jezersko i Otoka, kotar Krupa, napadaju „divlje ustaše muslimani“ (VA, NDH, K. 153a, F. 14, Dok. 9–1).

34 VA, NDH, K. 213, F. 2, Dok. 2/1.

Ukupno je sačuvano 70 odbijenica. Odbijenice poslane: 10. januara 1942. godine Leopoldu Joklu, Luni i Davidu Alkalaju, sve troje iz Sarajeva; 12. januara Vili mu Rozneru iz Sarajeva; 15. januara Moricu Elegizeru, Karmeni Kapelman i Mavru Vajsu iz Sarajeva, Josipu Rotu iz Banjaluke, Egonu Pokornom iz Olova, 16. januara Moricu Altarcu, Otonu Sameku, Jozefu Maestru i Rafaelu Atijasu, Salomonu Altarcu, i još jednom Salomonu Altarcu i njegovoj ženi Tildi, svi iz Sarajeva; 19. januara Finiki Alkalaj iz Sarajeva, Graciji Pinto iz Travnika, Ladislavu Mateu iz Sarajeva, Salomonu Leviju iz Banjaluke, Slavki Dojht iz Dugog Sela, Silviju Baruhu iz Sarajeva; 20. januara Isaku Altarcu i Eduardu Lagusu iz Sarajeva, Eliasu Altarcu iz Travnika, Arminu Šternu, Moricu Hercogu i Albertu Kafu iz Banjaluke i Eugenu Bokoru iz Osijeka; 21. januara Lazaru Levenštajnu iz Sarajeva i Matiji Fridmanu iz Banjaluke; 22. januara Jakobu Šternbergu iz Sarajeva, Viktoru Kolmanu iz Gračanice i Josipu Frenklu iz Sarajeva; 23. januara Arturu Krausu iz Gradačca i Leonu Rudolfa Cvekeru iz Sarajeva; 24. januara Irmi Cigler iz Gradačca; 27. januara Karlu Mihaila Fišeru iz Sarajeva; 28. januara Samojlu Bjeliću iz Banjaluke, Marijani Fišer iz Kustošije, Avramu Baruhu i Otu Horvicu iz Sarajeva; 29. januara Šimšonu i Raheli Kajon iz Sarajeva, Samuelu Kajonu iz Sarajeva, Ignjatu Laslu (Levenrozenu) iz Banjaluke, Davidu Sadu i dr Montilju iz Kiseljaka, Jakobu Ozmi iz Zenice, Isaku M. Leviju iz Sarajeva; 31. januara Izraelu Baruhu iz Sarajeva; 4. februara Avramu Danitu iz Sarajeva; 5. februara Emilu Rozenfeldu iz Banjaluke; 6. februara Juliju Špigelju i Mesulimu Hahamoviću iz Sarajeva; 12. februara Abrahamu (Adolfa) Ickoviću iz Doboja; 13. februara Mihajlu Alkalaju i Josipu Polaku iz Sarajeva; 14. februara Izidoru Fišleru iz Fojnice i Moricu (Mavra) Finciju iz Sarajeva; 16. februara Salomonu Poljokonu iz Kozarca i Otu Centneru iz Tuzle; 24. februara Mairu Musafiji iz Sarajeva; 25. februara Eliasu Pereri iz Sarajeva; 26. februara Ezri Kajon iz Sarajeva; 6. marta Gustavu Kriškeu i Izaku Izraelu iz Sarajeva i 7. marta Jakovu Maestru, Viktoru Cvibaku i Alfredu Konu iz Sarajeva.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je odbijenicu slalo redarstvu mesta prebivališta molioca, koje bi je uručivalo. Takođe, svaku odbijenicu je slalo, „znanja radi“, Uredu poglavnika u Zagrebu i Ustaškom redarstvu – židovski odsek.

U januaru 1942. godine odbijenice je potpisivao „opći pomoćnik ministra unutaršnjih poslova“, a od početka marta te godine potpisivao je „predstojnik židovskog odsjeka u Ustaškom redarstvu“ (što se vidi i iz drugačijeg pečata).³⁵

Zajednička obeležja svih tih odbijenica bila su sledeća: one su bile odgovor na molbe podnete 1941. godine, ne vidi se tačno kada, verovatno već posle usvajanja rasnog zakonodavstva od 30. aprila; molioci su gotovo isključivo bili Jevreji (ili jevrejskog porekla) i sve molbe za priznanje arijevskih prava bile su odbijene.

3.4. Ukidanje rasnopolitičkog poverenstva

Rasnopolitičko poverenstvo je ukinuto i „poslovi njegova djelokruga“ su prešli u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova Zakonskom odredbom o nadležnosti

35 VA, NDH, K. 215, F. 5, Dok. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 40, 41, 42, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 60; F. 6, Dok. 3, 1, 2, 4, 5, 6, 7, 15; F. 5, Dok. 46, 47, 43, 44, 45.

za rješavanje židovskog pitanja, koju je izdao poglavnik Pavelić 17. januara 1942. godine. To Ministarstvo „u sporazumu sa Ministarstvom za obrt, veleobrt i trgovinu i s Državnom riznicom“ bilo je nadležno i za „imovinsko-pravna pitanja, koja se odnose na Židove“.³⁶ Međutim, poslovi iz delokruga ukinutog rasnopolitičkog poverenstva su nastavljeni. Primera radi, u aprilu 1942. godine održan je dvonedeljni kurs posvećen ovim pitanjima.³⁷

4. Ostale zakonske i druge odredbe rasnog karaktera

Na osnovu rasnog zakonodavstva od 30. aprila 1941. Jevreji i Romi, kao nearijevci, mogli su biti samo državni pripadnici i kao takvi „pod zaštitom Nezavisne Države Hrvatske“, kako je bilo propisano tačkom 1. Zakona o državljanstvu NDH. Kakvu im je zaštitu pružila NDH? Iz onoga što je ubrzo usledilo, videlo se o kakvom se karakteru „zaštite“ radi.

4.1. Romi

Vlasti NDH su polovinom jula 1941. godine donele odluku o popisu Roma i njihova sudbina je bila prepuštena faktičkom rešavanju.³⁸

4.2. Jevreji

Za razliku od Roma, vlasti NDH su donele detaljne mere o Jevrejima. Najpre su Jevrejima ograničile slobodu kretanja, a potom su ih obeležile i izopštile iz javnog života. Na red je došla jevrejska imovina, ograničenje prava na imovinu, pa potpuno oduzimanje imovine od Jevreja. Proglašena je kolektivna odgovornost Jevreja, zatim su proterani sa istovremenim oduzimanjem imovine i na kraju su lišeni slobode i upućeni u logore.

a) Ograničenje slobode kretanja

Dnevne novine su 21. aprila 1941. godine donele vest pod naslovom: „Židovima zabranjen polazak (poseta – prim. Z. M.) kavana, restauracija i gostionica.“ U tekstu je pisalo: „Prema odredbi ministarstva unutarnjih poslova Židovima je zabranjen polazak kavana, restauracija i gostionica na području Države Hrvatske.“³⁹ I lokalne vlasti su donosile mere kojima je ograničavana sloboda njihovog kretanja.⁴⁰

36 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 1. siječnja do 26. siječnja 1942.)*, Knjiga XI (svezak 101–110), uređuje A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 216–217.

37 D. Polšek, 134.

38 N. Lengel-Krizman, *Genocid nad Romima*, 35.

39 JIM, K. 22, F. 3, Dok. 1–14 (Reg. br. 2516).

40 Tako je ustaški poverenik gradskog redarstva Stanko Puratić izdao „Mjere protiv Židova u Osijeku“:

„Dozvoljava se Židovima nabavljanje živežnih namirnica, bez obzira gdje ih nabavljali, svakog radnog dana od 10 sati pa na dalje.

b) Javno obeležavanje Jevreja i njihovih preduzeća

Ministar unutrašnjih poslova Artuković, na osnovu ovlašćenja iz tačke 5. Zakonske odredbe o rasnoj pripadnosti 4. juna 1941. godine, doneo je Naredbu o promjeni židovskih prezimena i označivanju Židova i židovskih tvrtka. Paragrafom 1 stavljene su van snage sve promene jevrejskih prezimena učinjene posle 1. decembra 1918. godine. Tim osobama je naloženo da vrate stara prezimena, što su bili dužni da učine i njihovi supružnici i potomci. Paragrafom 5 Jevrejima je zabranjena upotreba pseudonima.

Jevrejskim preduzećima su smatrana ona čiji su vlasnici Jevreji, ali i ona čiji je samo jedan suvlasnik Jevrejin. Ako je preduzeće bilo pravno lice, smatralo se jevrejskim ako je na vodećem mestu (posloводство, upravni ili nadzorni odbor) bio „ma i jedan Židov po rasi, ili ako pripada više od jedne četvrtine glavnice Židovima po rasi ili ako imadu učesnici, Židovi po rasi, 50% ili više glasova“. Takva preduzeća nisu smela imati nazive iz kojih bi se moglo zaključiti da je reč o narodnom, odnosno arijevskom preduzeću. Na natpisnim pločama jevrejskih preduzeća moralo je, pored imena, stajati ime Jevrejina vlasnika (suvlasnika).

Jevreji nisu smeli upotrebljavati hrvatske narodne boje i arijevske ambleme, niti „hrvatske narodne i državne zastave“.

Bilo je propisano: „Židovi po rasi stariji od 14 godina imadu nositi, kada su izvan vlastitog stana, židovsku oznaku u obliku okrugle limene pločice, promjera 5 cm. Ploča mora biti žuto obojena i na njoj u sredini crnom bojom označeno veliko slovo Ž dužine 3, a širine 2 cm. Ovaj znak ima nositi vidljivo na lijevoj strani prsiju.“

Ministarstvo unutrašnjih poslova je moglo osloboditi od dužnosti nošenja „židovskog znaka osobe, Židove po rasi, ako je njihov bračni drug, s kojim žive u bračnoj zajednici hrvatske narodnosti i arijskog porijekla, pa su obadvoje, a i djeca njihova bili 10. travnja 1941. katoličke, islamske ili evangeličke vjere... Oslobođenje od nošenja znaka ne povlači nikakovo pravo izuzimanja od drugih odredaba, koje se odnose na rasnu pripadnost“.

Kršenje odredaba te naredbe povlačilo je kažnjavanje globom od 5.000 do 100.000 dinara „ili zatvorom od jednog do šest mjeseci, a osobito u izazovnim slučajevima i prisilnim radom u trajanju do godine dana“.⁴¹

Stupanjem na snagu te naredbe prestale su da važe dotadašnje odredbe o označavanju Jevreja.⁴² Naredbu su sprovodile lokalne vlasti, čak je bilo slučajeva da

Dozvoljava se Židovima posjećivanje brijačnica preko čitavoga dana.

Zabranjuje se Židovima počevši od 6 sati navečer prolaz Starčevićevom, Kapucinskom ulicom, Trgom Ante Pavelića i Županijskom do Desatićine ulice. Izuzeti su oni koji stanuju u tim ulicama, te se dozvoljava samo prilaz do njihovih stanova.

Ova naredba stupa odmah na snagu.

Prekršitelji ove naredbe bit će najstrože kažnjeni“. Vid. JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–14 (Reg. br. 69/2).

41 *Zakoni II*, 54–59. Vid. JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–4 (Reg. br. 1069).

42 Vid., primera radi, objavu predstojnika glavnog redarstva u Mostaru Ive Hočevera, od 26. maja 1941. godine, o obavezi Jevreja da preuzmu i nose jevrejski znak pod pretnjom najstrože kazne (JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–12 (Reg. br. 4351)).

su pretili oštrijim kaznama od onih u naredbi. Tako je komandant Splita naredio da se svi Jevreji prijave do određenog datuma, u suprotnom, „tko se ne prijavi biti će vješan“ i dodao: „Sa svakim splićaninom, koji židove krštene ili nepokrštene skriva ili neprijavi, biti će kao sa židovskim slugom na isti način postupano.“⁴³

v) Isključenje Jevreja iz javnog života

Zakonskom odredbom o zaštiti narodne i arijske kulture hrvatskog naroda, poglavnik Pavelića, od 4. juna 1941. godine, bilo je propisano: „Židovi po rasi ne smiju nikakvom suradnjom utjecati na izgradnju narodne i arijske kulture, pa im se zabranjuje svako sudjelovanje u radu, organizacijama i ustanovama društvenog, omladinskog, športskog i kulturnog života hrvatskog naroda uopće, a napose u književnosti, novinarstvu, likovnoj i glazbenoj umjetnosti, urbanizmu, kazalištu i filmu.“⁴⁴ To je počelo još odlukom Ministarstva bogoštovlja i nastave NDH od 16. maja 1941. godine za područje bivše Banovine Hrvatske „a) da se nastavnici Židovi ispod 10 godina službe otpuste; b) da se nastavnici Židovi iznad 10 godina službe umirove“ (kao i da se „Srbijanci i Vojvođani Srbi otpuste“).⁴⁵ Iz izveštaja lokalnih vlasti se vidi sprovođenje u život ovog isključenja Jevreja iz društvenog života.⁴⁶

g) Oduzimanje Jevrejima prava na imovinu i oduzimanje njihove imovine

Ovde će biti sumarno izložena ograničenja koja se odnose samo na imovinu Jevreja jer se poseban deo ovog zbornika bavi režimom nepokretnosti u NDH.⁴⁷ Ta ograničenja su počela već 19. aprila 1941. godine kada je poglavnik Pavelić doneo Zakonsku odredbu o sačuvanju hrvatske narodne imovine, kojom je bilo propisano: „1. Svi pravni poslovi između Židova međusobno i između Židova i trećih lica sklopljeni unutar dva mjeseca prije proglašenja Nezavisne Države Hrvatske proglašuju se ništavima, ako vrijednost pravnoga posla prelazi iznos od 100.000.–dinar, iako ih naknadno ne odobri ministar pravosuđa...“⁴⁸

Poglavnik Pavelić je 5. juna 1941. godine doneo Zakonsku odredbu o sprečavanju prikriivanja židovskog imetka. U § 1 tog zakona propisano je: „Tko pri-

43 JIM, K. 21, F. 1, Dok. 1–13 (Reg. br. 2142). Vid., primera radi, i mere gradskih vlasti u Osijeku protiv Jevreja (JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–14 (Reg. br. 69/2)).

44 *Narodne novine*, 4. lipanj 1941. Vid. isečak iz novina krupno naslovljen „Židovi po rasi ne smiju suradnjom utjecati na izgradnju narodne i arijske kulture“, sa podnaslovom „Zakonskom odredbom naročito se isključuju iz književnosti, novinarstva, likovne i glazbene umjetnosti te urbanizma, kazališta i filma“ (JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–5 (Reg. br. 1069)).

45 VAS, K. 87a, F. 1, Dok. 7–1.

46 Tako je u izveštaju kotarske oblasti u Brčkom od 10. jula 1941. godine Ministarstvu unutrašnjih poslova o situaciji na svom području zapisano: „Židovi su isključeni iz svih javnih i privatnih poslova. Kretanje im je ograničeno, drže se posve mirno“ (VAS, NDH, K. 174, F. 4, Dok. 11–4).

47 Vid. deo „Ograničenja i oduzimanje imovine Jevrejima“ u tekstu kolegice Nine Kršljanin „Pravni režim nepokretnosti u NDH“ u ovoj knjizi.

48 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 11. travnja do 26. svibnja 1941)*, Knjiga I (svezak 1–10), uređuje A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1941, 20.

kriva imetak židova ili obilježje židovskog poduzeća, kazniće se zatvorom od 1–5 godina ili oduzimanjem imovine.

Istom kaznom kaznit će se, tko za židova sklopi pravni posao i pri tome zavede u bludnju drugu ugovarajuću stranu time, što zataji da pravni posao sklapa za židova.⁴⁹

Poglavnik Pavelić je, takođe, 5. juna 1941. godine doneo Zakonsku odredbu o obveznoj prijavi imetka židova i židovskih poduzeća, koja je u § 1 propisala obavezu Jevreja i njihovih preduzeća da Ministarstvu narodnog gospodarstva, uredu za obnovu privrede, prijave svoju imovinu i otuđenje imovine učinjeno od 10. februara 1941.

Jevrejin koji ne bi prijavio imovinu kažnjavao je teškom tamnicom od jedne do 10 godina i oduzimanjem imovine. Jevrejin koji bi otuđio imovinu protivno tom zakonu bio bi kažnjen oduzimanjem imovine i bio bi u postupku pred prekim sudom osuđen na smrtnu kaznu.⁵⁰ Oduzetom imovinom bi raspolagala država, tačnije „ministar narodnog gospodarstva po slobodnoj ocjeni“. Istom ministru je poveren „sastav službenih obrazaca, po kojima se imaju izvršiti prijave po ovoj zakonskoj uredbi i provedba ove zakonske odredbe“.⁵¹

Zakonska odredba o podržavljenju imetka Židova i židovskih poduzeća od 9. oktobra 1941. ovlastila je Državno ravnateljstvo za ponovu da može svojom odlukom podržaviti imovinu svakog Jevrejina i svako jevrejsko preduzeće, uz naknadu ili bez naknade, u korist NDH. Odluka je bila potpuno arbitrarna i protiv nje nije bilo pravnih lekova!⁵²

Preduzimane su i druge mere, čiji je krajnji cilj bilo ekonomsko uništenje Jevreja, kao useljavanje izbeglica u jevrejske stanove⁵³, uzimanje jevrejskih stanova pod upravu vlasti NDH⁵⁴ itd.

49 *Zakoni II*, 73–74.

50 Vid. tačku 2. Zakonske odredbe za obranu naroda i države od 17. aprila 1941. (*Narodne novine*, 17. travanj 1941). Krivičnopravne aspekte te zakonske odredbe analizira kolega Igor Vuković u tekstu „Poredak zločina – krivično pravo NDH“ u ovoj knjizi.

51 *Zakoni II*, 75–78.

Istog dana, 5. juna 1941. godine, ministar narodnog gospodarstva je, na osnovu ovlašćenja iz paragrafa 6, doneo „Provedbenu naredbu zakonske odredbe o obveznoj prijavi imetka židova i židovskih poduzeća“ i veoma detaljne obrasce za sprovođenje te naredbe: „Obrazac 1 za obveznu prijavu imetka židova“ i „Obrazac 2 za obveznu prijavu židovskih poduzeća, odnosno poduzeća, koja u cijelosti ili djelomično pripadaju židovima“. U obrascima su bila detaljna uputstva za njihovo popunjavanje (*Zakoni II*, 79–104).

52 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t.d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 1. do 29. listopada 1941)*, Knjiga VII (svezak 61–70), uređuje A. Mataić, vječnik Stola sedmorice, Zagreb 1941, 93–94.

53 Redarstveno ravnateljstvo iz Sarajeva je 25. jula 1941. izvestilo Državno ravnateljstvo za gospodarstvenu ponovu o smještaju 51 porodice proteranih Slovenaca iz koncentracionog logora u Požegi u srpskim i jevrejskim porodicama na području Sarajeva. To je bio veliki teret nametnut porodicama primalaca jer su i same bile u oskudici u to ratno vreme. Nedostajalo im je i hrane i posteljine, a treba napomenuti da su nevoljne pridošlice Slovenci imale brojne članove u porodici, od 51 čak u 27 porodica je bilo preko 10 članova (u tri slučaja 16 članova, u četiri slučaja 15 članova, u devet slučajeva 14 članova itd.). Neodoljiv je utisak da je ta mera imala cilj da iscrpi i praktično upropasti srpske i jevrejske porodice kojima je ta obaveza nametnuta. Pisac izveštaja

Krug je zatvoren Zakonskom odredbom o podržavljenju imetka Židova i židovskih poduzeća od 30. oktobra 1942, kojom je sva imovina Jevreja (čak i zaostavštine onih koji su u međuvremenu umrli) proglašena imovinom NDH, sa retroaktivnim važenjem od 10. februara 1941. godine!⁵⁵

Kakvi su bili stavovi čelnika NDH o oduzimanju, praktično pljačkanju, jevrejske imovine, svedoče reči Mile Budaka u iskazu iz maja 1945. jugoslovenskim vlastima: „U pogledu zakonske odredbe o podržavljenju imetka Židova od 9. X 1941. g. kojom se eksproprijira židovski imetak bez prava na naknadu bez žalbe ili tužbe na sud, izjavljujem... u gospodarskom pogledu oni (Jevreji – prim. Z. M.) su nemilosrdno izrabljivali narod i zgrtali imetke, šaljući velike svote u inostranstvo, tako da je ono što je ostalo kod nas tek najmanji dio imovine našeg naroda, koju su Židovi spekulativno oteli.“⁵⁶

d) Kolektivna odgovornost Jevreja

Poglavnik Pavelić je 26. juna 1941. godine izdao Izvanrednu zakonsku odredbu i zapovjed: „Tko širi glasove o tobožnjim progonima protiv jednog dijela pučanstva, bit će stavljen pred prijeki sud.“ U tekstu stoji: „Budući Židovi šire lažne vijesti u svrhu uznemiravanja pučanstva te svojim poznatim spekulativnim načinima smetaju i otežavaju opskrbu pučanstva, to se kolektivno smatraju za to odgovornim, i prema tome će se proti njima postupati i spremati ih povrh kazneno pravne odgovornosti u zatočenička zbirališta pod vedrim nebom.“⁵⁷

đ) Proterivanje Jevreja (i oduzimanje njihove imovine)

Brojni su izveštaji o proterivanju. U jednom od njih zapovednik 4. hrvatske oružničke pukovnije 12. jula 1941. govori o iseljavanju pravoslavaca i Jevreja sa područja Donjeg Vakufa, Bugojna, Kupresa i Bihaća: „24. lipnja t.g. g. veliki župan župe Psat i Krbava naredio je usmeno, da se ima iseliti sav živalj grčko-istočnjačke i židovske vjere iz Bihaća... Rok za spremanje pučanstva dat je jedan sat... Iseljeno pučanstvo sa sobom je po osobi moglo ponijeti 500 dinara, a novac i dragocijen-

je naglasio da se određen broj jevrejskih porodica dobrovoljno javio da primi manje slovenačke porodice (VA, NDH, K. 179, F. 21, Dok. 1–1).

Vid., primera radi, i dokumente VA, NDH, K. 179, F. 23, Dok. 1, F. 48, Dok. 5–2, koji takođe govore o smeštanju izbeglica u jevrejske stanove.

54 Tako je ravnatelj Državnog ravnateljstva za gospodarstvenu ponovu Ćiril Čudina izdao „Odredbu“ 27. avgusta 1941. godine: „Na temelju ove odredbe preduzet će odmah i voditi upravu svih židovskih stanbenih zgrada i imanja gradska poglavarstva odnosno kotarska predstojništva, na čijem području dotične stambene zgrade i imanja leže.“ Tom odredbom je naređeno uvođenje prinudnih upravnika u jevrejske zgrade i imanja (*Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 22. kolovoza do 10. rujna 1941.)*, Knjiga V (svezak 41–50), uređuje A. Mataić, vječnik Stola sedmorice, Zagreb 1941, 155–156).

55 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 27. listopada do 14. studenoga 1942.)*, Knjiga XXV (svezak 241–250), uređuje A. Mataić, vječnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 133–141.

56 VA, NDH, K. IO 9, F. 3, Dok. 4/1–20 (citat sa strane 9).

57 JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–7 (Reg. br. 1069).

osti koje su pretresom kod njih nađene izuzev gornju svotu, oduzete i predane kotarskom predstojniku. Kuće, stvari i stoka iseljenih ljudi stavljeni su pod stražu i posebna povjerenstva ovo popisuju.“⁵⁸ Proterivanje je, naravno, značilo i oduzimanje imovine od proteranih ljudi.

O proterivanju govore i izveštaji italijanskog konzulata iz Banjaluke od 12. i 13. jula 1941. godine.⁵⁹ Izveštaj italijanskog vicekonzula u Banjaluci Oberta Fabijanića italijanskom poslanstvu u Zagrebu od 26. jula 1941. godine, također, govori o proterivanju Srba (njih oko 400.000) i Jevreja sa teritorije bivše Vrbanske banovine. Njihove nekretnine i ceo imetak zaplenjeni su od vlasti NDH-a, a njihove trgovine su date poverenicima NDH.⁶⁰

e) Oduzimanje slobode i upućivanje Jevreja u logore

Brojni su izveštaji iz jula i avgusta 1941. godine o lišavanju slobode i slanju u koncentracione logore Jevreja, osim Srba (primera radi, izveštaji od 29. jula⁶¹, 8. avgusta⁶², 22. avgusta⁶³, 26. avgusta 1941. godine⁶⁴ itd.). Sačuvani dokumenati svedoče i da je navodna naklonjenost komunizmu bila samo izgovor da se nevini ljudi, pre svega Srbi i Jevreji, bez ikakavog dokaza o krivici pošalju u koncentracioni logor.⁶⁵

Zakonom poglavnika Pavelića od 25. novembra 1941. godine, u § 1, bilo je propisano: „Nepoćudne osobe, koje su pogibeljne za javni red i sigurnost, ili koje bi mogle ugroziti mir i spokojnost hrvatskoga naroda i tekovine oslobodilačke borbe hrvatskog ustaškog pokreta, mogu se uputiti na prisilni boravak u sabirne i radne logore.“ Tom odredbom poglavnik, kao poglavar NDH, ovlastio je Ustašku nadzornu službu da osnuje te logore, a odluku o upućivanju, boravku (od tri meseca do tri godine) i drugim merama poverio je ustaškom redarstvu (kao područnom organu Ustaške nadzorne službe).⁶⁶ Šef države je, dakle, zakonom preneo ovlašćenja na Ustašku nadzornu službu (UNS), na osnovu koga je šef UNS Eugen Kvaternik

58 VA, NDH, K. 143b, F. 17, Dok. 8–2.

59 Italijanski konzulat iz Banjaluke je 12. jula 1941. godine izvestio svoje poslanstvo u Zagrebu da „su svi pravoslavci koji ovde borave, zatvoreni i sakupljeni privremeno u jednoj tvrđavi, a žene u jednoj školi“ i da ista sudbina čeka i Jevreje. Iz izveštaja od 13. jula se saznaje da se radilo o 2.000 pravoslavaca, koji su tokom noći otpremljeni vozom za Požegu, odakle je trebalo da budu upućeni u Srbiju (VA, NDH, K. 153a, F. 13, Dok. 5–134, 135).

60 VA, NDH, K. 153a, F. 13, Dok. 5–124.

61 Spisak 40 Jevreja koji su po dokumentu Ustaškog redarstva Banjaluke od 29. jula 1941. godine transportovani u koncentracioni logor (VA, NDH, K. 169, F. 2, Dok. 2).

62 VA, NDH, K. 314, F. 54, Dok. 11.

63 VA, NDH, K. 239, F. 29, Dok. 5–3.

64 VA, NDH, K. 195, F. 4, Dok. 20–1.

65 Karakteristično je naređenje Ravnateljstva za javni red i sigurnost od 30. jula 1941. godine svim velikim župama i redarstvenim ravnateljstvima: „U interesu javne sigurnosti imadu se svi Židovi (pokršteni ili ne), i Srbi (prešli na katolicizam ili ne), zatvoreni pod sumnjom radi komunizma, a protiv kojih inače ne predleži nikakav dokazni materijal da bi se mogli staviti pred prijetki sud, odpremiti u sabirni logor Župskog redarstvenog ravnateljstva u Gospić“ (VA, NDH, K. 199, F. 8, Dok. 2). Vid. i dokumente VA, NDH, K. 179, F. 31, Dok. 1–1, K. 189, F. 31, Dok. 7–1, K. 200, F. 38, Dok. 1, F. 39, Dok. 1–1.

66 *Narodne novine*, 26. studeni 1941.

uputio raspis („okružnicu“) svim podređenim upravnim organima (velikim župama i redarstvu Zagreba) o postupku sa osobama koje se upućuju u radne i sabirne logore.⁶⁷

O stanju u logorima ostavio je svedočanstvo zvaničnik NDH major Nikola Mikec, koji je Državnom ravnateljstvu za ponovu 7. avgusta 1941. godine podneo izveštaj o logoru u Jablanici. Iz izveštaja se vidi da zapovednik logora nije znao tačan broj logoraša jer oni nisu bili popisani, što svedoči da su neselektivno i masovno dovođeni u logor. Prema iskazima čuvara, u logoru je bilo nešto manje od 400 ljudi. Među logorašima je bilo bolesnih sa lekarskom dijagnozom. Sve prostorije su bile krajnje zapuštene i prljave. Ljudi su ležali na golom podu. „Zahodi su umrljani i širi se iz njih takav zadaj, da je nemoguće u blizini njih opstojati.“

Major Mikec je na putu iz Jablanice susreo tri nemačka SS oficira, koji su posetili logor dva dana ranije. Oni su mu saopštili da su sve logoraše popisali i fotografisali i „da je u vremenu oko 3. VIII kraj logora u polju bila iskopana 1 raka dugačka oko 30 metara i široka nekoliko metara i da su u njoj ovi uhapšenici trebali biti postreljani, no pošto su oni (Njemci) izvršili popis i fotografiranje uhapšenika, da je raka u toku noći zatrpana“. Jedan od SS oficira rekao je Mikecu: „Gospodine majore, ovakvi postupci nanose štetu ugledu Hrvata, bacaju na njih veliku ljagu i ne mogu dati dobre rezultate.“ Ne treba smetnuti sa uma da su i SS oficiri značajno naškodili ugledu Nemaca, ali ova izjava svedoči da su se i oni zgražavali nad postupcima vlasti NDH.

Na kraju tog izveštaja major Mikec je zabeležio: „Ovaj isti njemački časnik po dolasku u Sarajevo nazvao me je preko brzoglasa (telefon – prim. Z. M.) i saopćio, da je kraj Bugojna, Krušćice i Viteza isti takav logor kao u Jablanici i da je u njima izvršeno ono, što je u Jablanici bilo pripremljeno (mислеći pri tom na strijeljanje u masi) i zamolio me, da po mom dolasku u Zagreb u ime njegovo kao njemačkog časnika, podnesem o tome izvješće.“⁶⁸ To je bio zlokoban nagoveštaj onoga što je postalo praksa i u rešavanju rasnog pitanja. Napuštao se teren prava i prelazilo se na faktičko rešavanje rasnog pitanja, kako je o tome odlučeno u vrhu vlasti NDH, po ugledu na nacističku Nemačku.

O stanju u logorima svedoče i sudski spisi o Ljubi Milošu, zapovedniku logora u Jasenovcu od avgusta 1941. do marta 1942. godine i organizatoru i zapovedniku logora u Lepoglavi od jula 1944. do maja 1945. godine. On je u aprilu 1945. godine dobio zadatak da „likvidira logor Jasenovac“, što je i izvršio. Bio je optužen za: pljačkanje imovine onih koje su dovođeni u logor, oduzimanje robe i dragocenosti; teranje logoraša na težak prinudni rad; sistematsko iscrpljivanje glada do smrti; masovne likvidacije. Svedok Tomislav Salopek je svedočio da su pre početka jula 1942. godine likvidirane oko 2.000 Roma.⁶⁹

Te stravične mere NDH, koje su sustizale jedna drugu i neumoljivo pogadale žrtvu, bile su praćene stvaranjem neviđene atmosfere beznađa. To je posebno vidljivo

67 VA, NDH, K. 172, F. 43/1, Dok. 2–1.

68 VA, NDH, K. 238, F. 47, Dok. 3–5; K. 239, F. 1, Dok. 3–1.

69 Arhiv Jugoslavije, Savezno javno tužilaštvo-215, Fascikla 2, Dokument 4 (godina 1948) (u daljem tekstu: AJ, F, D.).

vo u vremenu od kraja aprila do početka juna 1941. godine⁷⁰, ali se nastavilo i dalje. Tako je list *Hrvatski narod*, glavni list ustaške organizacije, doneo sledeće naslove: 20. aprila 1941. godine „Protiv Židova treba poduzeti najoštrije mjere“; 22. aprila „Židovima zabranjeno polaganje u kavane“; 1. maja „Zakonska odredba o rasnoj pripadnosti“; 11. maja „Ispostava redarstva za nadzor nad židovima“; 13. maja „Evakuacija Srba i Židova iz sjevernog dijela Zagreba“; 23. maja „Židovske znakove moraju nositi svi Židovi“; 4. juna „Povjereništvo za likvidaciju židovskih sportskih klubova“; 5. juna „Židovi ne smiju saradnjom uticati na izgradnju kulture“; 6. juna „Naredba o promjeni židovskih prezimena“; 7. juna „Židovi smiju kupovati samo u židovskim radnjama“; 7. juna „Utvrdjivanje rasne pripadnosti“; 7. juna „Židovi su dužni prijaviti svoju imovinu“; 25. juna „Unatoč zabrani Židovi se kupaju na Savi“; 28. juna „Izvanredna zakonska odredba“; 27. jula „Hrvatski nacionalni bojkot Židova“; 31. jula „Strijeljano 122 komunista i Židova“.⁷¹

Suština pisanja lista *Hrvatski narod* izražena je u njegovom uvodniku „Riječi i djela“ povodom jednog govora poglavnika Pavelića: „Poglavnik je genijalno naslutio gdje treba udariti i zahvatiti. On je pogađajući Židove, pogodio i glavne nosioce kapitalističkog sustava u Hrvatskoj. Nismo mi Hrvati narod, koji uživa u zasluženom drugih, nije nama do toga da ponizujemo ničije ljudsko dostojanstvo, pa ni u Židovu, iako nam je židovstvo toliko toga skrivilo.

Nismo mi osvetoljubivi, ali smo morali poduzeti mjere, kako bi se hrv. narod obranio od neumornih i nametničkih prisezanja židovske rase u naš obiteljski, prosvetni, socijalni i ekonomski život i od one rase, koja je stvarno uz Srbe ekonomski bila zagospodarila našim životom. Te su obrambene mjere bile naše pravo i naša dužnost. Smisao svih tih mjera je taj, da se jedna mala skupina nametnika, koja je i duhom i osjećajem i etikom nešto sasvim drugo, nego što smo mi, razluči od nas, izluči iz našeg narodnog tijela, jer ti su nametnici navalili baš na najunosnija mjesta i položaje u našem narodu.“⁷²

Od kraja aprila do početka juna 1941. godine odigravao se ubrzan proces oduzimanja prava Jevrejima, koji se nastavio u toku te godine. Jevreji i Romi su najpre od državljana postali državni pripadnici. Potom su Jevreji odstranjeni iz javnog života (iz gotovo svih službi i akademskih zvanja), oduzimana su im imovinska prava, proterivani su, potom im je oduzimana sloboda i zatvarani su u logore. I na kraju, u tako stvorenom pravnom i društvenom okruženju, u vrhovima vlasti NDH je odlučeno da se Jevrejima i Romima oduzme i život, nezavisno od bilo kakvih pravnih procedura.

70 Vid. tekst Boška Zuckermana Itkovića, „Funkcija protužidovske propagande zagrebačkih novina u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj od travnja do srpnja 1941. godine“, *Časopis za suvremenu povijest* 38(1)/2006, 79–98.

71 Vid. dokument sa naslovima i datumima tekstova iz lista *Hrvatski narod* u: JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–8 (Reg. br. 1069).

72 Isećak iz novina vid. u JIM, K. 21, F. 1a, Dok. 2–14 (Reg. br. 69/2).

5. Rešavanje rasnog pitanja na delu – sudbina odbijenih molilaca za priznanje arijevskih prava

Kakva je bila sudbina pomenutih sedamdeset ljudi kojima u januaru, februaru i martu 1942. godine nisu bila priznata arijevska prava?

Praćenje sudbine molilaca za priznanje arijevskih prava ograničeno je na istraživanje da li su ti ljudi preživeli rat. Jedini put da se to utvrdi jesu posleratni popisi žrtava rata, uz sve nedostatke koje takvi popisi imaju – da su nepotpuni, da su moguće greške itd. Nažalost, i u ovom slučaju nedostaju potpuni podaci da bi se sa sigurnošću identifikovala neka osoba jer podaci popisa iz 1964. godine (objavljeni u knjigama *Žrtve rata 1941–1945*), koji se koriste u tekstu, sadrže samo imena i prezimena i najosnovnije podatke o stradalim u ratu. Ako se tome doda da su i podaci iz odbijenica veoma oskudni (ime, prezime, mesto odakle je molilac i ponegde srednje ime), to čini očiglednim brojne zamke i teškoće u identifikaciji.

Teškoće se umnožavaju u slučajevima kada ima više stradalih lica sa istim imenom i prezimenom iz istog mesta. Tako se pod imenom Luna Alkalaj (njoj i njenom mužu Davidu poslata je odbijenica 10. januara 1942. godine) iz Sarajeva, u popisu žrtava navode tri Jevrejke koje su ubile vlasti NDH: jedna od oca Avrama, rođena 1910. i ubijena 1942. u logoru u Đakovu; druga od oca Davida, rođena 1904. i ubijena 1942. u logoru u Đakovu, i treća od oca Isaka, rođena 1878. i ubijena 1942. u logoru u Đakovu. Ubijena je i četvrta Jevrejka Luna Alkalaj u logoru u Đakovu 1942, ali je ona bila 1936. godište, te nije mogla biti udata⁷³, dok se ovde radilo o supruzi Davida Alkalaja.

Pod imenom Moric Altarac iz Sarajeva vlasti NDH su ubile pet ljudi. Jedan je rođen 1898. i ubijen 1942. u logoru u Jasenovcu; drugi od oca Charida rođen je 1895. i ubijen 1942. u logoru u Jasenovcu. Oni su bili Jevreji. Treći Moric Altarac od oca Davida, rođen 1907. i ubijen 1941. u logoru (nije poznato u kojem), bio je Hrvat. Četvrti je bio od oca Ise, rođen 1912, Hrvat, ubijen 1945. u logoru Stara Gradiška. Peti je bio od oca Jakova, rođen 1911, Hrvat, ubijen 1945. u logoru u Jasenovcu.⁷⁴ Možda među poslednjom trojicom, koji su po nacionalnosti bili Hrvati, treba tražiti onoga Morica Altarca koji je tražio da mu se priznaju arijevska prava i ipak bio odbijen?!

Devet ljudi, Jevreja pod imenom Jozef Maestro iz Sarajeva ubile su vlasti NDH. Dvojica od oca Avrama, rođeni 1932. i 1933, ubijeni su u logoru u Jasenovcu 1942. godine, treći, od oca Bencionna, rođen 1908. godine, stradao je iste godine na istom mestu. Još šestorica ljudi sa tim imenom i prezimenom iz Sarajeva stradali su u logoru u Jasenovcu 1942. godine, jedan od njih je bio rođen 1940, a ubijen 1942. godine.⁷⁵

73 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine (SR Bosna i Hercegovina-Sarajevo-Živinice)*, Beograd 1992, 2336.

74 *Ibid.*, 2338, 2340, 2341, 2342, 2343.

75 *Ibid.*, 2421, 2422, 2423.

Ime Rafaela Atijasa iz Sarajeva, kome je poslata odbijenica 16. januara 1942, nosila su četvorica ljudi, Jevreja iz istog mesta i svu četvoricu su ubile vlasti NDH u logoru u Jasenovcu 1942. godine.⁷⁶

Dvojici Salomona Altaraca iz Sarajeva su 16. januara 1942. godine poslate odbijenice na njihov zahtev za priznanje arijevskih prava. Petoricu Jevreja pod imenom Salomon Altarac, svi od oca Avrama, rođeni 1894, 1895, 1899, 1905, 1907. i 1910. godine, iz Sarajeva, ubile su vlasti NDH u logoru u Jasenovcu 1942. godine. Ista sudbina je na istom mestu iste godine zadesila još trinaestoricu ljudi, Jevreja, sa istim imenom i prezimenom i iz istog mesta.⁷⁷

Zahtev Gracije Pinto iz Travnika odbijen je 19. januara 1942. Dve Gracije Pinto iz Travnika, rođene 1883. i 1885, Jevrejke, ubile su vlasti NDH 1942. godine u logoru u Đakovu.⁷⁸

Zahtev Salamona Levija iz Banjaluke odbijen je 19. januara 1942. Četvoricu banjalučkih Jevreja sa tim imenom i prezimenom ubile su vlasti NDH u logorima, u Jasenovcu trojicu, dvojicu 1941, jednog 1943. godine, i u Staroj Gradišci jednog 1942. godine.⁷⁹

Zahtev Isaka Altarca iz Sarajeva odbijen je 20. januara 1942. Dvadeset četiri čoveka, Jevreja, koji su nosili ime i prezime Isak Altarac, svi iz Sarajeva, ubile su vlasti NDH u logoru u Jasenovcu, jednog 1941, a dvadeset trojicu 1942. godine.⁸⁰

Zahtev Avrama Baruha iz Sarajeva za priznanje arijevskih prava odbijen je 28. januara 1942. Ubijeno je sedam sarajevskih Jevreja po imenu Avram Baruh. Šestoricu su ubile vlasti NDH u logoru u Jasenovcu (jednog 1941, a ostale 1942. godine), a jednog su ubili nemački nacisti u logoru na Banjici u Beogradu.⁸¹

Zahtev Ota Horvica iz Sarajeva odbijen je 28. januara 1942. godine. U popisu žrtava se navode dvojica Jevreja sa tim imenom i prezimenom, rođeni 1882. i 1897. godine, iz Sarajeva, koje su ubile vlasti NDH u logoru u Jasenovcu, jednog 1941, drugog 1942. godine.⁸²

Zahtev Jakova Maestra iz Sarajeva odbijen je 7. marta 1942. Četiri sarajevska Jevrejina sa tim imenom i prezimenom ubile su vlasti NDH: trojicu u logoru u Jasenovcu 1942, a jednog iste godine u Đakovu „u direktnom teroru“.⁸³

Isak M. Levi iz Sarajeva je, takođe, dobio odbijenicu. Šestoricu Jevreja iz Sarajeva pod imenom Isak Levi i srednjim slovom M. vlasti NDH su ubile u logoru u Jasenovcu 1942. godine.⁸⁴

76 *Ibid.*, 2351, 2352.

77 *Ibid.*, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347.

78 *Ibid.*, 2692.

79 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine* (SR Bosna i Hercegovina-Banovići-Bosanski Novi), 16.

80 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine* (SR Bosna i Hercegovina-Sarajevo-Živinice), 2338, 2339, 2340, 2341, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349.

81 *Ibid.*, 2356, 2357.

82 *Ibid.*, 2382.

83 *Ibid.*, 2421, 2423.

84 *Ibid.*, 2415, 2416.

I zahtev Izraela Baruha iz Sarajeva je odbijen. Dvojicu ljudi, Jevreja pod imenom i prezimenom Izrael Baruh, iz Sarajeva, ubile su vlasti NDH u logoru u Jasenovcu 1942. godine.⁸⁵

Avram Daniti iz Sarajeva je, takođe, odbijen, a pet ljudi, sarajevskih Jevreja sa tim imenom i prezimenom ubile su vlasti NDH u logoru u Jasenovcu 1942. godine.⁸⁶

Negativno je odgovoreno i na zahtev Eliasa Perere iz Sarajeva. Dvojicu ljudi, Jevreja pod imenom i prezimenom Elias Perera rođenih 1895, jedan od oca Avrama, drugi od oca Isaka, ubile su vlasti NDH u logoru u Jasenovcu 1942. godine.⁸⁷

Odbijen je zahtev i Ezre Kajon iz Sarajeva. Dve žene, Jevrejke, pod imenom i prezimenom Ezra Kajon, rođene 1893. i 1901, vlasti NDH su ubile u logoru u Đakovu 1942. godine.⁸⁸

Među onima čiji je zahtev za priznanje arijevske prava odbijen, a potom su ih ubile vlasti NDH, bili su:

Mavro Vajs iz Sarajeva, ubijen u logoru u Jasenovcu 1942. godine⁸⁹;

Elias Altarac iz Travnika, rođen 1890, Jevrejin, ubijen 1942. godine u logoru u Jasenovcu⁹⁰;

Josip Frenkl iz Sarajeva, Jevrejin, ubijen u logoru u Jasenovcu 1942. godine⁹¹;

Irma Cigler iz Gradačca, rođena 1909, Jevrejka, ubijena 1942. godine u logoru u Slavonskom Brodu⁹²;

Izak Izrael iz Sarajeva, rođen 1891, Jevrejin, ubijen 1942. godine u logoru u Jasenovcu⁹³;

Šimšon i Rahela Kajon iz Sarajeva. Izgleda da su supružnici Šimšon, rođen 1886, i Rahela Kajon, rođena 1889, Jevreji, izgubili živote u logoru u Đakovu, on 1941, ona 1942. godine (u knjizi žrtava se navodi još jedan Šimšon Kajon, rođen 1884, takođe od oca Mojsija, koji je ubijen u logoru u Jasenovcu 1942. godine⁹⁴);

Ime Julio Špigelj (iz Sarajeva) napisano je na odbijenici koja je poslata 6. februara 1942. U knjizi žrtava se navodi: „Špiĝl Julije rođen 1878, Jevrejin“, ubijen 1941. godine u logoru u Jasenovcu. Verovatno je reč o istoj osobi⁹⁵;

Mihail Alkalaj iz Sarajeva, rođen 1911, Jevrejin, ubijen je u logoru u Jasenovcu 1941. godine;⁹⁶

85 *Ibid.*, 2357, 2358.

86 *Ibid.*, 2363.

87 *Ibid.*, 2448, 2449.

88 *Ibid.*, 2392.

89 *Ibid.*, 2470.

90 *Ibid.*, 2686.

91 *Ibid.*, 2378.

92 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine (SR Bosna i Hercegovina-Bosanski Petrovac-Ključ)*, 1443.

93 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine (SR Bosna i Hercegovina-Sarajevo-Živinice)*, 2383.

94 *Ibid.*, 2392.

95 *Ibid.*, 2466.

96 *Ibid.*, 2336.

Eugen Bokor iz Osijeka, rođen 1892, Jevrejin, ubijen je od nacista 1942. godine u logoru u Aušvicu.⁹⁷

Sudbine nekoliko ljudi sa spiska odbijenih, takođe, privlače pažnju. Na spisku odbijenih molilaca je bilo i ime Vilima Roznera iz Sarajeva, koji je verovatno preživeo rat jer ga nema u popisu žrtava. U spisku žrtava se pominju Rikard Rozner, rođen 1907, po nacionalnosti Hrvat, ubijen 1942. u logoru u Jasenovcu, i Miroslav Rozner, rođen 1909, po nacionalnosti Hrvat, ubijen 1944. godine u logoru u Jasenovcu. Obojici je otac bio Vilim Rozner. Moguće je da je to isti onaj čovek koji je dobio odbijenicu za priznanje arijevskih prava. Rikard i Miroslav su u spisku žrtava upisani kao Hrvati po nacionalnosti i moguće je da je to bio osnov po kome je njihov otac Vilim tražio arijevsku prava. Međutim, i ako bi ta pretpostavka bila tačna, Vilimu nisu bila priznata arijevsku prava.⁹⁸

Među odbijenim moliocima je bio i Samojlo Bjelić iz Banjaluke, koji je verovatno preživeo rat. Međutim, u popisu žrtava on se pominje kao otac Svetislava, rođenog 1921, Jevrejina, ubijenog u logoru u Jasenovcu 1942. godine.⁹⁹

Lazar Levenštajn iz Sarajeva je, takođe, odbijen. U popisu žrtava se navodi samo jedan Levenštajn, bez imena, od oca Ladislava, „rođen 1926, Hrvat, ubijen 1942. godine u direktnom teroru, Sarajevo“.¹⁰⁰ Da li je reč o istoj osobi koja se pozvala na hrvatsku nacionalnost kao osnov za priznanje arijevskih prava?

Napokon, odbijen je i zahtev Karla (Mihaila) Fišera iz Sarajeva za priznanje arijevskih prava. U knjizi žrtava se pominje Mihailo (Adolfa) Fišer, „rođen 1867, Hrvat, ubijen od ustaša 1941. godine u logoru Jasenovac“. Moguće je da je to bio Karlov otac i da se Karlo pozvao na očevo hrvatsko poreklo!¹⁰¹

Sudbina tih ljudi, kao i hiljada i desetina hiljada drugih, pokazuje da su bez krivice pali kao žrtve zverskog rasizma¹⁰², koji je vladao u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj.

6. Ukidanje rasnih zakona i epilog

Rasno zakonodavstvo je ukinuto tek 3. maja 1945. godine, u sklopu priprema NDH da napusti gubitnički tabor nacističke Nemačke i umili se pobedničnim silama, Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama.

Nezavisna Država Hrvatska je 14. decembra 1941. godine objavila rat Sjedinjenim Američkim Državama i Velikoj Britaniji. U toj objavi rata Vlada NDH je ponosno istakla: „Mi se Hrvati osjećamo članom europske zajednice, koja se bori za svoju slobodu. Naša mlada država odlučila je, da u duhu nove Europe sudjeluje

97 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine (SR Hrvatska-Grubišno Polje-Vuka)*, Beograd 1992, 1604.

98 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine (SR Bosna i Hercegovina-Sarajevo-Živinice)*, 2458.

99 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine (SR Bosna i Hercegovina-Banovići-Bosanski Novi)*, 9.

100 *Žrtve rata 1941–1945 – Popis iz 1964. godine (SR Bosna i Hercegovina-Sarajevo-Živinice)*, 2408.

101 *Ibid.*, 2377.

102 Sintagmu „zverski rasizam“ autor je posudio iz dva teksta Ive Andrića koji su posvećeni uspomeni na Kalmija Baruha („Pomen Kalmiju Baruhu“ i „Sećanje na Kalmija Baruha“, Ivo Andrić, *Umetnik i njegovo delo (eseji, ogledi i članci)*, II, Sarajevo 1977, 218, 224).

na oblikovanju budućnosti, mi znademo da to iziskuje napon sviju snaga i mnogu žrtvu, jer samo pobjedom u zajedničkoj borbi može se izvojati ta budućnost.

Stoga se ne osjećamo samo trojnim paktom obvezani prema našim velikim saveznicima, već podpuno po našem najdubljem uverenju, kada utvrđujemo, da i Nezavisna Država Hrvatska proglašuje ratno stanje sa Sjedinjenim Američkim Državama i sa Velikom Britanijom, hrvatski narod uzima na se svaku dužnost i svaku žrtvu, koja iz toga proizlazi, uvjeren, da će mu to po pobjedonosnom svršetku ovoga rata biti od najveće probiti.¹⁰³ U rešavanju rasnog pitanja, Vlada NDH je „uložila napon sviju snaga i mnogu žrtvu“ i pritom uvukla i hrvatski narod da uzme „na se svaku dužnost i svaku žrtvu“.

Tri i po godine kasnije, kada je bilo potpuno jasno da od pobjedonosnog svršetka rata u nacističkom taboru nema ništa i da će učinjeno umesto „najveće probiti“ doneti najveću štetu, Vlada NDH je 4. maja 1945. godine uputila memorandum vladama Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država. U njemu se najpre govori o vekovnoj borbi Hrvata za nezavisnost i potom od 1918. do 1941. godine za suverenost. Naglašavalo se: „Hrvatska država ponikla je iz volje i borbe hrvatskog naroda, doduše, za vrijeme rata, ali ona nije rezultat rata. Bila je uspostavljena u jednoj povoljnoj vanjskopolitičkoj konstelaciji, no nije tuđinska tvorevina... Nezavisna Država Hrvatska već postoji četiri godine i djeluje sa svim atributima moderne države.“

Potom se govorilo o posebnim vezama sa Velikom Britanijom kao pomorskom silom, da „više od milijun Hrvata živi u Sjedinjenim Državama i u raznim dijelovima Britanskog Carstva“ i da su oni „najjača kopča između Hrvatske i spomenutih zemalja“. Zbog toga Vlada NDH smatra da je „sa stajališta V. Britanije i Sjedinjenih Država potrebno izbjeći razvoj situacije kojim bi tako brojno hrvatsko pučanstvo tih zemalja moglo biti dovedeno do toga da osudi politiku njegovih novih zemalja prema domovini s kojom je vezano osjećajem najdublje simpatije i u kojoj ima rođake“.

Potom sledi čudna rečenica: „U ovom su ratu tako brojne hrvatske obitelji trpjele da se za velik broj može reći da ih je neprijatelj u Hrvatskoj u potpunosti istrijebio i da njihovi preživjeli rođaci postoje samo u redovima hrvatskih iseljenika u Sjedinjenim Državama i Britanskom Carstvu.“ Pisci memoranduma kao da nisu znali ko je istrijebio te ljude?!

U tekstu se nadalje retuširaju uslovi nastanka NDH, odnos prema Silama osovine, naročito prema Italiji. Odnos prema Komunističkoj partiji Jugoslavije se prikazuje na iskrivljen način, kao da je KPJ, a ne Vlada NDH, dovela do rata i do „istrebljenja, okrutnog ubijanja i besmislenog rušenja škola, crkava, javnih zgrada, nezaštićenih seljačkih domova itd.“.

Međutim, Vlada NDH, makar i nesvesno, uviđala je neodrživost svoje pozicije: „Želimo reći da je – koliko god to izgledalo čudnovato – hrvatska država, čiju uspostavu treba prvenstveno pripisati poticanju hrvatskih nacionalističkih krugova, najvećim dijelom sljedbenika najvećega hrvatskog liberala i demokrata dr. Antuna Starčevića, poprimila vanjske značajke jedne autoritativne države! To se tako zbilo usljed vanjskog pritiska.“

103 VA, NDH, K. 239, F. 16, Dok. 5.

U daljem tekstu Vlada NDH je iskazala naglo razbuđenu čežnju za „zapadnom demokracijom“: „U novoj situaciji nastaloj nakon iščeznuća pritiska velikih totalitarnističkih susjeda, Hrvatska će s najvećom radošću pozdraviti demokratsku i ustavnu vladu... Hrvatska ima biti parlamentarna država u posjedu svih političkih sloboda (slobode tiska, sastajanja, udruživanja i suradnje)... Četiri temeljne slobode kako su ih objavili veliki Saveznici imaju biti zagarantirane u Hrvatskoj.“

Neverovatan preobražaj Vlade NDH, od rasnih zakona, logora i ubijanja sopstvenih građana do parlamentarizma, slobode štampe, slobode zbora i dogovora itd. Da li je ta vlada, koja je godinama pripremana u centru fašizma, potpomognuta iz nacističke „vučje jazbine“, i koja je počinila najteže zločine, mogla da promeni svoj pogled na svet (*Weltanschauung*)? Na osnovu svega što se zna o čelnicima NDH, pre svega iz njihovih biografija pre, za vreme i posle rata, to nije bilo moguće.¹⁰⁴

Nadalje se pominje milion izbeglica na teritoriji NDH, „a napose u glavnom gradu Zagrebu, iz svih krajeva Hrvatske, kao i iz Srbije, Crne Gore, Albanije i Bugarske... Svi oni strahuju od nasilja partizana čiji su kriminalni čini opetovano bili potvrđeni“. Zbog svega toga: „Vlada hrvatske države želi i moli da što prije uputite vojnu misiju u Hrvatsku kako bi se u potpunosti upoznala sa stanjem stvari. Ujedno molimo da pošaljete Vaše oružane snage na teritorij naše države da biste olakšali ovo teško stanje. Na taj se način hrvatski narod u hrvatskoj državi stavlja pod Vašu moćnu zaštitu.“ Umesto „totalitarnističkih susjeda“ (pod kojim pisci memoranduma podrazumevaju Nemačku i Italiju) trebalo se staviti pod „moćnu zaštitu“ Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država.¹⁰⁵

Pre slanja memoranduma ukinuti su rasni zakoni, kao nepoželjni za nove, potencijalne saveznike. Rasni zakoni NDH ukinuti su 3. maja 1945. godine Zakonskom odredbom o ukidanju rasnih zakona, koji je u § 1 propisao: „Sve zakonske odredbe, prema kojima se pripadnici Nezavisne Države Hrvatske razlikuju s obzirom na rasnu pripadnost, kao i svi ostali propisi, izdani na temelju tih zakonskih odredaba, gube pravnu moć.“¹⁰⁶ Imovinskopравни odnosi nastali usled rasnih zakona rešavali bi se po posebnim zakonima.

Malo je verovatno da tvorci Zakonske odredbe o ukidanju rasnih zakona nisu bili svesni da je cilj rasnih zakona gotovo potpuno bio ostvaren – nepoželjne rasne manjine u NDH su bile skoro eliminisane. Romi su bili gotovo potpuno istrebljeni. Vlasti NDH se nisu udostojile ni da popišu imena tih nesrećnih ljudi. Narcisa Lengel-Krizman je, po imenu i prezimenu, utvrdila „nešto više od 8.500 stradalih Roma u Hrvatskoj“, uz ograde da je taj broj manjkav s obzirom na broj neidentifikovanih. Ona je zaključila: „Možda nikad neće biti moguće točno rekonstruirati mjesta i brojke, ali raspoložive činjenice jasno dokazuju da se ni u jednom slučaju nije radilo o

104 Vid., između ostalog, biografije čelnika NDH u: Arhiv Jugoslavije, 110 (Državna komisija za utvrđivanje zločina okupatora), F. 6638 (Dr Milovan Žanić). Vid. i: F. 1966 (Eugen „Dido“ Kvaternik), F. 2621 (Slavko Kvaternik), F. 3425 (Ante Moškov), F. 3429 (Vilko Pečnikar), F. 3445 (dr Lovro Sušić); VA, NDH, K. 219, F. 3, Dok. 1.

105 Prevod s engleskog uzet je iz knjige Bogdana Krizmana *Ustaše i Treći Reich*, sv. 2, Zagreb 1983, 289–294; Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, drugo, dopunjeno izdanje, Zagreb 2002, 121–125.

106 *Hrvatski narod*, 5. svibanj 1945.

individualnoj sudbini, već o planskom i sistematskom fizičkom istrebljenju cijelog jednog naroda. Njihovo podrijetlo i način života pretvorili su ih u žrtve fanatične, rasističke ideologije, osudivši ih na ispaštanje za djela koja uopće nisu počinili.¹⁰⁷

Razmere stradanja Roma i Jevreja, onih kojih se ticalo rasno zakonodavstvo NDH, mogu dočarati, makar unekoliko, brojke: Banovina Hrvatska, koja je obuhvatala područje današnje Republike Hrvatske i delove zapadne Hercegovine, centralne i severne Bosne i srez Šid u današnjoj Srbiji, imala je 1940. godine 14.879 ili 0,37% stanovnika koji su govorili „ciganskim“ kao maternjim jezikom (teritorija Banovine Hrvatske bila je manja od teritorije NDH).¹⁰⁸ Prema prvom posleratnom popisu iz 1948. godine bilo je na teritoriji Narodne Republike Hrvatske samo 405 Roma, a u Bosni i Hercegovini 442 Roma!¹⁰⁹ Što se tiče Jevreja, od oko 39.000 Jevreja koji su živeli u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini ubijeno je njih oko 75%.¹¹⁰ Prema prvom posleratnom popisu iz 1953. godine, na kome su uneti kao posebna kategorija a ne u kategoriji „ostalih“, na teritoriji Narodne Republike Hrvatske bilo je samo 413 Jevreja.¹¹¹ Prema procenama, od oko 14.000 Jevreja koji su živeli u Bosni i Hercegovini pre Drugog svetskog rata, u ratu je ubijeno oko 12.000 Jevreja.

* * *

Na kraju treba reći da nacistička Nemačka jeste stvorila ambijent za nasilje ogromnih razmera, ali da su drugi učesnici u senci nemačke moći imali sopstvene interese i razloge za uništenje nepoželjnih. Na primeru Hrvatske se vidi da su rasni zakoni i kasniji progon Jevreja i Roma usledili kao svesno i autonomno delovanje NDH, koje je trebalo da ostvari njene ciljeve. Progon Jevreja je bio zasnovan na želji da se odstrani njihov ekonomski i društveni uticaj. To im je, uz zamerku da su produžena ruka srpskog režima, dodelilo položaj onih kojima su najpre oduzeta prava, potom imovina i na kraju životi. S druge strane, Romi su smatrani društveno nepoželjnim, „parazitima“, i trebalo ih je zbog toga ukloniti.

Nezavisna Država Hrvatska je svim silama državne moći, od zakonskih odredaba do ministarskih naredbi i angažovanja svih raspoloživih vojnih i policijskih snaga, umesto zaštite, kako je obećala tačkom 1. Zakonske odredbe o državljanstvu, pripadnicima te dve grupe ljudi oduzela prava, imovinu, slobodu i na kraju živote.

Rezime

Rasni zakoni Nezavisne Države Hrvatske (NDH) doneti su 30. aprila 1941. godine, dvadesetog dana od dana njenog osnivanja. Osnovu rasnog zakonodavstva činili su zakoni o državljanstvu NDH, o rasnoj pripadnosti žitelja NDH i o zaštiti arijevske krvi i časti hrvatskog naroda. Kada je reč o nastanku rasnog zakonodavstva NDH, ne

107 N. Lengel-Krizman, *Genocid nad Romima*, 60–62.

108 *Godišnjak banske vlasti Banovine Hrvatske*, 16. kolovoz 1940.

109 <http://pod2.stat.gov.rs/ObjavljenePublikacije/G1948/Pdf/G19484001.pdf>, 5. jul 2017. godine.

110 Ivo Goldstein, „Holocaust in Croatia“, *Antisemitism: A Historical Encyclopedia of Prejudice and Persecution*, Vol. 1 (ed. Richard S. Levy), Santa Barbara 2005, 149.

111 <http://www.vojaska.net/eng/armed-forces/croatia/about/population/>, 5. jul 2017. godine.

postoje dokazi o direktnom nacističkom učešću u njegovom pisanju. Nacistički Nir-berški zakoni su poslužili kao uzor za ugledanje. Međutim, Komisija, koju su činili ugledni pripadnici hrvatske akademske zajednice, sačinila je tekst koji je bio poboljšanje u odnosu na uzor i prilagođen stvarnosti NDH. Tim zakonima su Jevreji i Romi, kao nearijevci, bili obeleženi kao nepoželjni državni pripadnici, a njihovo pitanje je trebalo da bude rešeno. Srbi koji su živeli u NDH rasnim zakonima nisu bili svrstani u „rasni talog“. Za Srbe su bili predviđeni ili pokrštavanje ili drugi pravni načini da se svedu na građane drugog reda, da bi se potom pristupilo njihovom odvođenju u logore i fizičkom uništavanju. Sprovođenje u život rasnih zakona NDH podrazumevalo je njihovu normativnu razradu (naredbe, uputi i drugi podzakonski akti) i opsežne pripreme za njihovu primenu. „Rasnom problemu“ se pristupilo krajnje ozbiljno. Ništa nije prepuštano slučaju, njegovom rešavanju je bio stavljen na raspolaganje čitav mehanizam državne sile. Jevreji su obeleženi, isključeni iz javnog života, oduzeta im je imovina, proterivani su i zatvarani u logore, a na kraju su i fizički uništavani. Vlasti NDH nisu donele posebne mere za Rome nego su neposredno pristupili njihovom fizičkom uništavanju. Početkom maja 1945. godine, kada je bilo potpuno jasno da je nacistička Nemačka gubitnik i ko je pobednik u ratu, ukinuti su rasni zakoni NDH. Međutim, posledice njihove primene nisu mogle da budu izbrisane. Jevreji i Romi su, primenom tih nečovečnih zakona, bili gotovo potpuno istrebljeni.

Ključne reči: Nezavisna Država Hrvatska. Rasno zakonodavstvo. Jevreji. Romi. Primena. Posledice.

Tanasije Marinković

„TAKOZVANA“ NEZAVISNA DRŽAVA HRVATSKA

1. Uvodne dileme

Ispitivanje državnosti i pravnosti Nezavisne Države Hrvatske (NDH) veliki je naučni izazov ne samo zbog individualnog i kolektivnog emocionalnog naboja koji sama pomisao na NDH stvara i činjenice da su retki radovi koji izučavaju NDH *sine ira et studio*, već i zbog svih stručnih, širih i užih dilema koje bavljenje njome podrazumeva. Proučavanje te granične pojave produbljuje saznanja i izoštrava poglede o osnovnim kategorijama teorije države i prava. Naime, i staro sporenje pozitivista i jusnaturalista dobilo je novi zamajac sa Trećim rajhom. Poznat je argument jusnaturalista da se pozitivizam, izjednačavajući pravo i volju, zalaže za potčinjavanje državnoj volji, ma kakav bio njen sadržaj. Tako je nakon Drugog svetskog rata Gustav Radbruch (*Gustav Radbruch*) uputio primedbu pozitivistima da su slogan „*Gesetz ist Gesetz*“ i odbijanje pravnika da podignu glas protiv svega što je bilo zaodeno u pravnu formu uveliko olakšali vršenje nacističkih zločina.¹

Međutim, kako primećuje Mišel Troper (*Michel Troper*), nacistički režim nije samo argument već je i sâm predmet kontroverzi povodom definisanja prava. „Postoji li nacističko pravo?“, pita se Troper. Poznato je da su jusnaturalisti zastupali ideju da usled nepoštovanja određenih osnovnih vrednosti nacističko pravo i nije pravo, dok su pozitivisti branili stav da je u pitanju pravo, možda gnusno, ali u svakom slučaju pravo.²

Gotovo na isti način se postavlja i pitanje u vezi s hitlerovskom državom: treba li smatrati da država postoji samo kada je reč o pravnoj državi onako kako se ona najčešće zamišlja, dakle kao liberalnodemokratska država? Ili, naprotiv, državom treba nazivati svaku političku organizaciju koja ima određena, ustavnim pravnicima i politikolozima dobro poznata obeležja: naciju, teritoriju i vlast. U prvom slučaju, zaključuje Troper, nema nacističke države, dok je, u drugom, nacistički režim upravo država.³

1 Mišel Troper, *Pravna teorija države* (prev. Marko Božić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, Beograd 2014, 184.

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

Istovrsne dileme se javljaju i povodom NDH. Kako govoriti o pravnom poretku NDH, čak iz čisto pozitivističke vizure, kada ona nema ustav u formalnom smislu, ⁴ ali u kojoj postoji šuma Pavelićevih propisa u kojoj i najvešnji pravnik ne može da se snađe šta je na snazi a šta je izmenjeno, u kojoj se ne zna šta je pravilo a šta izuzetak i u kojoj, što je još problematičnije, važe usmene zapovesti. ⁵ Konačno, kakav je to sistem u kojem je kriterijum za identifikovanje prava, dakle sekundarno pravilo priznanja, ⁶ običajno ustavno pravilo koje se svodi na načelo: *Quod principi placuit legis habet vigorem* (Što poglavnik poželi ima snagu zakona)?

Štaviše, može li se smatrati državom jedna rasistička i genocidna tvorevina koja je nastala i nestala u viorima Drugog svetskog rata? Podsetimo se da je moderna, liberalnodemokratska država intelektualni plod teorija društvenog ugovora XVII i XVIII veka, koje su pomerile težište filozofskog interesovanja od dobre države ka legitimnoj državi, priznajući legitimitet samo onoj vlasti koja je „veštačka tvorevina dobrovoljnog sporazuma slobodnih moralnih agenata“. ⁷ Još je Tomas Hobs (*Thomas Hobbes*) isticao da „se pravo svih suverena dovodi prvobitno od pristanka svakog pojedinog od onih nad kojima se vlada“. ⁸ Hobs formuliše načela legitimne vlasti na osnovu pretpostavki o čovekovom životu u prirodnom stanju. Po njemu, taj život je „usamljenički, siromašan, opasan, skotski i kratak“. ⁹ Osnovna društvena realnost nije ljubav ili saglasnost, već ekstremno nasilje: „Rat svakog protiv svakog“. Iz straha od smrti i iz nagona za samoodržanjem proističe društveni ugovor, kojim se svaki čovek saglašava da „napusti ovo pravo na sve stvari i da se zadovolji sa onoliko slobode prema drugim ljudima koliko je i on voljan da drugim ljudima protiv sebe prizna“. ¹⁰

Društveni ugovor, taj akt koji pojedinci međusobno zaključuju i kojim uspostavljaju državu, danas pojednostavljeno vidimo u ustavu. Ustavu koji je brana od vlasti, a ne instrument u rukama vlasti, ustavu koji je poredak slobode, a ne zločina

4 Prema Hansu Kelzenu (*Hans Kelsen*), ustav u materijalnom smislu sastoji se od onih pravila kojima se reguliše stvaranje opštih pravnih pravila, posebno donošenje zakona, koje treba da primenjuju sudovi i drugi organi, a pravila tog postupka su uobičajeno sadržana u ustavu u formalnom smislu. – Hans Kelzen, *Opšta teorija prava i države* (prev. Radomir D. Lukić i Milorad V. Simić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 1998, 183. i 202.

5 Lon Fuler (*Lon Fuller*) ističe da pravni poredak podrazumeva određena minimalna svojstva propisa, naime njihovu opštost, javnost, jasnost, neprotivrečnost, neretroaktivnost, da ne zahtevaju nemoguće, da se ne menjaju prečesto (stalnost u vremenu) i podudarnost između zvanične radnje i objavljenog pravila. – Lon L. Fuller, *Moralnost prava* (prev. Silva Mitrović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2001, 63–109.

6 Herbert Hart (*Herbert Hart*) određuje pravo kao sistem primarnih pravnih pravila, koja zahtevaju od ljudi da nešto čine ili da se uzdrže od činjenja, i sekundarnih, koja predviđaju da ljudi mogu, čineći ili govoreći određene stvari, da stvore nova primarna pravila, da ukinu ili promene postojeća ili da na različite načine utiču na njihovu primenu ili odrede njihov domašaj. – Herbert L. A. Hart, *Pojam prava* (prev. Dušan Vranjanac i Goran Dajović), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, Beograd 2013, 140–141.

7 P. Riley, *Social Contract*, *The Blackwell Encyclopaedia of Political Thought* (ed. D. Miller), Blackwell Publishers, Malden, Oxford 2000, 478.

8 Tomas Hobz, *Levijatan* (prev. dr Milivoje Marković), Kultura, Beograd 1961, 503.

9 *Ibid.*, 109.

10 *Ibid.*, 112.

i ropstva. Dakle, kako se u NDH koja je vodila sistematski i svirepi rat protiv sopstvenog stanovništva može videti poredak mira i slobode? Prirodno stanje u kojem je čovek čoveku vuk možda i nije postojalo kao opšte stanje u ljudskoj istoriji, ali su ga u NDH svakako doživeli (ne nužno i preživeli) svi oni koji su bili smetnja ustaškom rešavanju hrvatskog nacionalnog pitanja.

Konačno, ako je NDH bila organizovana vlast, a po broju ubijenih, proteranih i prekrštenih, reklo bi se da je bilo prilično efikasne organizacije, kako objasniti uspešnost tog zločinačkog poduhvata? Stara politička maksima glasi: „Bajonetima se može doći na vlast, ali se na njima ne može i sedeti.“ Na čemu se, onda, temeljila ta vladavina čoveka nad čovekom, u politikološkom smislu? Da li se može govoriti o legitimnosti vlasti NDH? Kada se postavlja pitanje njenog legitimiteta, ne misli se, naravno, na Srbe, Jevreje, Rome i Hrvate, koji su takođe bili žrtve ustaškog poretka, nego na one koji su sprovodili taj poredak, podržavali ga ili se sa njim mirili. Naime, „jedna vlast utoliko [je] legitimna ukoliko je masa potčinjenih prihvata sa izričitom ili prećutnom saglasnošću, ukoliko je doživljava kao pravomernu i nepristrasnu.“¹¹

Za ustavnog pravnika, koji razmišlja isključivo u liberalnodemokratskim kategorijama, što je inače pravilo, jer danas gotovo da nema ustava u svetu koji se ne legitimiše tom političkom filozofijom, država ne može biti ništa drugo do zajednica koju pojedinci stvaraju da bi iz stanja sveopšteg nasilja prešli u mir i tako zaštitili svoja sveta i neotuđiva prava ugrožena u prirodnom stanju. U tom smislu, NDH je izuzetak koji potvrđuje pravilo, a „nauka se ne bavi jedinstvenim slučajevima.“¹²

Koliko god nam bio blizak takav pristup, mora se priznati da je on ideologizovan i samim time nenaučan. Ustavno pravo se ne ograničava na proučavanje liberalnodemokratskih režima. „Svako ‘a priori’ odbacivanje proučavanja određenih političkih realnosti iz ideoloških razloga neodrživo [je] iz naučnih razloga. Fašistički, komunistički, diktatorski i slični režimi izazivaju naučnu pažnju samim time što realno postoje. Njihova eventualna kritika može uslediti tek posle njihovog proučavanja.“^{13, 14}

Osim toga, svuda u svetu pravnici su neizbežno pozvani da se izjasne i o „jedinstvenim slučajevima“. Tako su francuski pravnici morali da preispitaju ustavnopravnu konstrukciju o pravnom nepostojanju Vlade u Višiju (*Gouvernement de Vichy*), na kojoj počiva značajan deo francuskog pozitivnog prava.¹⁵ A, danas se i konstitucionalisti i internacionalisti interesuju za pravnu prirodu još jednog jedinstvenog slučaja – Islamske Države.

Proizlazi da opšta teorija države, kao deo ustavnog prava, „mora da pruži pojam države koji odgovara potrebama današnjeg sveta. Taj poduhvat nije samo akademski. [...] Analiza konstitutivnih elemenata države ima konkretne praktične posledice

11 Ljubomir Tadić, *Nauka o politici*, Beogradski izdavačko-grafički zavod, Beograd 1996, 127.

12 Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris 2002 (1949), 273.

13 Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2015, 16.

14 Primera radi, u svom *Uporednom ustavnom pravu* Đuzepe De Vergotini (*Giuseppe de Vergottini*) izučava i autoritarne i totalitarne režime: socijalistički, fašistički i nacionalsocijalistički režim. – Giuseppe de Vergottini, *Diritto Costituzionale Comparato*, CEDAM, Padova 1993, 646–772, 897–904. i 905–910.

15 G. Vedel, 273.

za narod i državu, čak i za postojanje država i odnos ljudskih bića prema državi“.¹⁶ Shodno tome, odgovarajuća ustavnopravna kvalifikacija NDH ima ne samo teorijsko-saznajni, već i praktično-politički značaj: postavljanje pitanja odgovornosti onih koji su činili zločine, zataškavali ih ili se saglašavali sa njima.

U nastojanju da odgovorimo na postavljeno pitanje – da li je NDH bila država – poći ćemo od gotovo jednoglasnog osporavanja njene državnosti i teza na kojima ono počiva u ustavnopravnoj i historiografskoj jugoslovenskoj i postjugoslovenskoj literaturi (2). Potom ćemo, radi definisanja odgovarajućeg pojmovnog okvira, izložiti opšteteorijsko određenje države (3), da bismo sa tim saznanjima prešli na ispitivanje pomenutih teza i ustavnopravno kvalifikovanje NDH (4).

2. Osporavanje državnosti NDH

U ustavnopravnoj literaturi druge Jugoslavije nije se posvećivala pažnja prirodi subjektiviteta NDH. Njena državnost se lapidarno negirala stavljanjem kvalifikativa takozvana ili samo tzv. ispred njenog zvaničnog imena,¹⁷ s tim što je „država“ pisana malim početnim slovom: „Nezavisna država Hrvatska“.¹⁸ Jovan Đorđević posvećuje jednu rečenicu tom pitanju: „U Hrvatskoj je stvorena ‘samostalna’ hrvatska država u kojoj je fašistička ruka postavila na vlast najstrašnije ustaške zaverenike.“¹⁹ A ima i uglednih udžbenika ustavnog prava u kojima se NDH i ne pominje uprkos temeljnom razmatranju narodnooslobodilačke borbe i njenog značaja za nastanak druge Jugoslavije.²⁰ Istina, Mratović, Filipović i Sokol su precizirali da je NDH bila „umjetna okupatorska fašistička tvorevina, nastala protiv interesa kako hrvatskog tako i drugih naroda Jugoslavije, koja nije imala nijedan od bitnih elemenata državnosti. Karakter te umjetne tvorevine najbolje ilustrira presuda Nürnberškog suda koji je čin stvaranja te tobožne države kvalificirao kao nedopustivo i kažnjivo djelo s elementima ratnog zločina“.²¹ Isto tako, Dragoslav Janković i Mirko Mirković samo se osvrću na to da je bila „proglašena ustaška kvazidržava – tzv. Nezavisna Država Hrvatska“.²²

U historiografskoj literaturi, jugoslovenskoj i postjugoslovenskoj, takođe se osporavala državnost NDH, ali su se za takav stav nudila i odgovarajuća objašnjenja. Ostavljajući po strani motive za takav stav, a oni su se, može se pretpostaviti, prote-

16 Thomas Fleiner, Lidija R. Basta Fleiner, *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*, Springer, Berlin – Heidelberg 2009, 282.

17 Aleksandar Fira, *Ustavno pravo*, Institut za političke studije FPN, Privredni pregled, Beograd 1976, 73; Pavle Nikolić, *Ustavno pravo*, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SFRJ, Beograd 1991, 103.

18 Veljko Mratović, Nikola Filipović, Smiljko Sokol, *Ustavno pravo i političke institucije*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1981, 113.

19 Jovan Đorđević, *Ustavno pravo i politički sistem Jugoslavije*, Savremena administracija, Beograd 1961, 103.

20 Jovan Stefanović, *Ustavno pravo FNR Jugoslavije i komparativno*, Nakladni zavod Hrvatske, Zagreb 1950, 158–222.

21 V. Mratović, N. Filipović, S. Sokol, 113.

22 Dragoslav Janković, Mirko Mirković, *Državnopravna istorija Jugoslavije*, Draganić, Beograd 1997, 390.

zali od oslobađanja od odgovornosti onih koji su u ime NDH činili zločine, preko zataškavanja težine tih zločina i svojevrsne kolektivne odgovornosti za njih zarad bratstva i jedinstva u drugoj Jugoslaviji, do verovatno iskrene nemogućnosti poimanja države kao mašine za činjenje zločina, osporavanje državnosti NDH grupiše se oko četiri teze: teze o protektoratu (2.1), protivpravnosti (2.2), zločinu (2.3) i otporu (2.4).

2.1. Teza o protektoratu

Prema tezi o protektoratu, „Nezavisna Država Hrvatska nije bila niti nezavisna, niti je bila država“, već je bila svojevrsan nemačko-italijanski protektorat. Taj protektorat je, prema Ivi Goldštajnu (*Ivo Goldstein*), došao do izražaja u demarkacionoj liniji koja se protezala približno njenom sredinom, razdvajajući nemačku od italijanske zone.²³

Podržavajući tezu o protektoratu Fikreta Jelić-Butić navodi, osim demarkacione linije i u tom smislu statusa okupacionih sila na prostoru NDH, da se zavisnost od Sila osovina ogledala i u određivanju granica NDH: „Granice su, naime, bile isključivi diktat tih sila, što je posebno došlo do izražaja u odnosu prema Italiji, koja je anektirala najveći dio hrvatske jadranske obale (Rimski ugovori).“²⁴

Mladen Colić naročito razvija tezu o protektoratu i navodi druge argumente. Najpre, da su Italijani i Nemci doveli Pavelića sa ustašama i predali im vlast, te da „nakon uspostavljanja ‘svoje’ vlasti u NDH ustaše postaju najobičnije sluge i najamnici Njemačke i Italije i najokrutniji izvršioci nacističkih planova rasne diskriminacije i istrebljenja komunista, Srba, Židova, Cigana i svih antifašista.“²⁵ Colić podseća na to da su Nemci osnovali mrežu svojih institucija u NDH, čiji je zadatak bio da zajedno s oružanim snagama i celim aparatom NDH osiguraju sopstvene interese. Isto su učinili i Italijani, ali njihove institucije, smatra Colić, nisu bile tako brojne niti su toliko uticale na unutrašnjepolitičke i privredne prilike NDH kao nemačke. „Dakle, vlada NDH i Ante Pavelić ispoljili su svoju aktivnost, uglavnom, jednostavnim izvršavanjem naredjenja i provođenjem uputstava i sugestija svojih pretpostavljenih – njemačkih i italijanskih odgovornih ljudi u Zagrebu (njemačkog poslanika Kašea i generala Horstenaua, s jedne, i talijanskog poslanika Kasertanea i generala Oksilija, s druge strane). Ništa se u NDH nije moglo niti smjelo učiniti bez znanja i odobrenja tih ličnosti. [...] Ustaše, da bi se što bolje dodvorile njemačkim i talijanskim gospodarima, podržavale [su] Njemce i Talijane u ideološkim, političkim, socijalnim i rasnim nazorima, pridržavajući se naci-fašističkog aksioma ‘jedan narod, jedna država, jedan vođa.’“²⁶

Na tragu tih razmišljanja je i Ferdo Čulinović. On navodi da „Kvaternikovo proglašenje nije moglo sakriti činjenicu, da su njemački okupatori faktično bili tvorci ‘Nezavisne Države Hrvatske’. Tuzemna ustaška skupina oko Slavka Kvater-

23 Ivo Goldstein, „Uspon i pad NDH“, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2011, 2.

24 Fikreta Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941–1945*, Sveučilišna naklada Liber i Školska knjiga, Zagreb 1977, 307.

25 Mladen Colić, *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska*, Delta-Pres, Beograd 1973, 399.

26 *Ibid.*, 400–401.

nika imala je pri tom tek podređenu ulogu izvršitelja osovinskog plana, da se na taj način izrazi razbijanje jugoslovenskog državnog teritorija“. Čulinović tome dodaje i to da „okupatorska akcija nije mogla supstituirati volju hrvatskog naroda“, te da „zato ‘Nezavisna država Hrvatska’ kao okupatorska tvorevina nije imala svoje državnosti“.²⁷

Vojislav Simović i Branko Petranović potvrđuju da su „Poglavnik i ustaška vlada prinuđeni [su] da izražavaju volju Trećeg Rajha i Italije“, ali i preciziraju: „NDH je stvorena voljom Nemačke i Italije, ne posедуjući ni jedan element suverenosti kada se odlučivalo o pitanju od značaja za okupacione sile.“²⁸

2.2. Teza o protivpravnosti

Teza o protivpravnosti je suštinski izvedena iz teze o protektoratu, ali počiva na drugoj vrsti formalnopravnih argumenata. Naime, otepljena teritorija nije, prema državnom pravu Kraljevine Jugoslavije, mogla steći svojstvo države.

Tu tezu, pre svega zastupa Ferdo Čulinović. On ističe da NDH nije bila država ni *de facto* ni *de iure*. Naime, ona *de facto* nije mogla imati državnost jer je stvorena za vreme okupacije jugoslovenske države, od koje se to područje ocepilo akcijom okupatorskih oružanih sila. Čulinović takođe podseća na to „da je okupacija samo privremeno zaposjedanje tuđeg državnog teritorija, što već samo po sebi dovodi do zaključka, da NDH stvorena u takvim uslovima nije mogla imati ni jednog elementa državnosti, dakle – ni svog državnog teritorija, ni svoje državne vlasti, ni svog političkog naroda“.²⁹

De iure, državnost „Nezavisne države Hrvatske“ je, prema Čulinoviću, isključivalo interno jugoslovensko pravo. „Po internim, jugoslovenskim državnopravnim propisima bila je NDH područje jugoslovenske države, a to njeno svojstvo nije prestalo niti aprilskom okupacijom [...], niti ustaškim proglasom osnutka NDH od 10. aprila 1941. Za ocjenu državnopravnog položaja ovog područja ostali su dakle u prvom redu mjerodavni interni jugoslovenski državnopravni propisi, a po njima“, zaključuje Čulinović, „NDH nije bila država“.³⁰

2.3. Teza o zločinu

Teza o zločinu podrazumeva da NDH nije država zbog zločinačkog odnosa prema sopstvenim građanima. I tu tezu zastupa Ivo Goldštajn: „Nezavisna Država Hrvatska nije bila u pravom smislu riječi ni država, jer država u modernom smislu riječi podrazumeva uređen odnos vlasti s vlastitim građanima, a u NDH je, osim na prijekim sudovima, gdje je mjesecima jedina moguća kazna bila smrtna, na tisuće građana stradalo u masovnim zločinima samo zbog toga što su bili druge vjere,

27 Ferdo Čulinović, *Okupatorska podjela Jugoslavije*, Vojnoizdavački zavod, Beograd 1970, 233.

28 Vojislav Simović, Branko Petranović, *Istorija narodne vlasti u Jugoslaviji*, Savremena administracija, Beograd 1979, 55.

29 F. Čulinović, 233.

30 *Ibid.*

nacije ili se jednostavno činilo da su iz bilo kojeg razloga nepoćudni ili opasni za državu.“³¹

2.4. Teza o otporu

Prema toj tezi, otpor koji je pružao Narodnooslobodilački pokret delegitimisao je vlast ustaša, pa samim time i državnost NDH. „Narodnooslobodilački pokret bio je glavni unutrašnji faktor koji je nedvojbeno pokazivao da je NDH isključivo vještačka tvorevina okupacionih sila, bez ikakvog vlastitog oslonca. Nasuprot ustaškim pokušajima da izgrade vlastiti upravno-politički sistem u NDH, konstantno se širila mreža organa narodne vlasti na oslobođenim i neoslobođenim područjima, čime se stalno sužavalo vršenje efektivne vlasti ustaša.“ To je za Butić-Jelić jasan dokaz „da NDH nije imala nikakva svojstva državnosti, iako je ustaška propaganda na tome osobito insistirala“.³² Ona naročito navodi veliku oslobođenu teritoriju u jesen 1942. sa središtem u Bihaću, koja je obuhvatala gotovo polovinu ukupne teritorije NDH: „Budući da NDH od ljeta 1942. pa sve do svoga sloma postaje poprište velikih vojnih operacija, ona je ubrzano gubila obilježja i onog upravno-političkog sistema koji su ustaše pokušali uspostaviti, poprimajući karakter pravog okupacionog područja.“³³

3. Pojam države

Država je brzo i lako uočiva realnost političkog života, i nacionalnog i internacionalnog. No, ta jednostavnost je samo prividna jer prikriva stvarnu kompleksnost države.³⁴ U ustavnopravnoj i političkoj teoriji vlada svojevrсни konceptualni haos kada je reč o tome šta je država. Naime, da li je treba definisati s obzirom na njenu pravnu formu, na sposobnost prisile, na njene organe vlasti i njihove nadležnosti, na njene ciljeve i zadatke, na suvereno mesto koje zauzima u međunarodnom sistemu; da li je država sredstvo određene klase ili političke stranke, da li je subjekt koji nešto (ne) čini ili je, pak, socijalni odnos ili konstrukt koji olakšava usmeravanje političkog delovanja i slično?³⁵

Uprkos pomenutim konceptualnim nesuglasticama, može se reći da je od pojave devetnaestovekovne nacionalne države ustavnopravna teorija saglasna o tri elementa države: naciji, teritoriji i vlasti.³⁶ Naime, nastanak države, u ustavnopravnom smislu, podrazumeva ispunjenje ta tri uslova, bez obzira na to da li do njega dolazi rasparčavanjem carstva (npr. Austrougarskog ili Osmanskog nakon Prvog svetskog rata), procesom dekolonizacije (naročito u Africi i Aziji nakon Drugog svetskog

31 I. Goldstein, 2,

32 F. Jelić-Butić, 307.

33 *Ibid.*

34 Pierre Pactet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris 2006, 35.

35 Bob Jessop, „The state and state buiding“, *The Oxford Handbook of Political Institutions* (eds. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman), Oxford University Press, Oxford – New York 2008, 112.

36 T. Fleiner, L. R. Basta Fleiner, 283.

rata), secesijom (slučaj Bangladeša) ili podelom (dve Nemačke od 1949. do 1990. godine i dve Koreje).³⁷

I obrnuto, nestanak države je posledica gubitka jednog od pomenuta tri uslova, koji su kumulativni, a ne alternativni. Gotovo bez izuzetka do njega dolazi nasilnim putem, kao što je potpuni vojni poraz koji briše pravnu i političku vlast nacije na određenoj teritoriji. Država, dakle, nestaje tako što njena nacija i teritorija potpadaju pod vlast druge države ili više njih.³⁸

Teorija međunarodnog javnog prava takođe vezuje državu za pomenuta tri elementa, s tim što u njoj postoji i spor o značaju međunarodnog priznanja za postojanje države kao međunarodnopravnog subjekta. Prema deklarativnoj teoriji, nastanak države je činjenično, a ne pravno pitanje, te je i državnost pravni status koji ne zavisi od priznanja; konstitutivna teorija, pak, zagovara da prava i obaveze koji se vezuju za državnost zavise od priznanja.³⁹

Sa stanovišta ustavnopravne teorije, priznanje i postojanje države odvojena su pitanja. Nepriznata država postoji kao i priznata, s tom razlikom što s priznatom državom ostale države pristaju da imaju međunarodnopravne odnose, a s nepriznatom ne pristaju.⁴⁰ Naime, o načinu kako država nastaje nisu propisana nikakva pravila,⁴¹ iako „osnovna načela međunarodnih odnosa“ postavljaju određena ograničenja u tom pogledu u savremenom međunarodnom pravu.⁴² Bez obzira na ta posredna međunarodnopravna ograničenja, za postojanje države, kao ustavnopravne pojave, traži se samo jedno, a to je svršen čin: „Glavno je da država faktički postoji; kakvim se putem došlo do tog rezultata, sasvim je sporedno.“⁴³ Drugim rečima, „dosta je da se jedan deo jedne države otrgne iz njene oblasti i organizuje kao nova država, pa da pravni poredak stare države izgubi važnost za nju.“⁴⁴

Istovremeno, ne treba izgubiti iz vida da, iako razlikovanje između pravnog i protivpravnog nastanka države nema pravni, ono ima politički značaj – način na koji je jedna država nastala može biti od uticaja na njeno priznanje.⁴⁵ Takođe, oni građani stare države koji su radili na stvaranju nove države mogu odgovarati za povredu pravnog poretka stare države, kao veleizdajnici. „Ako novu državu ne obave-

37 P. Pactet, F. Mélin-Soucramenien, 37.

38 *Ibid.*, 38.

39 James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, Oxford 1979, 3–76; Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit international public*, LGDJ, Paris 2002, 557–558.

40 Slobodan Jovanović, *Država*, Sabrana dela Slobodana Jovanovića, tom 8 (prir. Radovan Samardžić, Živorad Stojković), Beogradski izdavačko-grafički zavod, Jugoslavijapublik, Srpska književna zadruga, Beograd 1990, 31.

41 Najdalje je u tome, ali ipak skromno, otišla Konvencija iz Montevidea o pravima i obavezama država (1933), koju je potvrdilo svega šesnaest država, i to isključivo Severne i Južne Amerike.

42 Reč je o načelima: suverene jednakosti među državama, neuplitanja u unutrašnja pitanja drugih država, zabrane pretnje ili upotrebe sile, mirnog rešavanja sporova, poštovanja ljudskih prava i samoopredeljenja naroda. Vid. Antonio Cassese, *International Law*, Oxford University Press, Oxford – New York 2005, 46–68.

43 S. Jovanović, 30–31.

44 *Ibid.*, 31.

45 *Ibid.*

zuje pravni poredak stare države, njih je obavezivao, kada su njemu nasuprot stvarali novu državu.“⁴⁶

Iz toga proizlazi da je za NDH, kao i uopšte, jedino važno ispitati postojanje tri elementa državnosti: naciju (3.3.1), teritoriju (3.3.2) i vlast (3.3.3). Ipak, da bi pojam države bio potpun, najpre ćemo razmotriti kako država nastaje, društveno-istorijski (3.1) i koji su njeni zadaci (3.2).

3.1. Nastanak države

Rečeno je da je pitanje nastanka države faktičko, a ne pravno. Istina, ranije, naročito početkom HIH veka, za vreme Svete alijanse, razlikovalo se između država koje nastaju pravnim i protivpravnim putem. Preciznije, država koje nastaju povredom pravnog poretka jedne ranije države i država u čijem stvaranju se nije vredao pravni poredak nijedne ranije države.⁴⁷ Danas, kad su svi delovi sveta podeljeni između raznih država, nove države mogu nastati isključivo o trošku starih. To biva uglavnom na dva načina: ili se nova država odvaja od jedne stare države, ili se nekoliko stare države spajaju u jednu novu.

Ako se nastanak države ne može podvesti pod pravna pravila, kako se on objašnjava društveno-istorijski? Najpre se mora poći od toga da država nije najstariji oblik ljudske zajednice,⁴⁸ odnosno da svaka društvena zajednica nije istovremeno i država.⁴⁹ Da bi se sa društvenog prešlo na državni organizam, objašnjava Milovan Milovanović, potrebno je da se društveni organizma usavrši. „U jednom državnom organizmu moraju postojati izvesni organi, koji predstavljaju čitavo telo društveno. U njemu mora biti jednog centra koji u većoj ili manjoj meri rukuje celokupnom radnjom države, podržava harmoniju između svih njezinih delova.“⁵⁰

Do obrazovanja tog centra dolazi radnjom starešina, uskog kruga ljudi koji rukovode pojedinim delovima zajednice i koji se odlučuju da organizuju zajednicu kako bi odgovorili na izazove sa kojim se ona suočava. Naime, svaka zajednica je tokom svog razvoja izložena različitim društvenim i prirodnim opasnostima: od spoljašnjeg napada i potčinjavanja do prirodnih nepogoda. Da bi uspešno odgovorila na te izazove, zajednica mora da pribegne odgovarajućim tehnikama i vrednostima poput vojnog organizovanja i razvoja poljoprivredne proizvodnje. Država nastaje kada starešine uspostave političku vlast – vlast organizovanja zajednice zarad ostvarivanja zadatih ciljeva.⁵¹

Zajednice koje su prethodile državi, kao što su porodice i plemena, bile su prirodne. Njihovi članovi su bili međusobno povezani krvnim srodstvom.⁵² U takvoj

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

48 *Ibid.*, 33.

49 Milovan Milovanović, *Državno pravo i druge ustavnopravne studije* (prir. Ratko Marković), Službeni glasnik, Beograd 1997, 51.

50 *Ibid.*

51 Bernard Chantebout, *Droit constitutionnel*, Sirey, Paris 2008, 9.

52 Primera radi, pripadnici plemena Zulu u Južnoj Africi i danas su uvereni da potiču od istog, zajedničkog plemenskog pretka. – T. Fleiner, L. R. Basta Fleiner, 286.

organizaciji nema prave vlasti jer se svi članovi plemena osećaju između sebe jednaki. „U plemenu, zajedničku vlast čini skup porodičnih starešina: taj skup ne vlada neposredno nad članovima plemena, nego svaki porodični starešina vlada u krugu svoje porodice, i njegova je vlast više roditeljska nego starešinska.“⁵³ Državna vlast se javlja uvođenjem u plemenski život načela nejednakosti, a do njega dolazi organizovanjem jednog plemena ili skupa plemena na načelima vojne zajednice. Naime, nijedno pleme se nije moglo odbraniti od drugog plemena niti nametnuti drugom plemenu dok se prethodno nije potčinilo vojnoj disciplini. Otuda Slobodan Jovanović zaključuje da početak državne vlasti treba tražiti u vojnoj organizaciji: „Ona vlast koja odlikuje državu, vlast neublažena rodbinskim simpatijama, vlast neumitna koja steže pojedinca kao kakva mašina, – ta se vlast javlja sa vojnom organizacijom.“⁵⁴

3.2. Zadaci države

Da bi najpre zaštitili zajednicu od spoljašnjeg ugrožavanja, a potom održali red i mir unutar nje i konačno među njenim članovima uspostavili odnose koji odgovaraju njihovom poimanju društvene pravde, starešine organizuju aparat prisile. Država je, u suštini, taj aparat.⁵⁵

Država, dakle, nastaje kao vojna zajednica. Prva vlast je bila vlast vojnih starešina, a osnovni državni cilj bio je da se jednom plemenu, ili jednom skupu plemena, obezbedi miran život od spoljašnjih napada.⁵⁶ Bez obzira na sve ostale zadatke koje država može imati i ima, vojna misija je ugrađena u njene temelje, a ponekad se osećaj pripadnosti zajednici razvija upravo na neprijateljskom odnosu prema „drugome“.⁵⁷ Konstrukt „oni“ protiv „nas“ bio je i ostaje delotvorno i istovremeno izuzetno problematično sredstvo objedinjavanja članova zajednice u ime odbrane.⁵⁸

Međutim, miran život države bivao je poremećen, kako primećuje Slobodan Jovanović, i unutrašnjim razmiricama. Otuda je bilo prirodno da se državna vlast stavi u pokret i protiv njih. A, čim na sebe uzme staranje o unutrašnjem miru, država dobija, osim vojnog zadatka, i jedan pravni zadatak – utvrđivanje reda. „Taj red mora biti objektivan, tj. ne sme se jednom pojedincu zabraniti samovolja i nasilje, a drugome dopustiti; [...] inače pojedinci neće moći razumeti da je u interesu svih njih da se taj red održi.“⁵⁹ U službi tog zadatka, državna vlast, osim vojne, postaje i sudska organizacija. Istina, i u svojoj vojnoj misiji, ona je bila pravna ustanova, ali samo u tom smislu što svaka organizovana vlast, uključujući i vojnu, ima pravni karakter. „Inače, u vršenju svoje vojne misije, ona je dejstvovala kao prosta sila: sva je njena radnja bila sračunata na to, da nadjača jednog spoljašnjeg neprijatelja, pre-

53 S. Jovanović, 35.

54 *Ibid.*, 36.

55 B. Chantebout, 9.

56 S. Jovanović, 36.

57 Primera radi, dobro je poznato da je nemački kancelar Bizmark (*Bismarck*) poveo 1870. godine francusko-nemački rat kako bi ojačao duh nemačke nacije. Bilo je potrebno stvoriti negativnu predstavu o Francuzima. – T. Fleiner, L. R. Basta Fleiner, 287.

58 *Ibid.*

59 S. Jovanović, 37.

ma kome nije morala imati nikakva obzira. Tek kada se stala starati o unutrašnjem miru, država je postala pravna ustanova u punom smislu reči.⁶⁰

Dugo je država bila gotovo isključivo vojna i sudska organizacija. Obezbeđujući mir, država je stvarala samo uslove za kulturni i privredni razvoj, na kojima su pojedinci imali da rade svojim ličnim naporima, ali se nije i sama starala neposredno o njima. Međutim, veliku društvenu snagu koja se kod nje postepeno prikupljala, država je počela da upotrebljava za neposredno ostvarenje onih kulturnih i privrednih potreba koje bi nepovezanim ili loše kombinovanim pokušajima pojedinaca bile nepotpuno zadovoljene (prosveta, zdravstvo, saobraćaj, privreda i dr.). Tako je država, osim vojne i sudske, dobila i kulturnu i privrednu misiju.⁶¹

3.3. Elementi države

a) Nacija

Država je politički oblik određene nacije jer svaka nacija kada postane svesna sama sebe i gospodar svoje sudbine spontano usvaja taj oblik.⁶² To, međutim, ne znači da postoji pravo nacije na državu. Načelo nacionalnosti, prema kojem svaka nacija ima pravo da obrazuje zasebnu i autonomnu državu, politička je krilatica, a ne istinsko pravo. No, i kao takvo, načelo nacionalnosti podrazumeva da svaka energična nacija teži da se transformiše u zasebnu državu i u tu svrhu primenjuje svakojaka politička sredstva koja joj pogoduju: ustanak, revoluciju, međunarodne intrige i sl.⁶³

Nacija je istovremeno formalnopravna i duhovno-istorijska zajednica. Ona je formalna zajednica u tom smislu što su svi njeni članovi međusobno povezani sa državom pravnom vezom – državljanstvom. Značaj državljanstva se ogleda u tome što ono pruža pojedincu određena prava u odnosu na državu, ali podrazumeva i obaveze prema njoj. Tako se biračko pravo, a i neka druga politička prava, priznaju isključivo državljanima date zemlje. Za razliku od nedržavljana, državljani nikada ne mogu biti proterani iz svoje zemlje. Država je u obavezi i da pruži diplomatsku i konzularnu zaštitu svojim državljanima u inostranstvu. Kao korelat prava državljanina, postoje i obaveze prema državi. Uobičajene obaveze državljanina su vojna služba, zakletva vernosti državi, poštovanje pravnog poretka države i plaćanje poreza. S obzirom na tu dvostruku ulogu državljanina – titulara prava, ali i obaveza – moguće je praviti razliku između građanstva i podanstva.⁶⁴

Nacija kao duhovno-istorijska zajednica nije jednoznačan pojam. Ona se, najpre, shvata u subjektivnom i voluntarističkom smislu kao skup ljudi koji žive na određenoj teritoriji povezani voljom za zajedničkim životom (*vouloir vivre collectif*).⁶⁵ Ernest Renan (*Ernest Renan*) uporedio je naciju sa svakodnevnim ple-

60 *Ibid.*, 37–38.

61 *Ibid.*, 38.

62 Maurice Hauriou, *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, Paris 1938, 5.

63 *Ibid.*, 9.

64 S. Jovanović, 122–128.

65 Jean Gicquel, Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, Paris 2015, 63.

biscitom – volja nacije za životom, kao i pojedinca, mora se večno potvrđivati. Međutim, opredeljenje pojedinaca da budu deo određene nacije uvek je zasnovano i na određenim vrednostima (univerzalizam ljudskih prava), zajedničkim sudbinama (ratovima, borbom protiv terorizma, prirodnim nepogodama, sportskim uspesima), ekonomskim interesima i pretpolitičkim vezama (jezik, etničko poreklo, vera) koji drže naciju na okupu.⁶⁶ Država može postojati jedino ako su ljudi voljni da žrtvuju neke od svojih interesa i da se odreknu nekih sopstvenih dobara zarad opšteg dobra. Drugim rečima, nema države bez spremnosti njenih pripadnika da iskažu određeni stepen solidarnosti sa drugim državljanima.⁶⁷ Prema tome, nacija nije samo subjektivno već i objektivno određena, ona je subjektivno-objektivna zajednica.

Nasuprot teritorijalno-građanskoj koncepciji nacije, kao subjektivno-objektivne pojave, koji se razvija u Evropi od Velike francuske revolucije, nemačko, a naročito nacističko shvatanje sužava naciju na objektivnu komponentu, i to samo na jednu njenu dimenziju: organsku. Nacija nije, dakle politička, nego prirodna zajednica, „zajednica krvi i zemljišta – zajednica ljudi istog porekla koji su na istom delu prostora stvorili na osnovu zajedničkog jezika zajedničku kulturu“.⁶⁸ Država je sredstvo u rukama određene nacije, etnogenetski shvaćene, a analogno tome i ustav treba da omogući takvoj naciji da izrazi svoj identitet.⁶⁹ U skladu sa ovim ekskluzivnim poimanjem nacije kao duhovno-istorijske zajednice, sužava se nacija i u formalnopravnom smislu, pa se čitavim etničkim i verskim grupama oduzima svojstvo građanstva njihovim svođenjem na proste podanike ili im se čak oduzima i državljanstvo. Štiteći svoj ustavni identitet nacisti su ubrzo po dolasku na vlast doneli niz rasističkih zakona: Zakon o opozivu naturalizacije i prestanku nemačkog državljanstva (14. jula 1933), Zakon o sterilizaciji – za sprečavanje prenošenja naslednih bolesti (14. jula 1933), Zakon o državljanima Rajha (15. septembra 1935), Zakon za zaštitu krvi i časti Nemaca (15. septembra 1935) i Zakon za zaštitu naslednog zdravlja nemačkog naroda (18. oktobra 1935).⁷⁰

Ovim se dolazi do pojma ustavnog identiteta – neupitnih načela ustava u materijalnom smislu, njegovog jezgra, suštinske čvrstine, vrednosti koje određuju političku zajednicu konstituisanu u državu, koja donosi ustav, odnosno za koju se donosi ustav. Ustavni identitet je ono po čemu se ta zajednica izdvaja u odnosu na druge političke zajednice, ali i ono po čemu se ona razlikuje od svoje predustavne prošlosti. Prvo i osnovno pitanje ustavnog identiteta jeste upravo duhovno-istorijsko određenje nacije, kao elementa države.

66 *Ibid.*

67 T. Fleiner, L. R. Basta Fleiner, 287–288.

68 S. Jovanović, 472.

69 Michel Rosenfeld, *The Identity of the Constitutional Subject*, Routledge, London – New York 2010, 153.

70 Objavljeno u: B. Mirkine-Guetzévitch, *Les constitutions de l'Europe nouvelle*, Librairie Delagrave, Paris 1938, 121–127.

b) Teritorija

Postojanje teritorijalnih granica je još jedno suštinsko obeležje moderne države. Nema države bez teritorije. Iz tog razloga se države, nacije i manjine sukobljavaju zbog teritorije.⁷¹

Da država mora imati svoju teritoriju dolazi otud „što se bez materialnih granica jedna država ne može odvojiti od druge, i što nikakva sila nije u stanju držati zajedno ljude, ako oni nisu, bar unekoliko i u materialnom smislu prikupljeni“.⁷² Dakle, teritorijalni element države je, u stvari, nacionalna teritorija – nacija se nalazi na određenoj teritoriji koja je, u izvesnom smislu, njeno sedište.⁷³ To poistovećivanje države sa teritorijom – zemljom (*terre, land, stan*) – vidljivo je već u nazivu pojedinih država: *Angleterre, Deutschland, Nederland, Pakistan...*

Pri tome, kao što nema pravila koliko brojčano velika mora biti jedna nacija, tako nema pravila ni koliko kvadratnih kilometara njeno zemljište mora iznositi.⁷⁴ Primera radi, na evroazijskom kontinentu se nalaze i najmanje i najveće države na svetu. Površina Vatikana je 0,44 km², Monaka 2 km², San Marina 61 km², Lihtenštajna 160 km², Malte 316 km², dok Kina ima 9.572.419 km², a Rusija čak 17.075.400 km².

Osim toga, teritorija države određuje granice njene vlasti: pravnog poretka i ustava pod kojima pojedinci žive.⁷⁵ Državna vlast se vrši nad stanovništvom, bilo da je reč o državljanima ili ne, koje se nalazi na njenoj teritoriji, ali nije isključeno postavljanje pitanja odgovornosti države i za njene vanteritorijalne protivpravne čini.

v) Vlast

Vlast je najvažniji element države. Država se razlikuje od drugih oblika političkog organizovanja svojom sposobnošću da legitimno određuje pravila ponašanja (*pouvoir normatif*) i da iznudi njihovo poštovanje (*pouvoir coercitif*).⁷⁶ Obeležje države da je najviša vlast na svojoj teritoriji (suprematija) i shodno tome da je otporna na spoljne pritiske (nezavisnost) naziva se suverenost.⁷⁷

Legitimnost i prinuda prepliću se u pojmu državne vlasti. Najpre kao faktički, a tek potom i kao pravni fenomen, suprematija državne vlasti podrazumeva delotvornost poretka, koja se ogleda u prihvatanju, potčinjavanju nacije (legitimnosti) i sposobnosti nametanja svoje volje (monopolu sile) na pravno uređen način. Tako, prema mišljenju Maksa Vebera (*Max Weber*), država je „ljudska zajednica koja u okviru [...] određene teritorije [...] (sa uspehom) polaže pravo na monopol na le-

71 T. Fleiner, L. R. Basta Fleiner, 294.

72 S. Jovanović, 30.

73 M. Hauriou, 6–8.

74 S. Jovanović, 30.

75 T. Fleiner, L. R. Basta Fleiner, 295.

76 Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Seuil, 2009, 19.

77 Rečima Džona Ostina (*John Austin*): „Ako određeni vrhovnik, koji nema naviku pokoravanja drugom sličnom vrhovniku, uživa uobičajenu pokornost većine datog društva, dati vrhovnik je suveren u tom društvu, a to društvo je političko i nezavisno.“ – John Austin, *Province of Jurisprudence Determined*, Hackett Publishing Company, Inc., Indianapolis/Cambridge 1998, 194.

gitimnu primenu fizičkog nasilja. Jer danas je specifično“, objašnjava Veber, „da se svim drugim organizovanim grupama ili pojedinim osobama pravo na fizičko nasilje pripisuje samo ukoliko ga država sa svoje strane dopušta: ona važi kao jedini izvor ‘prava’ na nasilje.“⁷⁸

Dakle, država se razlikuje od drugih oblika društvenog organizovanja time što se u njoj vršenje opštih pravila može po potrebi i iznuditi, te ona mora biti dovoljno jaka da u većini slučajeva obezbedi pokornost.⁷⁹ Otuda državna prinuda može izgledati kao najviši izraz državne vlasti i često se pod nazivom državne vlasti razumeju upravo oni državni organi koji u konkretnim slučajevima primenjuju prinudna sredstva. Međutim, „državna prinuda nije najviši izraz pravne moći države. Sama po sebi, uzeta kao go fakt, ona se ne razlikuje ma od koje druge prinude koju bi jači vršili nad slabijima. Kod državne je prinude karakteristično to, što se ona vrši na osnovu pravnog poretka, kao jedna pravno dopuštena prinuda.“⁸⁰

U analizi državne vlasti polazimo od monopola fizičke sile jer je sposobnost zapovedanja i sprovođenja u delo te volje pretpostavka da bismo jednu organizaciju poimali kao državu. „Suština državnosti [...] je u izvršenju: konačnoj sposobnosti da pošalješ nekog u uniformi i sa oružjem da prinudi ljude da se povinuju državnim zakonima.“⁸¹ Drugim rečima, državna vlast može da sprovede svoje naredbe i protiv onih koji pružaju otpor.⁸² Vlast (*Herrschaft, pouvoir, puissance*) upravo se po tome razlikuje od moći (*Macht, force*): vlast znači sposobnost da se prinudi na pokoravanje državnim zapovestima, a moć je sposobnost društvenog uticaja. To, naravno, ne znači da država svakodnevno vrši nasilje nad onima koji se nalaze pod njenom vlašću već da ona to može da učini kad god hoće, pod uslovima koje je propisala, da bi nametnula poštovanje kolektivnih pravila i kaznila njihovo kršenje. Dakle, normativna vlast i prinudna vlast idu jedna uz drugu, ruku pod ruku.⁸³

Državna vlast nije samo najviša, ona je i neprekidna, u smislu da traje bez obzira na to što se nosioci državnih funkcija menjaju. Međutim, ona može da postane nova ili da prestane da postoji s obzirom na protivpravne, a nekada i nasilne promene nosilaca njenih funkcija. U tom pogledu razlikuju se pravna, faktička i uzurpatorska vlast. Pravna vlast je legitimisana nacionalnim prihvatanjem i obavezom potčinjavanja vlasti naciji. Ta obaveza se izražava u zakletvi vernosti i još češće prećutnoj, običajnoj saglasnosti. Ona se pretpostavlja nakon određenog trajanja vlasti, naročito ako je ono bilo u miru i ako se vlast prenosi sa prvobitnih nosilaca funkcija na potonje bez osporavanja.⁸⁴ Drugim rečima, vlast je pravna kada je nosioci javnih funkcija preuzimaju i sprovode u skladu s pravom koje je u tom trenutku na snazi.⁸⁵

78 Maks Veber, *Privreda i društvo II* (prev. Olga i Tihomir Kostrešević), Prosveta, Beograd 1976, 433.

79 S. Jovanović, 30.

80 *Ibid.*, 129–130.

81 Francis Fukuyama, *State Building – Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Profile Books, London 2005, 8.

82 Đorđe Tasić, *Uvod u pravne nauke – Enciklopedija prava*, Novinsko-izdavačka ustanova Službeni list SRJ, Beograd 1995, 220.

83 O. Duhamel, 19.

84 M. Hauriou, 10.

85 G. Vedel, 276.

Faktička vlast je ona koja je uspostavljena neredovnim, protivpravnim putem: vojnim pučem ili revolucijom. Pod uspostavljenjem se podrazumeva zauzimanje sedišta prethodne vlasti i otpočinjanje zapovedanja izvršnim organima, na način na koji su to činili prethodni nosioci državnih funkcija.⁸⁶ Svaka vlast proistekla iz revolucija u početku je protivpravna, faktička, ali nakon proteka određenog vremena pravni poredak koji je iznedrila postaje važeći. Otuda Žorž Vedel (*Georges Vedel*) zaključuje da, iako protivpravna, iako nemoćna da uspešno uspostavi trajni pravni poredak, faktička vlast nije pravno nepostojeća, samim time što je uživala opšteprihvaćeni politički autoritet i uspešno ga ostvarivala.⁸⁷

Differentia specifica uzurpatorske vlasti u odnosu na faktičku vlast jeste u tome što je stupanje na funkcije njenih nosilaca očigledno sporno, a njen autoritet se široko dovodi u pitanje. „Razlika između faktičke vlasti i uzurpatorske vlasti je razlika između autoriteta koji je opštepriznat i koji se sledi, i autoriteta koji se osporava i kome se pruža otpor, što se približava kriterijumu legitimiteta zasnovanom na pristanku potčinjenih.“⁸⁸ Dakle, uzurpatorska vlast ne samo da je protivpravna, već je i nelegitimna.⁸⁹ Faktička vlast je protivpravna, ali legitimna, a uzurpatorska je i protivpravna i nelegitimna.

Proizlazi da država, makar i kao faktička vlast, može postojati samo ako je legitimna, ako se oni kojima se vlada potčinjavaju autoritetu vladara. Pak, zašto mu se oni potčinjavaju i na kojim se unutrašnjim opravdanjima i spoljnim sredstvima oslanja njegov autoritet, najtananija su pitanja političke sociologije. Veber ukazuje na tri idealna tipa legitimiteta, odnosno tri unutrašnja razloga koja opravdavaju vladavinu. Tradicionalna vlast počiva na autoritetu onog „večnog juče“, tj. običaja posvećenih svojom drevnošću i navikom ljudi da ih se pridržavaju.⁹⁰ To je vlast koju su u srednjem veku vršili crkva i monarsi, ali se ona javlja i u drugim epohama, kad god potčinjavanje izvire iz osećaja poštovanja i bespogovornog pridržavanja uspostavljenih društvenih uloga. Harizmatička vlast se zasniva na „harizmu“, osobini neke ličnosti koja se smatra natprirodnom, nadljudskom ili bar izuzetnom. Kao bogomdana ili uzorna, takva ličnost se prihvata za „vodu“. Ta osobina se, smatra Veber, prvobitno pripisivala prorocima, mudracima u pitanjima lečenja ili prava i junacima u lovu i ratu.⁹¹ Konačno, postoji racionalno-zakonit tip legitimiteta koji se nameće na osnovu „legaliteta“, odnosno verovanja u valjanost pravnih procedura i poželjnost bezličnih odnosa između državnih službenika i pojedinaca. To je vlast koju vrši birokratija, „sluga moderne države“.⁹² Kako je reč o idealnim tipovima, oni se u stvarnosti retko sreću u čistom obliku – na delu je, gotovo uvek, njihova kombina-

86 M. Hauriou, 11.

87 S obzirom na tu okolnost, javnopravna teorija zagovara zadržavanje na snazi, makar privremeno, akata koje je izdala takva vlast, u opštem interesu, a na prvom mestu onih koji su mogli verovati da je ona važeća, naročito zbog toga što je njena investitura bila nesporna (*investiture plausible*), a u svakom slučaju protivi se njihovoj apsolutnoj i retroaktivnoj ništavosti. – G. Vedel, 275.

88 *Ibid.*, 279.

89 *Ibid.*, 275.

90 Maks Veber, *Duhovni rad kao poziv* (prev. Dušan Janić), Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci – Novi Sad 1998, 104.

91 Maks Veber, *Privreda i društvo I* (prev. Olga i Tihomir Kostrešević), Prosveta, Beograd 1976, 191.

92 Maks Veber (1998), 104.

cija. Takođe, Veber nije verovao da postoji odgovarajući, istorijski redosled idealnih tipova, u smislu da jedan tip dolazi posle drugog tipa. Dakle, racionalno zakoniti tip ne dolazi nužno posle harizmatiskog tipa i, shodno tome, racionalno-zakoniti tip se može preobraziti u harizmatiski.

4. Ustavnoopravno određenje NDH

Ustavnoopravno određenje NDH – država kao vojna zajednica (4.1), suprematija vlasti (4.2), legitimnost vlasti (4.3) i neoapsolutizam (4.4) – sagledaćemo kritičkim osvrtom na teze kojima se osporava njena državnost.

4.1. Država kao vojna zajednica

Teza o protivpravnosti počiva na argumentu da otepljena teritorija nije mogla, prema jugoslovenskim državnopravnim propisima, steći svojstvo države. Međutim, iz prethodnih razmatranja moglo se takođe videti da postojanje države nije pravno već faktičko pitanje. Za postojanje države traži se samo jedno, a to je svršen čin. Kakvim se putem došlo do tog rezultata, sasvim je sporedno. Štaviše, odvajanje nove države obično i biva nasiljem – narod se otima bunom i ratom ispod vlasti stare države.⁹³ Otuda je jedino važno ispitati postojanje elemenata državnosti u slučaju NDH, a činjenica da je ona nastala protivpravno sa stanovišta državnopravnih propisa Kraljevine Jugoslavije nema uticaja na to pitanje.

U ovom poglavlju ćemo razmotriti postojanje monopola fizičke sile NDH, kao elementa državne vlasti. To pitanje je u bliskoj vezi i sa tezom o zločinu, prema kojoj NDH nije država zbog zločinačkog odnosa prema sopstvenim građanima. Najpre, kada je reč o toj tezi, neophodno je ukazati na to da je zločin uglavnom činjen prema onim etničkim i verskim grupama koje nisu pripadale hrvatskom nacionalnom biću, pa su, samim time, ta lica, sa stanovišta zvanične NDH, više imala status unutrašnjih neprijatelja negoli državljana-podanika, a o statusu državljana-građana i da ne govorimo.

Međutim, i jedna i druga teza previđaju da je monopol fizičke sile prva pretpostavka državne vlasti. Tek ukoliko on postoji, razmatra se pitanje legitimnosti tog monopola, a onda i da li se nosioci državnih funkcija drže prava kada sprovode silu. Nije li upravo činjenica da je ustaški teror bio sistemski, naročito u prvim godinu i po dana svoga postojanja, što se ogledalo, između ostalog, i u prekim sudovima, gde je jedina moguća kazna bila smrtna, i u masovnim zločinima, potvrda efikasnosti tog poretka, odnosno postojanja monopola fizičke sile?

Ne ogleda li se faktičko postojanje NDH u vršenju „vojne misije“, odnosno u delovanju kao gole sile? Naime, sva njena radnja bila je sračunata na to da nadjača jednog unutrašnjeg neprijatelja, prema kome nije imala nikakvog obzira. Srbi, Jevreji, Romi i drugi bili su njeni unutrašnji neprijatelji upravo zato što nisu smatrani delom hrvatske nacije.

93 S. Jovanović, 32.

Inače, to svođenje države na vojnu zajednicu i ratnu misiju bilo je sasvim u duhu drugih totalitarnih država na koje se NDH ugledala. Prema mišljenju Karla Šmita (*Carl Schmitt*), vodećeg nacionalsocijalističkog ustavnog pravnika, „specifično političko razlikovanje na koje se mogu svesti političke radnje i motivi jeste razlikovanje prijatelja i neprijatelja“.⁹⁴ Odluka prijatelj–neprijatelj donosi se u državi kao organizovanom političkom jedinstvu, a „rat kao najekstremnije političko sredstvo otkriva mogućnost tog razlikovanja prijatelja i neprijatelja koje se nalazi u okviru svake političke predstave, i zbog toga je smislen samo dotle dok to razlikovanje u čovečanstvu realno postoji ili je bar realno moguće“.⁹⁵

4.2. Suprematija vlasti

Teza o protektoratu podrazumeva da NDH nije ništa drugo nego obična veštačka tvorevina, čija je vlast zavisila u prvom redu od volje i potrebe okupatora, što je potvrđivala i mreža institucija koje su u NDH uspostavili Nemci i Italijani s ciljem da osiguraju svoje interese.

Nesumnjivo je da su na prostoru NDH delovale nemačke i italijanske oružane jedinice. Ipak, njihovo delovanje je bilo usmereno na odobravanje i kontrolisanje domobrana u NDH, obezbeđivanje železničkih pruga i skladišta, prikupljanje obaveštenja i, naročito, na borbu protiv ustanika i drugih protivnika nacionalsocijalizma.⁹⁶ U tom delovanju nemačkih i italijanskih jedinica moglo bi se videti narušavanje suverenosti NDH, a time i njene državnosti. Međutim, nemačke i italijanske oružane snage bile su na teritoriji NDH sa njenom saglasnošću, a ne protivljenjem.

Istina, teza o protektoratu i podrazumeva da je NDH bila veštačka tvorevina, da je bila samo sredstvo u rukama okupatora, te da nije imala svoju volju. U tom smislu, ona se nije ni mogla protiviti svome osnivanju i delovanju okupatora na svojoj teritoriji. Reklo bi se da je ona primer uzurpatorske vlasti, što isključuje svako razmatranje njene državnosti. Taj argument, međutim, zanemaruje ono na čemu svi zagovornici teze o protektoratu takođe insistiraju: da ustaštvo vodi poreklo iz Hrvatske stranke prava i da predstavlja nasleđe ekstremnih nacionalističkih pravaško-frankovačkih pogleda na takozvano hrvatsko pitanje; kao i da je NDH – kada je reč o rešavanju „hrvatskog pitanja“, tj. čišćenju Hrvatske od Srba, Jevreja, Roma i drugih – delovala nezavisno od nemačkih i italijanskih snaga.⁹⁷ Otuda Simović i Petranović naglašavaju da NDH nije posedovala „ni jedan element suverenosti kada se odlučivalo o pitanju od značaja za okupacione sile“,⁹⁸ što znači, *a contrario*, da je u ostalim pitanjima uživala suprematiju. Dakle, pre bi se moglo reći da su ustaše

94 Karl Šmit, „Pojam političkog“, *Norma i odluka – Karl Šmit i njegovi kritičari* (prir. Slobodan Samardžić, prev. Danilo N. Basta), Filip Višnjić, Beograd 2001, 19.

95 *Ibid.*, 21–24.

96 M. Colić, 126–136. i 141–149; Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne države Hrvatske*, Zagreb 2002, 64–65.

97 Više o tome vidi u radovima u ovom zborniku: Zorana Mirkovića „Rasno zakonodavstvo u Nezavisnoj državi Hrvatskoj“ i Marka Davinića „Pravno ustrojstvo i delovanje vojnih i policijskih snaga NDH“.

98 V. Simović, B. Petranović, 55.

iskoristile Sile osovine za ostvarenje svojih istorijskih ciljeva, konkretno, sprovođenje svoje koncepcije ustavnog identiteta, negoli što su bile tek oruđe u njihovim rukama. U tom smislu, nisu netačne Hitlerove reči „da ga je najnovija povijest učinila *nehotičnim instrumentom oslobođenja Hrvatske*“.⁹⁹

Fikreta Jelić-Butić započinje svoju studiju „Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941–1945“ konstatacijom da je „nedvojbeno [je] da su dolazak ustaša na vlast, travnja 1941, i njihova politika u ratnom razdoblju, u određenoj mjeri bili kontinuirani nastavak njihove dotadašnje političke djelatnosti“.¹⁰⁰ A, ta djelatnost je imala svoje klice u politici Hrvatske stranke prava, u čijem su okrilju počele stasavati buduće vođe ustaške organizacije. Ono što je pravaše trajno obeležilo, uprkos svim njihovim različitim strujama, jeste da su negirali srpsku narodnost u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, odnosno da su zastupali ideju o hrvatskom narodu koji obuhvata i Srbe.¹⁰¹ Frankovci su u kritičnim situacijama, poput aneksione krize 1908. i prilikom izbijanja Prvog svetskog rata 1914, „na mig ratnih krugova u Beču, bili na našem tlu glavni organizatori pogroma protiv srpskog stanovništva“.¹⁰²

Uostalom, sâm ustaški pokret je isticao kako je stvaranje NDH rezultat njegove dotadašnje borbe za rešavanje hrvatskog nacionalnog pitanja. Potvrđujući taj supstancijalni i personalni kontinuitet, Eugen Sladović, vodeći državnopravni pisac NDH, navodio je da se nekodifikovani ustav NDH sastoji od tri grupe ustavnih normi: 1. Ustava Ustaše – hrvatskog oslobodilačkog pokreta, iz 1932. godine; 2. Načela ustaškog pokreta, iz 1933, s pojedinim dopunama iz 1941. godine; 3. mnogobrojnih kasnijih zakona ustavnopravnog značaja.¹⁰³

Takođe je nesporno da je rešavanje hrvatskog nacionalnog pitanja rezultiralo „osnivanjem koncentracijskih logora, koji su bili mjesta zatočenja i likvidacije Židova, Srba i Roma, ali i Hrvata neprijateljski raspoloženih prema ustaškom režimu“ i da su „osnivanje i nadzor nad logorima bili [su] u nadležnosti Ustaške nadzorne službe“.¹⁰⁴ Međutim, odnos Nemaca i Italijana prema ustaškom terorizmu nije bio jednoznačan.

U postupanju prema Srbima, Pavelić je sasvim sigurno uživao punu podršku Hitlera za svoju politiku njihovog istrebljenja, ali su bekstva i iseljavanja srpskog stanovništva s područja NDH u Srbiju postala Nemcima ozbiljan problem, što je imalo za posledicu promenu njihovog pristupa tom pitanju. „Za razliku od ustaša, koji su u sprovođenju najbezobzirnijeg terora vidjeli jamstvo uspješnog ‘rešavanja srpskog pitanja’ i stvaranja ‘mirne’ političke situacije, Nijemci su svoju težnju za ‘građanskim mirom’ na području Jugoslavije temeljili na drukčijim ocjenama. Oni su, u jačanju i širenju ustaškog terora u prvom redu gledali uzročnika stvaranja sve nemirnije situacije, a to znači i oružanog ustanka naroda.“¹⁰⁵ Opterećeni ne samo

99 H. Matković, 65.

100 F. Jelić-Butić, 11.

101 M. Colić, 10–12.

102 Vladimir Dedijer, „Pokoravanje i komadanje Jugoslavije“, Ivan Božić *et al.*, *Istorija Jugoslavije*, Prosveta, Beograd 1972, 467.

103 Nav. prema: F. Jelić-Butić, 145.

104 H. Matković, 72.

105 F. Jelić-Butić, 167.

„nedelotvornošću“ već i „štetnošću“ ustaške politike fizičkog uništavanja, iseljavanja i prekrštavanja Srba, Nemci su predlagali da se putem određenih „pozitivnih mera“ pristupi „rešavanju“ tog pitanja. Naime, njima je odgovaralo da se Srbima daju osnovna građanska prava i da im se prizna pravo na rad, te da se u crkvenom pogledu odvoje od Beograda stvaranjem „samostalne crkvene organizacije“, koja bi bila podređena ustaškim vlastima. Tako je naglo oživljena teza o Srbima kao Hrvatima pravoslavne vere, koja je već od leta 1941. godine bila sve izraženija u ustaškoj propagandi i koja je dovela do nastanka Hrvatske pravoslavne crkve.¹⁰⁶

Takva politika Nemaca mogla je u datoj situaciji, obeleženoj oružanim narodnim ustancima u pojedinim krajevima, dobiti privid zaštite interesa srpskog stanovništva. Taj momenat je došao do još većeg izražaja u politici Italijana, koji su tolerisali bežanja progonjenog srpskog stanovništva u severnoj Dalmaciji na njihovu teritoriju. Glavni uzrok je bio svakako strah od pobune ugroženog naroda, a uz to je dolazila do izražaja i težnja za jačanjem vlastitog uticaja na račun ustaške vlasti.¹⁰⁷

4.3. Legitimnost vlasti

Teza o otporu osporava državnost NDH tvrdnjom da je otpor, koji je pružao Narodnooslobodilački pokret, delegitimisao vlast ustaša. Kao posledica jačanja narodnooslobodilačke borbe, NDH se sve više smanjivala, tako da već u jesen 1942. godine ona nije imala kontrolu na gotovo polovini svoje teritorije. Drugim rečima, ustaška vlast ne samo da nije bila pravna već nije bila ni faktička, ona je bila uzurpatorska. Samim time ni NDH ne može biti država.

S obzirom na osnov razlikovanja između faktičke i uzurpatorske vlasti, postavlja se pitanje da li je ustaška vlast bila legitimna ili ne. Konkretno, da li je dolazak ustaša na vlast bio očigledno sporan i da li se njihov autoritet široko dovodio u pitanje? Činjenica je da nema političke vlasti, pogotovo ne one koja počiva na nekodifikovanom ustavu, ukoliko je masa potčinjenih ne prihvata sa izričitom ili prećutnom saglasnošću, ukoliko je ne doživljava kao ispravnu.

To naročito važi za totalitarne režime. Oni, sve dok traju, i totalitarne vođe, dokle god su žive, oslanjaju se na mase i vladaju zahvaljujući podršci masa. Kako podseća Hana Arent (*Hannah Arendt*), Hitlerov dolazak na vlast je bio demokratski i da nije uživao poverenje masa, Hitler ne bi mogao da se nametne kao vođa širokih slojeva stanovništva, ne bi mogao da preživi mnoge unutrašnje i spoljne krize ili da prebrodi brojne opasnosti nemilosrdnih borbi unutar partije.¹⁰⁸ Rašireno uverenje da je Hitler bio samo agent nemačkih industrijalaca legenda je koja se opovrgava pre svega neospornom omiljenošću vođe, a ona se, opet, naglašava Arentova, „ne može pripisati samo pobedi vešte i lukave propagande nad neznanjem i glupošću. [...] Ono što kod uspeha totalitarizma uznemiruje zapravo je istinska nesebičnost njegovih pristalica“.¹⁰⁹

106 *Ibid.*, 167–168.

107 *Ibid.*

108 Hana Arent, *Izvori totalitarizma*, Feministička izdavačka kuća, Beograd 1998, 314.

109 *Ibid.*, 314–315.

Arentova, međutim, upozorava i na to da mnogo više od podrške koju totalitarni režimi uživaju u narodu, „našu svest uznemirava neosporna privlačnost koju ovi pokreti imaju i za elitu, a ne samo za pripadnike gomile“.¹¹⁰ Ta sklonost elite važna je za razumevanje legitimnosti totalitarnih režima. Ona ukazuje na specifičnu atmosferu, opštu klimu u kojoj počinje da jača totalitarizam. Hronološki gledano, vođe totalitarnih pokreta i njihovi simpatizeri stariji su od masa koje organizuju.¹¹¹

Sprega između masa, elite i vođe postojala je i u NDH i upravo na njoj je počivala legitimnost vlasti NDH. Bez te sprege ne bi bila moguća strahovlada koju je NDH sprovodila. Jugoslovenska historiografija je ukazivala na podršku NDH u narodu, dakako pre svega hrvatskom, ali i na privlačnost tog projekta za hrvatsku crkvenu i političku elitu. Ferdo Čulinović ukazuje na činjenicu da su u Zagrebu, Karlovcu, Osijeku, Gospiću i Ogulinu nemačke i italijanske trupe bile dočekanе sa slavljem. „Ne može se zatajiti činjenica“, veli Čulinović, „da su 10. aprila 1941. ulice Zagreba bile pune onih koji su kličući ‘Nezavisnoj državi Hrvatskoj’ istodobno pozdravljali i okupatorske trupe kao – ‘nacionalne oslobodiocе Hrvatske’. [...] Isto tako“, nastavlja Čulinović, „ne treba ‘zataškavati’ da su npr. u Gospiću (par dana kasnije) stanovnici tog mjesta s pozdravima i raznim ponudama jednako dočekali i ulazak talijanskih motorizovanih jedinica u taj grad.“¹¹²

Ipak, u danima stvaranja NDH ustaški pokret, prema svemu sudeći, nije predstavljao neku značajniju snagu u zemlji. Broj članova ilegalnih ustaških organizacija bio je relativno mali (2.000). Pavelićev govor u Zagrebu 21. maja 1941. godine označio je početak intenzivnije kampanje za pridobijanje masa. Neposredno nakon njega, ustaški prvaci – Mile Budak, Ivo Bulić, Jozo Dumandžić, Ivica Frković, Osman Kulenović, Mladen Lorković, Ivan Petrić i drugi – razišli su se po celoj NDH s ciljem da objasne namere ustaškog pokreta i da mu osiguraju podršku masa.¹¹³

Dakle, ustaše sa tadašnjom organizacijom i sopstvenim snagama nisu mogle ni pomišljati na preuzimanje vlasti i organizaciju uprave.¹¹⁴ Čime se onda objašnjava njihovo tako glatko ustoličenje i vladanje bez većeg otpora u prvim godinu i po dana NDH? Nespornosti ustaške investiture i prihvatanju njihovog autoriteta najviše je doprinela upravo tadašnja hrvatska politička i crkvena elita. Njena podrška organima vlasti NDH redovno je bila praćena u sredstvima masovnog saobraćanja i na taj način korišćena u propagandne svrhe. Tako se stvarala atmosfera u kojoj se doživljavalo kao ispravno ono što su ustaše radile.

Prihvatanju ustaša u narodu i među javnim službenicima, dakle legitimizaciji ustaške investiture, doprineo je na prvom mestu proglas Vlatka Mačeka. On je pročitao odmah pošto je Slavko Kvaternik objavio nastanak Nezavisne Države Hrvatske. Objava i proglas su saopšteni preko zagrebačke radio-stanice 10. aprila 1941. i njima se smatra da je okončan prvi čin nastanka NDH. U svom obraćanju, Vlatko Maček je najpre potvrdio da je Slavko Kvaternik proglasio „slobodnu, samostalnu i nezavisnu državu na cjelokupnom historijskom teritoriju Hrvatskog naroda“ i „pre-

¹¹⁰ *Ibid.*, 334.

¹¹¹ *Ibid.*, 335.

¹¹² F. Čulinović, 336.

¹¹³ M. Colić, 163.

¹¹⁴ *Ibid.*

uzeo vlast u svoje ruke“, a potom je i pozvao „sav Hrvatski narod, da se novoj vlasti pokori“. Maček se nije na tome zadržao, već je precizirao: „Sve pristaše Hrvatske seljačke stranke, koji su na raznim upravnim položajima, članove kotarskih odbora, općinske načelnike, odbornike itd. pozivam da na svojim mjestima ostanu i s novom vladom iskreno surađuju.“¹¹⁵

Svojom izjavom, bez obzira na okolnosti u kojima je ona data, Maček je obezbedio legitimni prenos vlasti na ustaše.¹¹⁶ Legitimacijski značaj Mačekovog proglasa ogleda se u činjenici da je on u času njegovog saopštavanja bio predsednik Hrvatske seljačke stranke, nesporni vođa Hrvata u Kraljevini Jugoslaviji i jedan od najviših zvaničnika Kraljevine Jugoslavije – potpredsednik njene Vlade. Dakle, sa tih pozicija, koje nisu mogle biti istaknutije u hrvatskom narodu u Kraljevini Jugoslaviji, državi čiji je on bio konstitutivni, a nakon donošenja Uredbe o Banovini Hrvatskoj i povlašćeni deo,¹¹⁷ Maček nije samo deklaratorno utvrdio da je Slavko Kvaternik proglasio NDH i preuzeo vlast u svoje ruke već je i priznao tu činjenicu, ne ograđujući se od nje. I još je toj državi dao epitete „slobodna“, „samostalna“ i „nezavisna“, podstičući njeno prihvatanje u narodu. Štaviše, on izričito poziva sav hrvatski narod da se novoj vlasti pokori, konkretno ustaškom režimu oličenom u tom trenutku u Slavku Kvaterniku,¹¹⁸ a posebno one koji se nalaze na upravnim i samoupravnim položajima na različitim nivoima vlasti da ostanu na svojim mestima i da sa novom vladom iskreno sarađuju. Time on ne samo da nije odvratio hrvatski narod od pristajanja na ustaški poredak već je tom poretку pružio neophodnu političko-upravnu pomoć.

Posredstvom svoje oružane formacije Hrvatske seljačke i građanske zaštite, Hrvatska seljačka stranka je, pak, pružila vojno-policijsku pomoć ustašama u uspostavljanju NDH. Zaštita je nastala 1935. godine radi ličnog obezbeđenja Vlatka Mačeka, zbog čega se i nazivala Mačekova garda, da bi potom poslužila za obezbeđenje sastanaka, zborova i funkcionera Hrvatske seljačke stranke. Ideja je bila da Zaštita preraste u hrvatsku vojsku.¹¹⁹ Nakon martovskih događaja 1941. godine, rukovodstvo Zaštite donosi odluku o zauzimanju Zagreba i razoružavanju jugoslovenske vojske, a po Mačekovom pozivu Hrvatskoj seljačkoj stranci da sarađuje s novim vlastima, Zaštita je, sledeći Kvaternikovo naređenje, obezbeđivala ulice i važnije objekte u Zagrebu i prešla na razoružavanje jugoslovenske vojske. Tako je Zaštita bila glavni Kvaternikov oslonac u uspostavljanju nove vlasti i održavanju reda i mira u Zagrebu.¹²⁰

Zaštita i još neke organizacije Hrvatske seljačke stranke delom su se stopile sa ustaškim pokretom, čime je on počeo sve više da jača i da se grana. Od juna 1941.

115 Proglas objavljen u: F. Čulinović, 206.

116 Branko Petranović, *Revolucija i kontrarevolucija u Jugoslaviji (1941–1945)*, knjiga I, Izdavačka radna organizacija „Rad“, Beograd 1983, 50.

117 Uredba o Banovini Hrvatskoj od 1939. godine uvela je asimetrično državno uređenje sa elementima federalizma u korist Banovine Hrvatske. – R. Marković, 125–126.

118 Slavko Kvaternik je, uz Mileta Budaka, bio okosnica ustaškog delovanja u Kraljevini Jugoslaviji. Vid. H. Matković, 101. i 105.

119 M. Colić, 106–107.

120 *Ibid.*, 110.

godine u dnevnoj štampi su često objavljivane vesti o pristupanju kotarskih organizacija Hrvatske seljačke stranke ustaškom pokretu i pozdravni telegrami sa izjavama vernosti Paveliću i pojedinaca i organizacija Hrvatske seljačke stranke.¹²¹ Uopšte, Hrvatska seljačka stranka se raslojila u tri smeru: jedna je skupina prišla ustaškom pokretu, druga Narodnooslobodilačkom pokretu, a treća, s glavninom vođstva i s Mačekom na čelu, ostala je pasivna, na pozicijama dotadašnje politike, sa svojim predstavnicima u emigrantskoj vladi, očekujući pobjedu Zapada.¹²²

Drugi, i još važniji stub legitimiteta ustaške vlasti bila je Rimokatolička crkva u NDH. Njen episkopat je sa oduševljenjem primio stvaranje NDH. „Cijela organizacija katoličke crkve u NDH, s izuzetkom malobrojnih svećenika koji su se priključili NOP-u ili ostali povučeni, stavila se uglavnom otvoreno i neposredno u službu [...] NDH.“¹²³ Takvo držanje rimokatoličkog klera bilo je logičan nastavak predratne politike Vatikana koji nije bio naklonjen stvaranju Jugoslavije niti njenom održavanju.

Od nastanka NDH svi biskupi, osim mostarskog biskupa Alojzija Mišića, s nadbiskupima Alojzijem Stepincem i Ivanom Šarićem na čelu, pojedinačno i kolektivno, stavili su se u službu ustaškog režima, NDH i Pavelića, zvaničnim posetama ustaškim funkcionerima, javnim govorima, konferencijama i poslanicama. Nadbiskupi i biskupi su povezivali stav crkve i vere s NDH, koja je za njih bila ona tvorevina koju je „sam Bog dao hrvatskom narodu“.¹²⁴

Tako je zagrebački nadbiskup Stepinac požurio da Kvaterniku čestita proglašenje NDH već 12. aprila, Antu Pavelića je zvanično posetio 16. aprila, a zatim je u svom dvoru priredio svečani prijem u čast ustaša emigranata-povratnika.¹²⁵ Ubrzo su ti Stepinčevi simbolični postupci dobili i zvaničnu formu. U poslanici od 28. aprila 1941. godine on se obraća čitavom sveštenstvu u NDH „kao predstavnik crkve“, s pozivom „na uzvišeni rad oko čuvanja i unapređenja NDH“. U njoj naglašava: „Poznavajući muževe koji danas upravljaju sudbinom hrvatskog naroda mi smo duboko uvjereni, da će naš rad naići na puno razumijevanje i pomoć. Mi vjerujemo i očekujemo, da će Crkva u uskrslj Državi Hrvatskoj moći u punoj slobodi naviještati neoborive principe vječne Istine i Pravde.“ Izražavajući veru u božje providjenje da Pavelića „napuni duhom mudrosti, kako bi uzvišenu i toliko odgovornu službu vršio Bogu na čast i narodu na spas u pravdi i istini“, Stepinac je potom pozvao sveštenstvo da ispuni „svoju dužnost prema mladoj državi Hrvatskoj“.¹²⁶

Izrazi podrške Paveliću i NDH ubrzo su pristigli i od ostalih najviših predstavnika katoličke crkve. Saopštavajući Paveliću pozdrav „ispred cijele Nadbiskupije Vrh-bosanske i crkvene pokrajine bosansko-hercegovačke“, sarajevski nadbiskup Ivan Šarić naglašavao je da je osnivanjem NDH Pavelić „donio slobodu i nezavisnost“ hrvatskom narodu Bosne i Hercegovine. Takođe je isticao svoje veze s ustašama pre rata. Slične izjave podrške i raspoloženja uputili su Paveliću i splitski biskup

121 *Ibid.*, 163.

122 H. Matković, 89.

123 M. Colić, 166–167.

124 *Ibid.*, 167–169.

125 *Ibid.*, 169.

126 Nav. prema: F. Jelić-Butić, 211.

dr Klement Bonefačić, hvarski biskup Miho Pušić, krčki biskup dr Josip Srebrenić, senjski biskup Viktor Burić i đakovački biskup dr Antun Akšamović.¹²⁷ Ipak, nadbiskup Šarić se isticao u odnosu na čitav katolički kler time što je svoja ustaška osećanja izrazio i u pesmi „Oda Poglavniku“, koju je za Božić 1941. godine posvetio Paveliću.¹²⁸

Nisu nadbiskupi i biskupi samo pojedinačno izrazili svoju spremnost da sarađuju sa Pavelićem i ustaškim vlastima na izgradnji NDH već je episkopat to učinio i zvanično na svojoj Prvoj i Drugoj biskupskoj konferenciji. Učesnici Prve konferencije, održane 25. i 26. juna 1941. godine u Zagrebu, na čelu sa Stepincem, posetili su Pavelića. U svojoj pozdravnoj reči Stepinac je izjavio da ga biskupi posećuju „kao legitimni predstavnici crkve božje u NDH“ s ciljem da ga pozdrave „kao njezinog državnog Glavara s obećanjem (...) iskrene i lojalne suradnje za bolju budućnost naše domovine“.¹²⁹ Ta poseta episkopata učinjena je u trenutku kada su ustaše već uveliko vršile pojedinačna i grupna nasilja i masovne pokolje nad Srbima i drugim „unutrašnjim neprijateljima“.

Ali, ne samo da se katolički biskupi nisu suprotstavili toj praksi, nego je baš u vreme najžešćeg terora, u novembru 1941. godine, održana Druga konferencija „na kojoj se uglavnom raspravljalo o načinu kako bi se ovo stanje iskoristilo za prevodjenje u katoličku vjeru što većeg broja Srba“.¹³⁰ Prekrštavanje se inače sprovodilo uz otvorenu saradnju ustaških i crkvenih vlasti. Ulogu organizatora pokatoličavanja preuzeli su biskupi, pa su se ustaške vlasti neposredno obraćale njima.¹³¹ Sa svoje strane, crkva je sprovodila ustaška uputstva pod parolom da će prelazom u rimokatoličku veru i dobijanjem „svjedodžbe čestitosti“, pravoslavni „moći ostati u svojim domovima“ i „nesmetano unapređivati svoje gospodarstvo i odgajati svoju omladinu za Boga i državu Hrvatsku“.¹³² U Rezoluciji Biskupske konferencije, održane u Zagrebu 17. novembra 1941. godine, navodi se da se „u katoličku crkvu mogu [se] primiti samo oni, koji bez svake sile potpuno slobodnom voljom prelaze iz unutar-njeg uvjerenja o istinitosti katoličke vjere i koji su u cijelosti udovoljili crkvenim propisima“. „Ta formulacija nesumnjivo pokazuje“, prema Fikreti Jelić-Butić, „da su vrhovi klera u NDH na praksu masovnog prekrštavanja, koja je poprimila apsurdne oblike, gledali kao na regularan čin, a ne kao akt nasilja, kojem su se mnogi podređivali, spašavajući vlastitu egzistenciju.“¹³³

Odnos katoličke crkve prema NDH i ustaškoj vlasti ogledao se i u uključivanju katoličke štampe u široku propagandu veličanja NDH i ustaškog režima. Karakteri-

127 *Ibid.*, 213–214.

128 M. Colić, 171.

129 Nav. prema: F. Jelić-Butić, 214.

130 M. Colić, 173.

131 Ministarstvo pravosuđa svojim aktom od 14. jula 1941, upućenom svim „biskupskim ordinarijatima“ tražilo je „da se u katoličku Crkvu ne primaju pravoslavni popovi, učitelji, zatim uopće inteligencija i napokon bogati sloj trgovaca, obrtnika i seljaka radi kasnijih eventualnih odredaba s obzirom na njih, da se ne bi izvirgavala neugodnostima vjera i ugled katolicizma“. Nav. prema: F. Jelić-Butić, 215.

132 *Ibid.*, 216.

133 *Ibid.*, 216.

stičan je opširan osvrt *Katoličkog lista* na prve dane proglašenja NDH, u kojem se, uz prikaz događaja donose Hitlerovi i Musolinijevi pozdravni telegrami Paveliću, zatim Pavelićev ukaz o imenovanju vlade NDH i tekst njegove zakletve. Nakon toga, uredništvo *Katoličkog lista* zaključuje: „Država Hrvatska je dakle, činjenica. Nju su, kao ideal, stoljećima nosili u svojim dušama naši pređi, dok ju nije Svemoguća Providnost ostvarila u godini velikog narodnog jubileja. Katolička crkva, koja je kroz 1300 godina duhovno vodila hrvatski narod u svim njegovim teškim, bolnim i radosnim danima, prati s veseljem i radošću hrvatski narod u ovim danima njegova podizanja i obnavljanja državne nezavisnosti.“¹³⁴

Utiask o simbiozi između ustaške i katoličke vlasti stvarala su i ostala sredstva javnog informisanja. O Stepinčevoj poseti Paveliću pisala je sva štampa u NDH, a ustaški radio emitovao je izvode iz govora Stepinca i Pavelića. Takođe, Stepinčeva poslanica sveštenstvu, od 28. aprila 1941. godine, ceo tekst i izvodi, emitovani su na zagrebačkom radiju uzastopno nekoliko dana. „Odu Poglavniku“ nadbiskupa Šarića objavila je ustaška štampa u Zagrebu i Sarajevu, a njene delove je emitovao i zagrebački radio. Osim tog publiciteta, „Oda“ je čitana na raznim priredbama, u školama i kasarnama.¹³⁵

Proizlazi da su Hrvatska seljačka stranka, a naročito Katolička crkva, kao tradicionalne strukture moći u hrvatskom društvu, svojom neposrednom podrškom ustaškim vlastima, uzdržavanjem da ih osude ili da se makar ograde od njih, pružile unutrašnje razloge za opravdanje i prihvatanje NDH kao legitimne tvorevine hrvatskog naroda. To se pogotovo odnosi na držanje njihovih istaknutih ličnosti: Vlatka Mačeka, potpredsednika Vlade Kraljevine Jugoslavije, i nadbiskupa Alojzija Stepinca i Ivana Šarića. U meri u kojoj je bio veliki njihov uticaj na hrvatski narod možemo reći da je i njegovo izričito i prećutno saglašavanje sa NDH bilo zasnovano na tradicionalnom tipu legitimiteta.

Oružani otpor koji je pružao Narodnooslobodilački pokret na prostoru NDH, pre svega nekadašnje Vojne krajine (Like, Korduna i Banije) i većeg dela Bosne i Hercegovine, bio je znak gubljenja poverenja u tadašnju crkvenu i političku elitu i odbijanja pokornosti ustaškom režimu, a samim time i delegitimizacije NDH. Nestankom *legitimnog* monopola fizičke sile nestaje i njena državnost. Otuda je moguće tvrditi da je ona u jednom trenutku od legitimne postala uzurpatorska vlast.¹³⁶ Čini nam se da je prekretnica u tom pogledu druga polovina jeseni 1942. godine kada se šire granice oslobođene teritorije, pre svega oko Bihaća. No, samo postepeno smanjivanje teritorije NDH i njenog upravno-političkog aparata, u četrdeset devet meseci njenog trajanja, nije dovoljno da bi se izveo ovaj zaključak. Današnje, kao i tadašnje države značajno variraju u prostornoj veličini od izuzetno malih do izuzetno velikih država. Dakle, i nevelika teritorija može biti dovoljna za konstituisanje države. Takođe, otpor je sâm po sebi relevantan argument u osporavanju državnosti NDH. Međutim, važno je, s obzirom na legitimacijske temelje te države, i

134 F. Jelić-Butić, 211.

135 M. Colić, 169–171.

136 Slični zaključci, *mutatis mutandis*, činjeni su i u odnosu na višijevsku Francusku. Vid. G. Vedel, 257–266. i 272–281.

ko joj je pružao otpor i zbog čega. Srbi, Jevreji i Romi nisu bili deo njenog ustavnog identiteta, pa njihov otpor nije ni mogao da je delegitimiše. Dakle, na historiografiji je da, s obzirom na sve te faktore, dâ precizniji odgovor na pitanje u kom trenutku NDH od legitimne postaje uzurpatorska vlast.

4.4. Neoapsolutizam

Prema tezi o protektoratu, NDH je tvorevina okupatora, uspostavljena da bi se lakše sproveda okupacija Jugoslavije, a to se ogledalo i u anektiranju najvećeg dela hrvatske jadranske obale Rimskim ugovorima. Nesumnjivo je da su Rimski ugovori, zaključeni 18. maja 1941. godine, dakle ubrzo po dolasku Pavelića na vlast, bili naplata njegovog duga Italiji. No, ugovorna predaja Italiji dela jadranske obale, a ne „aneksija“, kako navode pojedini autori, ne potvrđuje tezu o protektoratu¹³⁷ već ukazuje na karakter vlasti NDH, konkretno na poglavnikovo mesto u njenom ustavnom sistemu.

Tako, prilikom audijencije kod kralja Vitorija Emanuela III (*Vittorio Emanuele III*) Pavelić je ponudio vladajućoj italijanskoj kući Savoja krunu kralja Zvonimira (NDH se označavala kao Kraljevina Hrvatska). Kako vojvoda od Spoleta (*Spoletto*), koji je bio određen za nosioca te krune, nikada nije stupio na tron, monarhijska suverenost u NDH ostvarivala se u korist Poglavnika. Iz tih postupaka – predaje dela teritorije i nuđenja krune – moglo bi se zaključiti da je NDH pripadala srednjovekovnom obrascu organizovanja vlasti. Nesumnjivo je da ona ima elemente patrimonijalne, baštinske vlasti jer očigledno nije postojala jasna granica između privatnog i javnog, vlasništva i vladavine, položaja gospodara kuće i državnika. Otuda je i Poglavnik raspolagao zemljom, kao da je bila u njegovoj svojini. Ipak, može se reći da u NDH pretežu elementi apsolutizma, preciznije neoapsolutizma.

Naime, neoapsolutizam međuratne i ratne ustavnosti nije značio prost povratak na stari režim (*l'ancien régime*) apsolutnih monarhija. To nije više autoritarna vlast vladara ili crkve, već socijetalni cezarizam zasnovan na narodnoj metafizici, „metafizičkoj zajednici između vlasti i naroda“.¹³⁸ I Karl Šmit naglašava prevazilaženje dualističke strukture države i društva slobodnog od države u Trećem rajhu. „Država sadašnjice nije više dvočlano podeljena na državu i društvo, nego je u nizovima triju poredaka izgrađena prema državi, pokretu, narodu.“ Međutim, država u nacionalsocijalizmu, „kao poseban niz poretka u okviru političkog jedinstva nema više monopol političkoga, nego je samo jedan organ vođe pokreta“.¹³⁹ Otuda novo državno i upravno pravo sprovode načelo vođe, a sa njim i pojmove kao što su vernost, sledbeništvo, disciplina i čast.¹⁴⁰

Horizontalna organizacija vlasti NDH zasnovana na načelu jedinstva državne vlasti, naravno, u korist poglavnika, upravo je bila izraz neoapsolutizma. Načelo je-

137 Ne treba prevideti da je NDH, i pored predaje jednog dela jadranske obale Italiji, značajno uvećala svoju teritoriju u odnosu na granice Banovine Hrvatske.

138 B. Mirkine-Guetzévitch, 54–55.

139 Karl Šmit, *Tri vrste pravnounaučnog mišljenja* (prev. Danilo N. Basta), Dosije, Beograd 2003, 54.

140 *Ibid.*, 52.

dinstva vlasti bilo je primenjeno u relativnom obliku, u tom smislu da su postojali i drugi državni organi, Vlada i redovni i preki sudovi, koji su bili organizaciono i funkcionalno podređeni poglavniku. Hrvatski državni sabor jedva i da možemo da pomenemo, i to ne zato što je njegov sastav odredio poglavnik i zato što on nije mogao odlučivati bez njegove saglasnosti, budući da je istovrsna nadređenost poglavnika postojala i u odnosu na druge organe vlasti, već zato što se Sabor sastao svega dva puta – u februaru i decembru 1942. godine.

Neoapsolutizam se ogledao i u vertikalnoj organizaciji NDH, koja se zasnivala na strogoj centralizaciji vlasti. Država je formalno podeljena na velike župe, kao oblike dekoncentracije državne vlasti, a one su se delile na kotare i opštine. Veliki župan – jedini organ vlasti u župama – bio je statusno izjednačen sa ministrima u Vladi. Sve njih je postavljao Poglavnik i oni su mu bili odgovorni.

Na neoapsolutizam ukazuje i „sistem“ formalnih izvora prava NDH. Nalik nacionalsocijalističkom režimu u Nemačkoj i fašističkom u Italiji, koji nisu imali sopstvene ustave nego samo nekodifikovane organske zakone ustavnog karaktera,¹⁴¹ ni NDH nije imala ustav u formalnom smislu. Poglavnik je u NDH bio izvor svekoličkog prava. Donosio je zakone („zakonske odredbe“), na predlog resornog ministra ili bez njega, ne pozivajući se ni na jedan viši akt. Donosio je i poslovničke i pravilnike od naročitog značaja, poput Poslovnika Hrvatskog državnog sabora ili Pravilnika o radu Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Kada je reč o zakonodavnoj aktivnosti Poglavnika, posebno treba naglasiti težnju ka panjuridizaciji, što je bio samo jedan od aspekata totalitarnosti ustaškog režima.

Objašnjavajući pojam neoapsolutizma, Boris Mirkin Gecević (*Boris Mirkin-Guetzévitch*) ukazuje na to da narod ne učestvuje u obrazovanju državne volje, ali da mu se nudi da učini simboličan gest u obliku izbora ili plebiscita. Glasanje, jasno je, nema nikakav stvarni značaj. Bez obzira na to, diktature su narodne, u smislu da je bilo metafizičke zajednice između vlasti i naroda. U NDH nije bilo ni simboličnog glasanja, ali je bilo jasnih elemenata metafizike. Najpre, u Stepinčevom manipulisanju „božjim providenjem“, kada u poslanici od 28. aprila 1941. izražava veru u božje providenje da Pavelića „napuni duhom mudrosti, kako bi uzvišenu i toliko odgovornu službu vršio Bogu na čast i narodu na spas u pravdi i istini“. Naime, prema teokratskoj doktrini, nosilac suverenosti je Bog, koji tu vlast poverava na vršenje vladaocu, svome zemaljskom namesniku. Međutim, na pitanje kako se postaje vladalac, doktrina nema jedinstven odgovor. Prema jednoj varijanti, Bog to čini posredstvom providenja koje utiskuje događajima ili ljudima. Tako se na božansko pravo providenja pozvao i Hitler kada je u jednom svom govoru od aprila 1939. godine rekao: „Moja najdublja osećanja ne mogu se bolje izraziti do u obliku blagodarenja Providenju koje me je pozvalo i pomoglo mi... da postanem *Führer* moga naroda.“¹⁴²

Metafizičkim predstavama o svojoj „istorijskoj“ ulozi bio je, naravno, sklon i sâm Pavelić. Karakteristične su njegove reči u govoru koji je održao u Saboru, 28. decembra 1942. godine, na njegovoj poslednjoj sednici, kad je tumačio pitanje „od-

141 R. Marković, 72.

142 *Ibid.*, 154.

govornosti“ u političkom sistemu NDH. „Ja ne mogu demisionirati“, isticao je Pavelić, „ja se ne mogu zahvaliti, ja ne mogu na nikoga odgovornost pretovariti (...). *Ja nosim odgovornost sam za sve.* Ja ne tražim odgovornost niti 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 živote!“¹⁴³

Konačno, negujući kult vođe, metafizici su pribegavali i akademska javnost i sredstva masovnog saobraćanja. Tako, Eugen Sladović konstatuje da „hrvatski ustav ne poznaje diobu državne vlasti u toj mjeri da ih dodjeljuje različitim državnim organima“ i pojašnjava da je „državna vlast [...] usredotočena kod Poglavnika, koji je glava i predstavnik države i državnog vrhovništva, koje je uključeno u mističnoj Zvonimirovoj kruni“.¹⁴⁴ Ustaška propaganda je potom prenosila tu mističnost i na samog Pavelića, pripisujući mu posebna svojstva. Svakodnevno su se u štampi i drugim sredstvima obaveštavanja navodile različite parole, među kojima se ističu: „Štoga Poglavnik čini to je na dobrobit sviju nas“; „Poglavnik nije nikada pogriješio odkako je u svoje ruke preuzeo upravljanje sudbinom hrvatskog naroda“; „Poglavnik ima uvijek i u svakoj prilici pravo“; „Nitko od nas ne može biti veći rodoljub od Poglavnika“; „U ustaškoj Hrvatskoj pripada vođenje politike jedino i samo Poglavniku“.¹⁴⁵

Ovaj pogled na poglavnikov neoapsolutizam i kult vođe, koji je u velikoj mjeri omogućavao taj apsolutizam, upotpunjuju sliku o prirodi legitimiteta vlasti NDH. Njen legitimitet je jednim delom svakako počivao na navici ljudi da bezuslovno poštuju i slede preporuke najviših društvenih autoriteta. Tako je, zahvaljujući podršci crkvene i političke elite, NDH imala elemente tradicionalne vlasti. Međutim, Pavelićev neoapsolutizam i kult navode na zaključak da je bilo i određenih elemenata harizmatičke vlasti.

Ipak, zbog pseudoreligijske emocionalnosti ispravnije je okarakterisati tu vlast kao pseudoharizmatičku. Kod čiste harizmatičke vlasti do privrženosti i potčinjavanja dolazi zbog izuzetnih sposobnosti ili heroizma vođe, a ne propagandnog zaslepljivanja i zastrašivanja zasnovanog na razobručenom nasilju. U tom pogledu pridružujemo se opštoj oceni Karla Fridriha (*Carl J. Friedrich*) i Zbignjeva Bžežinskog (*Zbigniew K. Brzezinski*) da legitimitet totalitarnog vođstva proizlazi iz „metaracionalnih emocionalnih privlačnosti koje su strogo racionalno kanalisane“.¹⁴⁶ Naime, vladajuća ideologija stvara uverenje da je vođa izvršilac istorije, snaga koja neizbežno izranja iz predodređenog toka društvenih događaja. To navodi na poimanje ovog vođstva kao harizmatičkog. Međutim, „privlačnost“ je podržana spoljašnjim činionicima koji uopšte ne postoje kod istinske harizme, konkretno kontrolom masovnih sredstava komunikacije i propagande, i aparatom zastrašivanja.¹⁴⁷ Kao posledica or-

143 Nav. prema: F. Jelić-Butić, 145 (kurziv autorkin).

144 *Ibid.*, 144.

145 *Ibid.*

146 Carl J. Friedrich, Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, Cambridge 1956, 24.

147 *Ibid.*, 25.

ganizazione interakcije između vođe i sledbenika, neobična priroda tog vođstva se izražava u mitskom, ili čak magijskom, poistovećivanju vođe i vođenog. A, koncept koji je pomogao nacistima da ostvare podvig kolektivnog poistovećivanja, bila je rasa.¹⁴⁸

5. Zaključak

Ustavnopravna analiza obeležja NDH ukazuje na to da je ona bila država. Istina, njena državnost je mogla biti na prvi pogled sporna i zbog specifičnih okolnosti u kojima je NDH nastala i zbog toga kako je bila uređena i kojim ciljevima je težila. Otuda četiri teze u jugoslovenskoj i postjugoslovenskoj historiografiji kojima se državnost NDH osporava: teza o protektoratu, protivpravnosti, zločinu i otporu.

Teza o protektoratu najzastupljenija je i najargumentovanija. Činjenica da je NDH nastala usred Drugog svetskog rata uz punu vojnu i diplomatsku podršku Sila osovinu, pre svega Italije i Nemačke, dovodenjem Pavelića i ustaša na vlast, navodi mnoge na zaključak da je reč o takozvanoj nezavisnoj državi. Kao potvrda te teze iznosi se i to da je Italija „anektirala“ jedan deo hrvatskog primorja i da su nemačke i italijanske vojne i policijske snage imale mrežu svojih institucija u NDH. Sve to odaje utisak upravo zavisnosti NDH, njene nesamostalnosti, pa samim tim i nedržavnosti.

Međutim, svi zastupnici teze o protektoratu takođe ističu da ustaštvo predstavlja nasleđe ekstremnih nacionalističkih pravaško-frankovačkih pogleda na „hrvatsko nacionalno pitanje“. Namere ustaša bile su dobro poznate Vlatku Mačeku, kada je 10. aprila 1941. godine pozvao sav hrvatski narod da se novoj vlasti pokori, a nosioce javnih funkcija da ostanu na svojim mestima i sa novom vladom iskreno sarađuju. Bile su poznate i zagrebačkom nadbiskupu Alojziju Stepincu kada je ubrzo potom, 28. aprila 1941. godine, u svojoj poslanici zvanično pozvao katoličko sveštenstvo na uzvišeni rad na očuvanju i unapređenju NDH i izrazio veru u božje providenje da Pavelića ispuni duhom mudrosti kako bi svoju službu vršio Bogu na čast i narodu na spas. Dakle, interesi ustaša, rimokatoličkog episkopata i sveštenstva u NDH i najznačajnijeg dela hrvatske političke elite podudarili su se sa interesima Nemačke i Italije u stvaranju NDH. U tim okolnostima, teško je reći ko je tu bio čiji instrument.

U svetlosti tih uzajamnih interesa i veza treba gledati i zaključivanje Rimskih ugovora, kao i prisustvo i delovanje nemačkih i italijanskih oružanih jedinica na prostoru NDH. Nesumnjivo je da je NDH, da bi postojala, morala da pristane na određene ustupke, ali i u tim ocenama treba biti obazriv. Naime, nemačke i italijanske oružane snage pomagale su, između ostalog, hrvatskim vojnim snagama u borbi protiv ustanika, odnosno Narodnooslobodilačkog pokreta, dok je NDH imala punu vlast u ostvarivanju svog ustavnog identiteta – rešavanju takozvanog hrvatskog nacionalnog pitanja.

Teze o protivpravnosti i zločinu, kojima se takođe osporava državnost NDH, zanemaruju kriterijume postojanja države. To što je NDH bila organizovano nasilje

148 *Ibid.*, 25–26.

u trenutku nastanka – prema Kraljevini Jugoslaviji – i čitavim tokom svoga trajanja – prema etničkim i verskim grupama koje su bile smetnja rešavanju „hrvatskog nacionalnog pitanja“ – ne sprečava da se smatra za državu. Štaviše, ona se kao vojna zajednica može, u društveno-istorijskom smislu, smatrati za oličenje države.

Istina, bajonetima se može doći na vlast, ali se na njima ne može i sedeti. Otuda, tezom o otporu se tvrdi da NDH nije bila država jer ju je delegitimisao Narodnooslobodilački pokret. Uz to, širenjem mreže organa narodne vlasti na oslobođenim i neoslobođenim područjima, stalno se sužavalo vršenje efektivne vlasti ustaša, tako da već u jesen 1942. godine NDH nije ostvarivala vlast na gotovo polovini svoje ukupne teritorije. Teza o otporu, dakle, ima širi značaj i pokušava, poduprta tezom o protektoratu, da dokaže da vlast NDH ne samo da nije bila zakonita već nije bila ni legitimna. Dok teze o protivpravnosti i zločinu naglašavaju, svaka na svoj način, da NDH nije bila pravna vlast, teze o otporu i protektoratu, opet iz svojih uglova, dokazuju da vlast NDH nije bila ni legitimna, pa samim time ni faktička. Ona je bila uzurpatorska.

Takav zaključak, međutim, kosi se sa dobro poznatim činjenicama. Totalitarni režimi, a o takvom karakteru NDH nema spora u navedenoj historiografskoj literaturi, oslanjaju se na mase i vladaju zahvaljujući njihovoj podršci. U vođin totalitarni pokret njih navode elite. Snagom svog društvenog uticaja elite dovode do unutrašnjeg opravdanja i prihvatanja totalitarnog režima u narodu. Tako je i legitimitet NDH jednim delom svakako počivao na navici ljudi da bezuslovno poštuju i slede preporuke najviših društvenih autoriteta. Zahvaljujući podršci crkvene i političke elite, ona je imala elemente tradicionalne vlasti. Međutim, njen legitimitet se održavao i spoljnim sredstvima. Pavelićev neoapsolutizam i kult vođe koji su negovali crkva, akademska javnost i naročito sredstva masovne propagande, a sve u uslovima razobručenog terora, ukazuju na to da je u njoj bilo i elemenata pseudoharizmatičke vlasti.

Da rezimiramo, ustavnopravno NDH je bila svojevrsna vojna zajednica koja je, dok je postojala, vodila unutrašnji rat prema delovima svoga stanovništva koji su stajali na putu rešavanja tzv. hrvatskog nacionalnog pitanja. U politici koja je služila tom ustavnom identitetu NDH je ostvarivala najvišu vlast na svojoj teritoriji i nije se mogla smatrati protektoratom ni Nemačke ni Italije. Pak, uspešnost sa kojom je sprovodila tu identitetsku misiju, a koja se objašnjava, jednim delom, i podrškom crkvene i političke elite, daje za pravo da se vlast NDH, makar do jeseni 1942. godine, okarakterise kao legitimna, a ne uzurpatorska. Konačno, političko-ideološke veze sa Nemačkom i Italijom nesumnjivo su postojale i ogledale su se, između ostalog, u preuzimanju njihovih ustavnopravnih rešenja, što je došlo do izražaja i u neoapsolutizmu Ante Pavelića.

Rezime

U stručnoj literaturi, i jugoslovenskoj i postjugoslovenskoj, osporava se državnost NDH. U prilog tom stavu postoje četiri teze: teza o protektoratu, o protivpravnosti, o zločinu i o otporu. Polazeći od toga da ustavnopravno kvalifikovanje NDH ima ne samo teorijsko-saznajni, već i praktično-politički značaj, u ovom radu se proveravaju pomenute teze i odgovara na pitanje da li je NDH bila država. Da bi se definisao odgovarajući pojmovni okvir, najpre se daje opšteteorijsko određenje države, zasnovano na društveno-istorijskim okolnostima u kojima ona nastaje, njenim zadacima i elementima: naciji, teritoriji i vlasti. S obzirom na tako dobijeni pojam države, dolazi se do zaključka o, u najboljem slučaju, ideologizovanosti tih teza. Naime, ustavnopravna analiza pokazuje da je NDH bila vojna zajednica koja je, dok je postojala, vodila unutrašnji rat protiv delova svoga stanovništva koji su stajali na putu rešavanja tzv. hrvatskog nacionalnog pitanja. U politici koja je služila tom ustavnom identitetu NDH je ostvarivala najvišu vlast na svojoj teritoriji i nije se mogla smatrati protektoratom ni Nemačke ni Italije. Pak, uspešnost sa kojom je sprovodila tu identitetsku misiju, a koja se objašnjava, jednim delom, i podrškom crkvene i političke elite, daje za pravo da se vlast NDH, makar do jeseni 1942. godine, okarakterise kao legitimna, a ne uzurpatorska. Konačno, ideološko-političke veze s Nemačkom i Italijom nesumnjivo su postojale i ogledale su se, između ostalog, u preuzimanju njihovih ustavnopravnih rešenja, što će doći do izražaja u neoapsolutizmu Ante Pavelića.

Ključne reči: *Nezavisna Država Hrvatska. Efikasnost vlasti. Legitimnost vlasti. Totalitarizam. Neoapsolutizam*

UDK 355.48(497.5)"1941/1945" ; 94(497.5)"1941/1945"

Marko Davinić

PRAVNO USTROJSTVO I DELOVANJE VOJNIH I POLICIJSKIH SNAGA NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

„Nakon što se raspala Jugoslavija, usledio je hrvatski osvetnički pohod uništavanja pravoslavnih Srba. Ovo spada u najužasnija masovna ubijanja svetske istorije.“

Herman Nojbaher, nacistički
diplomata i specijalni izaslanik
za Jugoistok¹

1. Uvod

O fenomenu Nezavisne Države Hrvatske napisan je u proteklih sedam decenija veliki broj respektabilnih naučnih radova u našoj zemlji i inostranstvu. Tokom postojanja socijalističke Jugoslavije, NDH je proučavana prvenstveno sa stanovišta ratnih operacija, političkih dešavanja, a posebno genocida učinjenog na njenim prostorima. S druge strane, u poslednje dve decenije pojavio se značajan broj radova u Hrvatskoj, ali i u Srbiji, koji u fokusu svog istraživanja imaju dominantno pitanja organizacije i funkcionisanja oružanih snaga NDH. Predmet ovog istraživanja ogleda se u kombinaciji navedena dva pristupa, odnosno u paralelnom proučavanju pravnog ustrojstva vojnih i policijskih snaga NDH, kao i njihovog delovanja i zločina koji su one učinile tokom rata. Smatramo da nam ovakav pristup omogućava objektivno sagledavanje karaktera i uloge tih jedinica, što predstavlja i osnovni cilj samog istraživanja. Naravno, svesni smo da kompletno iscrpljivanje ove kompleksne i obimne teme nije moguće ni u znatno obimnijim, monografskim radovima, a posebno ne u formi naučnog članka, pripremljenog za zbornik.

Rad je nastao dominantno na osnovu istraživanja sprovedenog u januaru i februaru 2017. godine u Vojnom arhivu u Beogradu, u kome se nalazi najobimnija

1 *Srbi u memoarima Hermana Nojbahera* (prir. Nikola Živković), Jasen, Beograd 2007, 85.

i najznačajnija arhivska građa za proučavanje fenomena NDH. Značajan izvor informacija za pisanje rada predstavljala je i novija hrvatska i srpska historiografska literatura posvećena pitanjima oružanih snaga NDH (pre svih, monografski radovi Damira Juga,² Davora Kovačića³ i Bojana Dimitrijevića⁴). Takođe, veoma koristan izvor originalnih dokumenata predstavljao je i zbornik Vojnog arhiva (Vojnoistorijskog instituta) o zločinima u NDH, objavljen 1993. godine.⁵ On sadrži autentičnu arhivsku građu, dominantno iz 1941. godine, koja je i najbitnija za razumevanje (pravnog) karaktera NDH i zločina učinjenih u njenim okvirima. Nažalost, prvi tom zbornika ostao je, bar za sada, i poslednji. Takođe, neophodno je napomenuti da najveći broj naučnih radova o fenomenu NDH nije preveden na engleski jezik, pa je ostao nedostupan stranim istraživačima i njihovoj široj javnosti.

Rad je podeljen na tri centralna dela. U prvom je analiziran istorijski kontekst u kome je nastala NDH i njene vojne i policijske snage. U drugom delu je analizirano pravno ustrojstvo i delovanje vojnih snaga NDH, koje su obuhvatale Domobranstvo, Ustašku vojniciu, Oružništvo i legionarske jedinice, a treći deo rada posvećen je ustrojstvu i delovanju Ravnateljstva za javni red i sigurnost i Ustaške nadzorne službe, kao osnovnih poluga njenih policijsko-obaveštajnih snaga. U zaključnim razmatranjima su izloženi osnovni rezultati istraživanja, ali je dat i vrednosni sud o vojnim i policijskim snagama NDH.

2. Istorijski kontekst u kome je nastala NDH i njene vojne i policijske snage

Nastanak NDH i genocid koji je učinjen prvenstveno nad srpskim stanovništvom nisu posledica isključivo događaja koji su prethodili njenom uspostavljanju u prvoj polovini XX veka, već svoje poreklo vuku iz brojnih složenih istorijskih okolnosti koje prevazilaze obim i predmet istraživanja u ovom radu.⁶ Zbog toga će izlaganje

2 Damir Jug, *Oružane snage NDH – sveukupni ustroj*, Nova stvarnost, Hinus, Zagreb 2004.

3 Davor Kovačić, *Redarstveno-obaveštajni sustav Nezavisne Države Hrvatske od 1941. do 1945. godine*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2009; Davor Kovačić, *Oružništvo Nezavisne Države Hrvatske, Redarstveno tijelo i vojna postrojba 1941. – 1945*, Despot Infinitus, Zagreb 2014.

4 Bojan B. Dimitrijević, *Ustaška vojska Nezavisne Države Hrvatske 1941–1945*, Institut za savremenu istoriju, Beograd 2016.

5 *Zločini na jugoslovenskim prostorima u Prvom i Drugom svetskom ratu: zbornik dokumenata, tom I, Zločini Nezavisne Države Hrvatske* (odgovorni urednik Slavko Vukčević), Vojnoistorijski institut, Vojni arhiv, Beograd 1993.

6 Akademik Vasilije Krestić, tako, naglašava: „Pokazao sam i velikim brojem naučno proverenih izvora, najviše hrvatskog porekla, dokazao da je ideja o genocidnom rešenju srpskog pitanja, kojoj je bio cilj stvaranje velike i etnički čiste – koliko je moguće više katoličke Hrvatske, u potpunosti bila oformljena pre stvaranja zajedničke države Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, kao i potonje Jugoslavije, tj. da se ona ne može dovoditi u bilo kakvu vezu i opravdavati tzv. velikosrpskom hegemonističkom i šoviniističkom politikom, diktaturom kralja Aleksandra i tobožnjim ugnjetavanjem Hrvata, na čemu su insistirali i još uvek insistiraju hrvatska publicistika i historiografija. (...) Srbi su pod komunističkom vlašću bili prinuđeni da prihvate lažnu simetriju o krivici, čime su zločinci prikriiveni a razmere zločina umanjene. Posle toga je na oči tzv. bratstva i jedinstva izgrađena nova Titova Jugoslavija.“ – Vasilije Krestić, *Dosije o genezi genocida nad Srbima u NDH*, Prometej, Novi Sad 2009, 7, 10. Isti autor naglašava da je

u ovom uvodnom delu biti koncentrisano samo na glavne događaje koji su prethodili nastanku NDH i njenih vojnih i policijskih snaga.

Neposredan povod za nastanak ustaškog pokreta u emigraciji bilo je ubistvo predsednika Hrvatske seljačke stranke Stjepana Radića u Parlamentu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1928. godine, nakon čega kralj Aleksandar I Karađorđević zavodi diktaturu 6. januara 1929. Ona je bila praćena raspuštanjem Narodne skupštine, ukidanjem Ustava iz 1921. godine i zabranom političkog rada stranaka u celoj državi. Ante Pavelić, koji je u to vreme bio poslanik u Skupštini i istaknuti član Hrvatske stranke prava, napušta Kraljevinu Jugoslaviju i prebacuje se u Italiju.⁷

Ustaški pokret pod njegovim rukovodstvom 1929. dobija zvanično ime „Ustaša – Hrvatska revolucionarna organizacija“, dok tridesetih godina nastaju organizacioni, programski i ideološki dokumenti tog pokreta – „Ustav“ (1932) i „Načela hrvatskog ustaškog oslobodilačkog pokreta“ (1933).⁸ Ti dokumenti su, gotovo deceniju kasnije, postali temelj za izgradnju nove države, s obzirom na to da NDH tokom svog postojanja nije imala ustav u formalnom smislu.

U vojnim logorima u Mađarskoj i Italiji vršena je tridesetih godina obuka ustaša za terorističke akcije. Nakon atentata u Marselju na kralja Aleksandra I 1934. godine, koji su organizovali ustaše i pripadnici organizacije VMRO, usledila je formalna zabrana ustaške organizacije u Italiji i njihova internacija na ostrvo Lipari,⁹ dok je Pavelić, zajedno sa Eugenom Didom Kvaternikom, uhapšen i zatvoren u tamnicu u Torinu.¹⁰ Ipak, ustaški pokret vremenom počinje da ostvaruje sve snažniji uticaj na organizacije koje se formiraju u Hrvatskoj.¹¹

tokom celokupne zajedničke istorije odnose Srba i Hrvata „duboko remetila hrvatska politika utemeljena na državnom i istorijskom pravu i na ustanovi hrvatskog ‘političkog’ (konstitutivnog) naroda“, pri čemu su Srbi u Hrvatskoj tretirani kao pravoslavni Hrvati i deo tog političkog naroda. Vid. Vasilije Đ. Krestić, *Genocidom do Velike Hrvatske*, Catena mundi, Beograd 2015, 149. O koncepcijama hrvatskog državnog prava i političkog naroda, vid. i: Mirjana Stefanovski, *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2008, 11–39.

7 Vid. B. Dimitrijević, 19.

8 *Zločini NDH*, XXXI.

9 Kako se ističe, „broj ustaša na Liparima kretao se nešto više od 500 osoba. Tamo su živjeli u internaciji, bez vojničke opreme, naoružanja i u civilnim odijelima. Ipak, zadržana je vojnička struktura, ali pod snažnom prismotrom talijanskih vlasti, s ograničenim pravom kretanja i uz dnevne provjere brojnog stanja“. – Amir Obhodaš, Mario Verhas, Bojan Dimitrijević, Zvonimir Despot, *Ustaška vojnica 1, Oružana sila Ustaškog pokreta u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941. – 1945*, prva knjiga, travanj 1941. – rujan 1943, Despot Infinitus, Zagreb 2013, 26.

10 Opisujući svoje tamničke dane u Torinu, Pavelić naglašava: „Nikoga, tko se nalazi u zatvoru, ne drže čovjekom; tako većina zatvorenika dolazi do uvjerenja da zaista nisu ljudi. (...) Zatvori, stražari, a da ne spominjem ostale propise, sve je to dobro smišljeno, kako bi lišili zatvorenika njegovih ljudskih osobina.“ Ove Pavelićeve reči, kao da cinično opisuju koncentracione logore u NDH, a ne njegov boravak u zatvoru u Torinu, u kome je, prema sopstvenim rečima, imao mogućnost da čita zatvorske knjige i novine. Vid. Ante Pavelić, *Doživljaji, Kako sam osnovao Nezavisnu Državu Hrvatsku*, Despot Infinitus, Zagreb 2015, 64, 69.

11 Takve organizacije bile su Domagoj, Uzdanica, Ustaški sveučilišni centar, Križari i dr. – *Zločini NDH*, XXXI–XXXII. O tom periodu Ante Pavelić govori na sledeći način: „Ustaški pokret poprimio je sve veću važnost u domovini. Naš oslobodilački pokret nije više bio samo stvar naše organizacije, same po sebi čvrste i snažne, nego i stvar čitavog hrvatskog naroda, koji je

Samo dva dana nakon što je Jugoslavija 25. marta 1941. pod pritiskom Nemačke pristupila Trojnom paktu,¹² došlo je do masovnih demonstracija u Beogradu i vojnog udara u kome je zbačena dotadašnja jugoslovenska Vlada.¹³

Na sastanku o situaciji u Jugoslaviji održanom u operativnom štabu Vermah- ta u Berlinu 27. marta 1941. razmatrane su okolnosti nakon puča i napravljen je plan njenog brzog razbijanja. Na sastanku je konstatovano da se zbog novonastale situacije na Balkanu „početak operacije ‘Barbarosa’ mora odložiti za četiri nedelje“. Takođe je istaknuto da će prilikom napada na Jugoslaviju Hrvati stati na nemačku stranu. U vezi sa tim, naglašeno je i sledeće: „Hrvatska će unutar svojih nacional- nih granica postati samostalna država. Nemačka se neće mešati u njene unutrašnje političke prilike“.¹⁴ Bez ultimatumata ili objave rata, Nemačka je napala Jugoslaviju 6. aprila 1941. i posle samo jedanaest dana jugoslovenska Vrhovna komanda morala je da potpiše безусловnu kapitulaciju.¹⁵

Vojni otpor Kraljevine Jugoslavije u Aprilskom ratu nije bio snažan, ne samo zbog tehnološke inferiornosti jugoslovenskih snaga u odnosu na nemačke jedini- ce, već i zbog sveopšte izdaje u hrvatskim redovima. Kako se naglašava, „ljudstvo jedinica u kojima preovlađuju Hrvati ne odaziva se na mobilizaciju, a mobilisano mahom otkazuje poslušnost, ponegde pribegavajući i ubijanju oficira, a gdekud se

smatrao taj pokret jedinom narodnom organizacijom za oslobođenje te je upirao oči u njegovo vodstvo, koje se nalazilo u inozemstvu, čekajući od njega znak za opći i konačni ustanak.“ On dodaje još: „Mladi svećenici, kao i uostalom veći dio mladih redovnika u domovini, a osobito iz franjevačkog reda, simpatizirali su naš Ustaški pokret.“ – A. Pavelić, 84, 88.

12 U vezi sa pristupanjem Jugoslavije Trojnom paktu, Pavelić je opisao svoj susret sa nemačkim ministrom spoljnih poslova Joakimom fon Ribentropom (*Joachim von Ribbentrop*) 6. juna 1941. u okolini Salcburga: „Prigodom moga prvog razgovora sa njemačkim ministrom vanjskih poslova (...) reče mi on: ‘...da ne samo da nisu htjeli rat sa Jugoslavijom, nego da su joj osigurali netaknuto njezino postojanje i obećali njeno povećanje garantiranjem dobitka Soluna, to jest njezin izlazak na Egejsko-Mediterransko more.’“ – *Ibid.*, 104.

13 Kako ističe Pavlović, „polet demonstracija protiv pakta pokazao je da većina Srba, ali ne samo njih, smatra da zemlja treba da bude na strani svojih saveznika iz Prvog svetskog rata. Puč je bio više spontana emotivna reakcija nego pripremana zavera. Sproveli su ga protiv slabe jugoslovenske vlade oficiri koji su želeli da spasu čast ne samo Srbije nego i Jugoslavije kako su je oni shvatali.“ – Stevan K. Pavlović, *Srbija: istorija iza imena*, Klio, Beograd 2004, 171. Prema mišljenju Mileta Bjelajca, „ne stoje ni mnoge tvrdnje o puču kao posledici strane zavere. Neosporna je činjenica da je Velika Britanija pomagala mnoge organizacije, poput Zemljoradničke partije, Narodne odbrane, Srpskog kulturnog kluba, ali oni nisu bili ni organizatori ni sprovodioci puča. Britanska obaveštajna služba počela je od 21. marta da preduzima inicijativu da dođe do prevrata, ali organizatori puča bili su samonikla organizacija, čiji su članovi bili vođeni nacionalnim i patriotskim osećanjima, a ne interesima drugih zemalja. Drugim rečima, uticaj stranih obaveštajnih službi u događajima od 27. marta ne može se osporiti, ali im ne treba davati ni značaj koji nisu imale“. Navedeno prema: Jovan Gajić, *Kako je Srbija rekla ne Hitleru*, <http://www.politika.rs/scc/clanak/351877/Tema-nedelje/Kako-je-Srbija-rekla-ne-Hitleru>, 10. maj 2017.

14 Злочини НДХ, док. 1.

15 Kako se ističe, „posle beogradskog prevrata 27. marta 1941. Hitler je rešio da zauvek uništi tu ‘versajsku tvorevinu’ Jugoslaviju. Bio je besan što su njegovi neposredni planovi bili poremećeni i hteo je da kazni Srbe, koje je smatrao glavnim uzročnicima evropskog nereda. Ne samo da su se Sloveni nalazili nisko na nacističkoj rasnoj skali nego se kod Hitlera ispoljio i austrijski protivsrpski stav od pre Prvog svetskog rata“. – S. K. Pavlović, 172.

i cele jedinice predaju neprijatelju“.¹⁶ U izveštaju komandanta pozadine 2. armije Vojske Kraljevine Jugoslavije od 13. aprila se, između ostalog, naglašava: „Sve jedinice popunjene hrvatskim elementom napustile su redove i otišle su kućama sa oružjem. Napuštanje redova naređivano je i od strane oficira Hrvata. Srpski oficiri – komandanti i komandiri ukoliko nisu uspjeli da pobegnu ranjeni su, poubijani ili zarobljeni.“¹⁷ Govoreći o tom periodu Ante Pavelić ističe: „Beogradski vlastodršci pravili su sebi iluzije da je jugoslovenska vojska doista bila jaka vojska, koja je kadra mjeriti se i s njemačkom vojskom. Oni su podcjenjivali hrvatski čimbenik u vojsci, to jest nisu htjeli vjerovati da se vojnici, novačeni u Hrvatskoj, neće boriti za Jugoslaviju, koju su smatrali svojim neprijateljem...“¹⁸ U razoružavanju Vojske Kraljevine Jugoslavije ustašama su u velikoj meri pomagale poluvojne formacije hrvatske građanske i seljačke zaštite,¹⁹ ali i obični građani i seljaci hrvatske nacionalnosti.²⁰

O pripremama za razbijanje Jugoslavije svedoči i izjava zapovednika vazduhoplovstva NDH Vladimira Krena da je u Kraljevini Jugoslaviji „izvršena, a i neprekidno se je vršila promičba, tako da su mnogi zrakoplovci Hrvati bili odgojeni u čisto Ustaškom duhu“.²¹ Takođe, u govoru od 28. maja 1941. godine vojskovođa NDH Slavko Kvaternik je izjavio: „Ja sam skupio sam u Hrvatskoj 45.000 zakletih ustaša, a da zato nije nitko znao.“²² Iako se ovakve izjave mogu uzeti kao preuveličane i date u vreme nastanka nove države u kome je svako želeo da istakne sopstveni doprinos za njeno uspostavljanje, one predstavljaju značajno svedočanstvo o postojanju i jačanju ustaške ideje, ne samo u emigraciji, nego i na teritoriji Kraljevine Jugoslavije.

16 *Zločini NDH*, XIX.

17 *Ibid.*, dok. 7.

18 A. Pavelić, 105.

19 *Zločini NDH*, 12, fn. 5. O tim formacijama, vid. opširno: Željko Karaula, *Mačekova vojska, Hrvatska seljačka zaštita u Kraljevini Jugoslaviji*, Despot Infinitus, Zagreb 2016.

20 Tako Pavelić ističe da je „veliki dio srpskih trupa bio razoružan od samog pučanstva, seljaka i građana. Sjećam se, kao primjer, slučaja koji se odigrao u jednom selu pokraj Ogulina. Jedan kapelan sa dvadesetak seljaka i seljakinja razoružali su i zarobili stotinu jugoslavenskih vojnika, među njima četiri generala“. – A. Pavelić, 117–118. Iako se opis navedenog događaja može smatrati preuveličanim, on jasno govori o raspoloženju hrvatske populacije prema zajedničkoj, jugoslovenskoj državi i vojsci, kao i o brzom raspadu jugoslovenskih trupa na većem delu teritorije novouspostavljene NDH.

21 *Poviest zračnih snaga 1941. godine*, Uvod napisao Zapovjednik zrakoplovstva Vladimir Kren: Vojni arhiv Ministarstva odbrane Republike Srbije (dalje: VA), fond Nezavisna Država Hrvatska (dalje: NDH), kutija (dalje: k.) 125, fascikla (dalje: f.) 15, dokument (dalje: d.) 5, str. 2. Vladimir Kren je bio kapetan Ratnog vazduhoplovstva Kraljevine Jugoslavije sve do početka aprila 1941. kada je svojim avionom prebegao u Grac. Sa sobom je odneo i planove jugoslovenskih aerodroma koje je predao Nemcima neposredno pred napad na Jugoslaviju. U novoformiranoj državi postavljen je na mesto zapovednika zrakoplovstva NDH i ubrzo je unapređen u čin generala. O tim događajima Kren govori na sledeći način: „Da dokaže, da je neprijatelj hrvatskog naroda u zemlji, a ne izvan nje, odletio je dne 3. travnja o. g. današnji Zapovjednik Zrakoplovstva Nezavisne Države Hrvatske, na svom zrakoplovu u Njemačku, da tamo svojom glavom zajamči, da hrvatski narod ne smatra Veliki Njemački Rajh svojim neprijateljem, nego spasiteljem i osloboditeljem. Zapovjednik vratio se je u svoju oslobođenu Domovinu 11. travnja o. g. kada je započelo stvaranje današnjeg hrvatskog zrakoplovstva.“ – *Ibid.*, 3.

22 VA, NDH, k. 150I, f. 19, d. 13.

Najznačajniji datum u kratkoj istoriji NDH bio je 10. april 1941, dan kada je još za vreme trajanja Aprilskog rata proglašena nova država, ali istovremeno donet i preduzet čitav niz akata i radnji. Zamenik poglavnika i vrhovni zapovednik celokupne vojne sile Slavko Kvaternik održao je putem radija govor, u kome je proglasio uspostavljanje NDH i, između ostalog, naglasio: „Pozivam sve Hrvate u kojem god mjestu bili, a naročito sve časnike, podčasnike i momčad celokupne oružane snage i javne sigurnosti, da drže najveći red i da svi smjesta prijave zapovjedništvo oružane snage u Zagrebu mjesto gde se sada nalaze, te da cijela oružana snaga smjesta položi zakletvu vjernosti nezavisnoj državi Hrvatskoj i njenom Poglavniku. Cjelokupna vlast i zapovjedništvo celokupne oružane snage preuzeo sam danas kao opunomoćenik Poglavnika.“ Desetak minuta nakon tog proglašenja, javnosti se putem radija obratio i predsjednik Hrvatske seljačke stranke dr Vlatko Maček i pozvao svoje pristalice da se pokoravaju novim vlastima.²³ Istog dana Slavko Kvaternik je doneo rešenje o imenovanju visokih oficira na najodgovornija mesta u oružanim snagama NDH²⁴ i uputio telegram zahvalnosti Adolfu Hitleru. U njemu se, između ostalog, naglašava: „U času oslobođenja, za koje smo se mi Hrvati tako teško borili i teško patili, u našu radost meša se kličanje dolasku Vaših veličanstvenih oružanih snaga. Zahvaljujem Vam u ime hrvatskog naroda za zaštitu, koju nemačka vojska pruža hrvatskom nacionalnom ustanku i molim za priznavanje naše Nezavisne Države Hrvatske od strane Velikog Nemačkog Rajha. Živeo Firer nemačkog naroda.“²⁵

Istog dana Glavni ustaški stan izdao je saopštenje da se sve ustaše na teritoriji NDH organizuju u ustaške jedinice, preuzmu mesnu vlast, osiguraju imovinu, razoružaju srpske vojnike i druge neprijatelje i povežu sa najbližim ustaškim vojnim zapovednikom. U tom dokumentu se, između ostalog, naglašava da „u krajevima i mjestima gdje ustaški prodorni odjeli još nisu stigli imadu ustaše sami postrojiti odjele pučkih ustaša (...)“.²⁶ Time je postavljena osnova za delovanje tzv. divljih ustaša, o kojima će u radu biti više reči. Konačno, odmah nakon proglašenja NDH, Slavko Kvaternik je, po nalogu Ante Pavelića, potpisao Zakon o osnutku vojske i mornarice Države Hrvatske.²⁷ Taj zakon je bio vrlo kratak i površan. U njemu je naglašeno da je „zadaca vojsci pružati sigurnost i zaštitu Državi Hrvatskoj protiv vanjskih i unutarnjih neprijatelja i čuvati njen red i poredak prema propisanim

23 *Zločini NDH*, dok. 2.

24 Vid. detaljno: *Ibid.*, dok. 3.

25 *Ibid.*, dok. 4. Ubrzo je telegram slične sadržine Adolfu Hitleru uputio i Ante Pavelić. U svom odgovoru 15. aprila 1941, Hitler je između ostalog istakao: „Za mene je sasvim osobita radost i zadovoljstvo da Vam u ovom času, u kome hrvatski narod pobjedonosnim nastupnim maršom jedinica sila Osovine opet nalazi svoju dugo željenu slobodu, mogu izreći priznanje Nezavisne Države Hrvatske od strane Nemačkog Rajha.“ Istog dana, Ante Pavelić je izrazio zahvalnost za priznanje sledećim rečima: „Duboko dirnut potvrđujem Vam prijem telegrama kojim ste mi izrazili priznavanje Nezavisne Države Hrvatske od strane Nemačkog Rajha. U ime celog hrvatskog naroda, a naročito u svoje sopstveno ime zahvaljujem Vam, Fireru, za veliko poverenje koje ste ukazali hrvatskom narodu i meni s molbom da primite uveravanje da ćemo u čitavoj budućnosti pokazati da smo dostojni tog poverenja. (...) Ljubav i divljenje hrvatskog naroda za Firera Velikog Nemačkog Rajha su bezgranični.“ – *Ibid.*, dok. 8 i 9.

26 *Ibid.*, dok. 5.

27 Pomenuti zakon potpisan je 10. aprila 1941, a objavljen je dan kasnije u *Narodnim novinama NDH*. Vid. i: D. Jug, 16.

zakonima“.²⁸ S obzirom na to da je donet za vreme trajanja Aprilskog rata, tim propisom se predviđa i da svi vojni obveznici sa teritorije NDH prestaju biti obveznici Vojske Kraljevine Jugoslavije.²⁹

Nakon proglašenja NDH i dolaska Pavelića i ustaša iz emigracije, imenovana je 16. aprila 1941. prva Vlada sa devet ministara i država menja ime iz Država Hrvatska u Nezavisna Država Hrvatska.³⁰ Pošto Vlada nije mogla odmah da uspostavi vlast na celom području, na terenu su te poslove obavljali ustaški poverenici, koji su imenovani za različita područja i gradove.³¹ Ubrzo je cela država podeljena na velike župe, kotare, gradove i opštine.³²

Takođe, u prvim mesecima postojanja NDH donet je čitav niz zakonskih odredaba iz kojih se jasno mogao videti totalitarni karakter države,³³ u kojoj nije bilo mesta ni za koga drugog osim za Hrvate,³⁴ katoličke ili islamske³⁵ veroispo-

28 Član 4 Zakona o osnutku vojske i mornarice Države Hrvatske.

29 D. Jug, 16.

30 *Ibid.*, 9. Govoreći o prvoj vladi i zastupljenosti različitih „hrvatskih“ krajeva u njoj, Pavelić naglašava: „U vladi su bile predstavljene hrvatske pokrajine, ali veći deo bio je iz Bosne, Hercegovine i Like, što je bilo razumljivo zbog činjenice da su te pokrajine davale uvijek najveći postotak odlučnih i spremnih ljudi na žrtve u teškoj i dugoj borbi za državnu nezavisnost.“ – A. Pavelić, 112.

31 D. Jug, 9.

32 Velike župe osnovane su Zakonskom odredbom o velikim župama 10. juna 1941. godine i bilo ih je ukupno 22. Nosile su sledeće nazive: Baranja (sedište Osijek), Bribir-Sidraga (sedište Knin), Bilogora (sedište Bjelovar), Cetina (sedište Omiš), Dubrava (sedište Dubrovnik), Gora (sedište Petrinja), Hum (sedište Mostar), Krbava-Psat (sedište Bihać), Lašva-Glač (Sedište Travnik), Lika-Gacka (sedište Gospić), Livac-Zapolje (sedište Nova Gradiška), Modruš (sedište Ogulin), Pliva-Rama (sedište Jajce), Pokupje (sedište Karlovac), Posavje (sedište Brod), Prigorje (sedište Zagreb), Sana-Luka (sedište Banja Luka), Usora-Soli (sedište Tuzla), Vinodol-Podgorje (sedište Senj), Vrhbosna (sedište Sarajevo), Vuka (sedište Vukovar) i Zagorje (sedište Varaždin). U okviru svake od navedenih velikih župa postojao je veći broj kotara (kotarskih oblasti). Vid. VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 1, str. 9.

33 Sam Pavelić nije krio totalitarni karakter države, već se njim i hvalio. Tako je prilikom pristupanja NDH Trojnom paktu u Veneciji 15. juna 1941, između ostalog, izjavio: „Ovaj je čin za hrvatski narod od velike i odlučne važnosti, budući da nam je dva meseca nakon našega državnog i narodnog uskrnuća omogućeno, da se vratimo u zbor država s totalitarnim sustavom vladavine...“ – *Zločini NDH*, dok. 60.

34 U takvoj državi ne samo da nije bilo mesta za Srbe, nego je i njihov jezik postao nepoželjan. U težnji da se što više udalji od jugoslovenskog nasleđa, Pavelić se trudio da uvede i „novi“ jezik, koji bi se razlikovao od uobičajene terminologije u srpsko-hrvatskom jeziku. Kao ilustracija, može da posluži Pavelićev opis atentata u Marselju na kralja Aleksandra I: „Najednom iskoči iz publike čovjek i potrči, stane na nogostup samovoza, prihvati se rukom za samovoz i ispali na kralja više hitaca iz automatskog samokresa.“ – A. Pavelić, 27. U vezi sa novim jezikom naglašava se da su „ustaše svojim dolaskom (povratkom) u Hrvatsku 1941. donijeli mnogo novih-drukčijih od dotadašnjih riječi, simbola i prakse. Uočljivo je ustaško odbacivanje svega što je držano jugoslovenskim (srpskim) i redefiniranje hrvatske simbolike u znaku ustaštva ili ranije povijesne prakse“. – Amir Obhodaš, Mario Verhas, Bojan Dimitrijević, Zvonimir Despot, *Ustaška vojnica 2, Oružana sila Ustaške pokreta u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941. – 1945*, druga knjiga, rujan 1943 – svibanj 1945, Despot Infinitus, Zagreb 2013, 118.

35 Pavelić se susreo sa zagrebačkim muftijom Ismetom Muftićem 23. aprila 1941, kada je izjavio da su „Bošnjaci muslimani (...) krv naše krvi, oni su cvijet naše hrvatske narodnosti, i prema tome će biti gledani od cijelog hrvatskog naroda i od Hrvatske Države“. Nav. prema: D. Kovačić (2014), 38 fn. 93. Od samog osnivanja NDH, vodilo se računa o običajima i tradiciji pripadnika

vesti.³⁶ Iako nose naziv „zakonske odredbe“ jasno je da su to bili samo dekreti i izrazi volje poglavnika NDH, a nikako pravi zakoni u formalnom smislu. Kako se ističe, „ova poplava zakona objašnjava se, kako potrebom Poglavnika da se pokaže kao vrhunski faktor koji u svojim rukama usredsređuje sve funkcije vlasti, tako i potrebom da se NDH izgradi kao država uz stalno ukazivanje na hrvatsko istorijsko i državno pravo“.³⁷

Takvim zakonima regulisan je, između ostalog, i rad vojnih i policijskih snaga NDH, čijoj analizi su posvećeni drugi i treći deo ovog rada.

muslimanske zajednice i o njihovom pridobijanju za interese novostvorene države. Tako se u naredbi Slavka Kvaternika krajem aprila 1941. godine naglašava sledeće: „Naročiti obzir imade se obratiti na vjerske običaje kod vojnika muslimanske vjeroispovesti, kojima svakom prilikom omogućiti vršenje vjerskih dužnosti. Hranu im priređivati posebno prema vjerskim običajima.“ – Naredba broj 2. vojskovođe Slavka Kvaternika koju je u pisanom obliku 30. aprila 1941. objavio zapovednik celokupne Hrvatske kopnene vojske general Vladimir Laksa: VA, NDH, k. 84, f. 6, d. 19, str. 4.

36 Najznačajniji propisi koji su doneti u ovom periodu su sledeći: Zakonska odredba za odbranu naroda i države od 17. aprila 1941. (*Narodne novine NDH* od 11. do 12. aprila 1941), Zakonska odredba o zabrani ćirilice od 25. aprila 1941. (*Narodne novine NDH* od 25. aprila 1941), Zakonska odredba o državljanstvu od 30. aprila 1941. (*Narodne novine NDH* od 23. aprila do 5. maja 1941), Zakonska odredba o rasnoj pripadnosti od 30. aprila 1941. (*Narodne novine NDH* od 23. aprila do 5. maja 1941), Zakonska odredba o zaštiti arijevske krvi i časti Hrvatskog naroda od 30. aprila 1941. (*Narodne novine NDH* od 23. aprila do 5. maja 1941), Zakonska odredba o prijelazu s jedne vjere na drugu od 3. maja 1941. (*Narodne novine NDH* od 5. maja 1941), Zakonska odredba o prijekim sudovima od 17. maja 1941. (*Narodne novine NDH* od 20. maja 1941), Zakonska odredba o zaštiti narodne i arijevske kulture hrvatskog naroda od 4. juna 1941. (*Narodne novine NDH* od 4. juna 1941), Zakonska odredba o obaveznoj prijavi imetka židova i židovskih poduzeća od 5. juna 1941. (*Narodne novine NDH* od 5. juna 1941), Zakonska odredba o sprečavanju prikrivanja židovskog imetka od 5. juna 1941. (*Narodne novine NDH* od 5. juna 1941), Zakonska odredba o istočnoj granici NDH od 7. juna 1941. (*Narodne novine NDH* od 8. juna 1941), Zakonska odredba o pokretnom prijekom sudu od 24. juna 1941. (*Narodne novine NDH* od 24. juna 1941). Vid. kompletne tekstove navedenih zakonskih odredbi u: *Zločini NDH*, dok. 10, 11, 15, 16, 17, 18, 30, 46, 49, 51, 53, 75. Te zakonske odredbe dalje su bile razrađivane na osnovu većeg broja podzakonskih akata. Tako su, na primer, donete Naredba Ministarstva unutrašnjih poslova od 25. aprila 1941. za sprovođenje zakonske odredbe o zabrani ćirilice, Naredba Ustaškog stana Požega od 12. maja 1941. da pravoslavci moraju na levoj ruci nositi belu traku sa latiničnim natpisom „Pravoslavac“, Naredba Ministra unutrašnjih poslova od 4. juna 1941. o promeni židovskih prezimena i označavanju židova i židovskih tvrtki, Provedbena naredba zakonske odredbe o obaveznoj prijavi imetka židova i židovskih preduzeća od 5. juna 1941, Naredba Ministra unutrašnjih poslova od 7. juna 1941. o obaveznoj prijavi Srbijanaca i dr. Vid. u: *Zločini NDH*, dok. 12, 26, 47, 50, 54.

37 Ferdo Čulinović u Milan Koljanin, „Ideologija i politika uništenja Srba u NDH“, *Vojnoistorijski glasnik* 1/2011, 79.

3. Vojne snage NDH

3.1. Domobranstvo

Nakon Aprilskog rata 1941. godine i sloma Kraljevine Jugoslavije, Nemci su zaplenili celokupno naoružanje i opremu na području NDH³⁸ i odobrili formiranje domobranskih jedinica, kao njene regularne vojske. Ona je formirana po uzoru na Kraljevsko hrvatsko domobranstvo, koje je postojalo u okviru Austrougarske vojske. Domobranstvo je bilo redovna hrvatska vojska, koja se sastojala od kopnene vojske, vazduhoplovstva i mornarice, a kopnena vojska je, kao njen najbrojniji deo, postala sinonim za Domobranstvo uopšte.³⁹

Ono je početno regulisano Zakonom o osnutku vojske i mornarice Države Hrvatske od 10. aprila 1941, koji, iako kratak i nedovoljno precizan, predstavlja osnov za sve propise koji su doneti u kasnijem periodu. Ubrzo biva usvojena i Temeljna uredba o ustrojstvu zapovjedništva vojske i Ministarstva Hrvatskoga Domobranstva, kojom je uređena njegova početna organizacija, koja će se vremenom menjati.⁴⁰

Na čelu Domobranstva nalazio se nekadašnji austrougarski oficir Slavko Kvaternik, koji je postao vojskovođa svih oružanih snaga NDH, a obavljao je funkciju doglavnika, ministra i komandanta Domobranstva. Njemu su bili podređeni sledeći organi:

- Ured vojskovođe, koji je imao funkciju kabineta, sa sedištem u Zagrebu,
- Zapovedništvo kopnene vojske,
- Zapovedništvo vazduhoplovstva (zrakoplovstva) i
- Zapovedništvo plovnih snaga.⁴¹

Zapovedništvo kopnene vojske nije se zadržalo na odobrenih 16 bataljona, već se odmah pristupilo formiranju 15 pešadijskih pukova („pješačkih pukovnija“) u

38 Tako se u dopisu Zapovedništva kopnene vojske NDH, iz maja 1941. naglašava sledeće: „Njemački general u Zagrebu saopćio je svojim dopisom od 19. svibnja tek. godine Zapovjedništvu kopnene vojske po pitanju ratnog plijena slijedeće: 1. Hrvatska vojska učestvovat će u sakupljanju i čuvanju ratnog plijena, koji se nalazi u Državi Hrvatskoj. (...). 2. Dodjela materijala iz ratne opreme, kao i streljiva i eksploziva za potrebe Hrvatske vojske vršit će se preko Njemačkog generala u Zagrebu, s tim da se uvek naznačuju potrebne količine i vrste materijala. (...). Hrvatska država nema na ovaj plijen nikakvog prava, i ako će joj se jedan dio staviti na raspoloženje.“ – VA, NDH, k. 84, f. 1, d. 10. O nedostatku naoružanja u prvim mesecima postojanja NDH svedoči i dopis Glavnog stožera Vojskovođe upućen Ministarstvu unutrašnjih poslova 25. jula 1941. U njemu se ističe: „Dijelovima vojske, osobito četnim jedinicama manjkaju u velikoj meri samokresi (pištolji – M. D.), koji se u sadašnje doba ne mogu dobiti u potrebnim količinama niti od njemačkih vojnih vlasti iz ratnog plijena, niti ih se može gdje drugdje nabaviti. Jedino još preostaje, da se predati samokresi privatnih osoba upravnim i redarstvenim vlastima po odredbi Poglavnika od 8. srpnja o.g. ustupe vojsci, ukoliko su podesni za naoružanje vojnih osoba i ukoliko potječu od vojne opreme.“ – VA, NDH, k. 180I, f. 1, d. 39.

39 D. Jug, 59.

40 Vjesnik vojnih naredaba i zapovijedi za cjelokupnu oružanu snagu Države Hrvatske br. 3 od 19. aprila 1941. Nav. prema: D. Jug, 24.

41 VA, NDH, k. 61a, f. 18, d. 34, str. 1. Prema Ugovoru sa Italijom, Hrvatska nije imala pravo na ratnu mornaricu. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 1, str. 54.

okviru pet divizijskih područja, na koje je podeljena NDH (Savsko, Osiječko, Bosansko, Vrbasko i Jadransko).⁴²

Zapovedništvo vazduhoplovstva („zrakoplovstva“) nalazilo se u Zagrebu, dok su aerodromi („vazduhoplovne luke“) postojali u Zagrebu, Sarajevu, Banja Luci i Mostaru.⁴³ Vazduhoplovstvo je tokom 1941. godine raspolagalo manjim brojem ispravnih letelica (između 60 i 80), da bi njihov broj tokom 1943. godine porastao na 160, uglavnom zastarelih aparata, koji su bili raspoređeni u 19 eskadrila („jata“). Jedinice protivvazdušne odbrane („protuzrakoplovnog topništva“) u prvo vreme su formirane u Zagrebu i Sarajevu, a zatim i u Sisku, Jasenovcu i Brodu.⁴⁴ Međutim, prema iskazima visokih domobranskih oficira, hrvatske jedinice u praksi nisu samostalno kontrolisale nijedan od pomenutih aerodroma jer su na svima bile nemačke jedinice, koje su sa nipodaštavanjem gledale na hrvatsku avijaciju.⁴⁵

Osoblje mornarice sastojalo se uglavnom od oficira i podoficira bivše jugoslovenske mornarice sa izvesnim brojem penzionisanih austrougarskih oficira. Prema Rimskim ugovorima zaključenim sa Italijom u maju 1941. godine,⁴⁶ NDH nije imala pravo na ratnu mornaricu, tako da je delovanje na moru, sve do kapitulacije Italije, bilo ograničeno na vršenje lučke službe. Nakon kapitulacije Italije, na zahtev nemačke komande, NDH je preuzela vojnopomorsku upravu i plovne jedinice. Takođe, obalna zapovedništva na rekama bila su od početka rata pod kontrolom Nemaca. Od 1941. godine, započinje formiranje i Hrvatskog pomorskog sklopa na Crnom moru, koji je delovao pod nemačkom komandom. Taj odred se u maju 1944. godine vraća u Zagreb i nakon toga prelazi u Trst.⁴⁷

Zakon o osnutku vojske i mornarice Države Hrvatske od 10. aprila 1941. upotpunjen je Zakonskom odredbom o oružanoj sili Nezavisne Države Hrvatske, koja je doneta 18. marta 1942. godine.⁴⁸ U tački 1. ove odredbe se navodi: „Oružana sila NDH sastoji se iz Domobranstva i Ustaške vojnice.“ Predviđena je bila već postojeća podela Domobranstva na kopnene snage, vazdušne snage i mornaricu.⁴⁹

42 VA, NDH, k. 61a, f. 18, d. 34, str. 1.

43 D. Jug, 149.

44 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 5, str. 7, 23, 30.

45 D. Jug, 153. Letelice su često korišćene za izviđanje terena. Tako se u izveštaju upućenom Zapovjedništvu zračne luke u Sarajevu o vazdušnom izviđanju Drvara i okoline u julu 1941. navodi: „U Drvaru nema ni žive duše, 500 metara j.i. od sela leži oko 100 ljudi nepomično. Izgleda da su pobijeni. Oko njih oko 40 ljudi sa puškama u grupicama od po 6–7. Čim je naišao avion pobjegli su u jarugu.“ Ova ubistva su bila reakcija na ustanak u Drvaru 26. i 27. jula 1941. Ustaške vlasti su naredile da se streljaju svi oni koji se zateknu sa oružjem, pri čemu nisu pošteđeni ni žene ni deca koja su nosila hranu ustanicima. – *Zločini NDH*, dok. 176.

46 Tim ugovorima oblast pod italijanskim uticajem je podeljena na tri zone. Prvu je činio znatan deo jadranske obale i ostrva koje je Italija anektirala. U drugoj, tzv. demilitarizovanoj zoni nakon avgusta 1941. NDH nije smela imati samostalne vojne i policijske snage. Konačno, u trećoj zoni, koja se prostirala do dogovorene demarkacione linije odakle je počinjalo nemačko interesno područje, nadležnosti institucija NDH bile su donekle sužene. Vid. D. Kovačić (2009), 35–36.

47 *Mornarica bivše NDH*, VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 6, str. 1–3. Do kapitulacije Italije, NDH nije imala ratne brodove na moru (sa izuzetkom legionarskih jedinica pod nemačkom komandom na Crnom moru), dok je na Savi delovalo nekoliko borbenih čamaca. Za školovanje mornaričkog kadra formirana je Mornarička škola u Sisku. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 5, str. 7, 23.

48 *Narodne novine NDH* od 21. marta 1942.

49 D. Jug, 39.

Na čelu hrvatske vojske nalazilo se Ministarstvo hrvatskog domobranstva (MINDOM), koje je u januaru 1943. godine promenilo naziv u Ministarstvo oružanih snaga (MINORS).⁵⁰ Međutim, kako primećuje Jug, to ministarstvo, ma kako se nazivalo i koliko god se formalno odnosilo na sve oružane snage, u suštini se ticalo samo Domobranstva.⁵¹

Hrvatsko domobranstvo se popunjavalo regrutacijom (vojnim obveznicima), od koje su bili izuzeti Srbi i Jevreji. Kako je isticao Slavko Kvaternik, „Srbi su nepozdani, jer smo srušili njihovu državu, a protiv ove oni bi mogli ustati“.⁵²

Od kapitulacije Italije 1943. dolazi do postepenog smanjivanja broja domobranstva. To je bila posledica više faktora. Naime, mnogi obveznici su počeli da se ne odazivaju pozivu i da se sakrivaju pred vlastima NDH. Takođe, pojedine domobranske jedinice su pretrpele znatne gubitke u borbama sa partizanima i četnicima, a bile su i sve učestalije situacije da čitave jedinice domobranstva prelaze na stranu partizana. Takođe, veliki broj regruta odlazi u Nemačku na obuku i od njih se formiraju legionske jedinice pod nemačkom komandom, a znatan broj regruta biva preuzet i od ustaških formacija.⁵³

Da bi se nakon pokolja i progona 1941. umirilo preostalo srpsko stanovništvo, tokom leta 1942. godine pristupilo se formiranju domobranskih radnih službi („radne bojne“, kasnije „pukovnije“),⁵⁴ koje su uglavnom popunjavane srpskim stanovništvom. Vremenom je i sve veći broj Hrvata uvršten u ove jedinice. Kao što im i ime sugerise, te jedinice nisu bile borbenog karaktera, već su korišćene za različite druge namene (za snabdevanje, seču drveta, popravku pruga i puteva i sl.). Odziv Srba za te jedinice bio je veoma dobar jer su se ljudi osećali bolje zaštićeni od ustaša, kao i njihove porodice. Naime, porodicama je izdavano uverenje da se njihov član nalazi u Domobranstvu i da ne smeju da budu uznemiravani, a naređenja slične sadržine izdavala su i Ministarstvo domobranstva i Ministarstvo unutrašnjih poslova. Ipak, ni to uvek nije bila garancija bezbednosti, tako da su ustaše nastavljale da vrše teror nad srpskim civilnim stanovništvom. Takođe, te jedinice nisu bile dobro opre-

50 Do te promene je došlo na osnovu Zakonske odredbe o promjeni i nadopuni zakonske odredbe od 9. listopada 1942. o Državnoj vladi NDH, *Narodne novine NDH* od 22. januara 1943.

51 D. Jug, 21.

52 *Ibid.*, 127. Tako je isticano: „Vijesnikom naredaba i ostalim mojim naredbama naređeno je da se bivši časnici i podčasnici pravoslavne vjere ne mogu primati u vojsku. Ipak sam obavješten da još uvijek ima takovih časnika po pojedinim zapovjedništvima i jedinicama. Vojskovođa naređuje, da se svakog onog zapovjednika četne jedinice ili zapovjedništva u čijem rejonu (području) se u buduću nađe makar samo i jednog srbijanca [sic] časnika ili podčasnika ili ma kakovog drugog službenika, stavi odmah pred ratni sud za veleizdaju. Sa srbima [sic] pravoslavne vjeroispovesti sa područja države Hrvatske postupati točno prema datim naređenjima tj. ne uposliti ih. Iznimku čine samo oni Hrvati pravoslavne vjere, koji se po naročitom odobrenju Vojskovođe upućuju eventualno iz ovog zapovjedništva na službu u pojedine jedinice vojske.“ – Naredba broj 2. vojskovođe Slavka Kvaternika koju je u pisanom obliku 30. aprila 1941. objavio zapovednik celokupne Hrvatske kopnene vojske general Vladimir Laksa. – VA, NDH, k. 84, f. 6, d. 19, str. 3–4. I u dopisu Zapovedništva kopnene vojske od 28. aprila 1941. navodi se sledeće: „Na pitanje jednog zapovjednika popunidbenog zapovjedništva, upozorava se na odredbu da se podčasnici pravoslavne vjere i oni slovenske narodnosti imaju od službe razriješiti.“ – VA, NDH, k. 318a, f. 1, d. 12.

53 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 5, str. 37.

54 Te jedinice se formiraju na osnovu Zakonske odredbe o osnivanju „Radne službe“ iz maja 1942.

mljene, niti hranjene, što je dodatno uticalo da sve veći broj njihovih pripadnika pređe u partizanske redove.⁵⁵

Iako ni u približnoj meri nisu odgovorni za zločine učinjene tokom trajanja NDH kao ustaške formacije, pripadnici domobranskih jedinica su povremeno i sami učestvovali u zločinima nad civilnim stanovništvom, naročito kada su pomagali ustašama u njihovom sprovođenju.⁵⁶ Kao odgovor na ubijanja i proterivanja srpskog stanovništva, tokom 1941. dolazi do spontanog ustanka, najpre u Hercegovini, a zatim u Bosanskoj Krajini i Lici. O štetnosti delovanja ustaških jedinica po interese NDH svedoče i brojni izveštaji domobranskih oficira.⁵⁷

Usled jačanja partizanskog, ali i četničkog pokreta na teritoriji NDH, Nemci su bili prinuđeni da dovlače znatne vojne i policijske snage, koje su vremenom ostvarile dominantan uticaj nad hrvatskim oružanim snagama. Taj proces je postao vidljiv od proleća 1943. i do kraja rata je samo intenziviran.⁵⁸

3.2. Ustaški pokret

Kako se ističe, „nastajanje ustaškog pokreta rezultat je separatistički namerenog i opredeljenog dela hrvatskog naroda, pogotovu delova njegove buržoazije, katoličkog sveštenstva, klerofašistički usmerenog dela univerzitetske omladine i drugih slojeva, s ciljem razbijanja Kraljevine Jugoslavije prevashodno sredstvima terorističke aktivnosti. Koreni mu sežu do frankovačke Stranke prava“.⁵⁹

Nekoliko dana po proglašenju NDH, Pavelić je sa manjim brojem ustaša (procene se kreću između 250 i 350 ljudi) stigao u Zagreb i ubrzo je formirao novu Vladu.⁶⁰ Ustaški pokret je bio iznuđeno rešenje za NDH, imajući u vidu da su Nem-

55 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 11, str. 25–26.

56 Posebno je potresno svedočenje domobrana Hilmije Berberovića o pokolju nad srpskim stanovništvom u crkvi u Glini koji su sproveli pripadnici ustaških i domobranskih jedinica krajem jula i početkom avgusta 1941. – *Zločini NDH*, dok. 304. O tom događaju, vid. i: Dragan Čubrić, Momčilo Krković, *Stradanje Srba u pravoslavnoj crkvi u Glini i rušenje spomenika*, Udruženje Srba iz Hrvatske, Srpsko kulturno društvo „Zora“, Beograd 2013.

57 Tako se u izveštaju Stožera hrvatske domobranske legije Bosanski Novi upućenom zapovedniku hrvatske kopnene vojske od 5. avgusta 1941. naglašava: „Prvo je potrebno na teren slati razumne ljude, a ne krvoloke. Drugo je potrebno zagarantirati seljacima bezbjednost u njihovim selima i osigurati ih od svakog samostalnog uplitanja neovlašćenih članova raznih organizacija, koji n. pr. od vojske dotjerane seljake i predane političkim vlastima radi odvođenja u koncentracijone logore žive sijeku u komade, vade im oči nožem, odsijecaju im razne udove, bacaju ih u vodu pa gađaju puškom sa po 100 naboja (...). Razumljiva stvar, da to znaju ostali seljaci Srbi, koji su ostali na slobodi, te brane svoje živote po svaku cijenu. U selima gdje je vojska uspjela, da se ovakva što više ne desi vlada već potpun mir i seljaci obrađuju svoja polja. Tamo su i komunikacije potpuno sigurne. (...) Za to bi trebalo jednom općom odredbom predati svu vlast isključivo vojsci. Sa terena povući sve krvoloke, a oni su poznati, jer su prvi pod raznim izlikama otišli sa svojih mjesta ostavljajući vojsci, da ispravi njihove neumnosti i grozote. (...) Jedino ako se domobranstvu i samo domobranstvu povjeri taj zadatak biti će stalan mir u najkraćem vremenu uspostavljen.“ – *Zločini NDH*, dok. 189.

58 Vid. D. Kovačić (2009), 26.

59 *Zločini NDH*, XXX.

60 *Ibid.*, XXXI–XXXII. Kako ističe general Glez fon Horstenau (*Glaise von Horstenau*) u privatnom pismu iz februara 1943, „predaja države jednoj emigrantskoj kliku bila je sumnjiv eksperiment“.

ci do poslednjeg trenutka računali na Mačeka i njegovu Hrvatsku seljačku stranku (HSS), s obzirom na popularnost koju je ta politička opcija uživala među hrvatskom populacijom.⁶¹ Nakon odbijanja Mačeka da preuzme vlast, Ustaški pokret je postao jedina dozvoljena politička organizacija u zemlji.⁶²

Do samog kraja rata Ustaški pokret je prožimao sve pore društva u NDH. O tome svedoči i govor Ante Pavelića 1944. u kome je istakao: „Ustaštvo je temelj ove države, ustaštvo je temelj današnjeg života u državi, ustaštvo je baza, na kojoj se sve izgrađuje i ako Bog da do kraja će se izgraditi.“⁶³ Kako primećuje Riveli, u NDH su postojala samo dva bitna faktora: ustaški režim i katolička crkva. On dodaje da „ustaška doktrina branitelja katoličkog krišćanstva Ante Pavelića predstavlja jednu harizmatičnu, mračnu, srednjevekovnu viziju hrišćanstva. Fanatičnu i krvavu rasnovjersku ideologiju koja se u praksi oslanja na punu podršku Hitlera, na diskretno saućesništvo Musolinija i na prećutno odobravanje Vatikana.“⁶⁴

Struktura ustaškog pokreta utvrđena je Odredbom o sastavu i djelovanju Ustaškog pokreta od 24. juna 1941, kojom je on podeljen na tri osnovne grane: političko-organizacionu, vojnu (Ustašku vojniciu) i policijsko-obaveštajnu (Ustašku nadzornu službu).⁶⁵

Na čelu političkog krila nalazili su se poglavnik i Glavni ustaški stan (GUS), kao organ posredstvom kojeg je poglavnik trebalo da sprovodi kontrolu. Ipak, GUS je samo nominalno postojao jer se nikada nije sastajao niti je obavljao predviđenu funkciju.⁶⁶ Ispod tih organa nalazili su se stožeri, logori, tabori i rojevi. Roj je bila najmanja ustaška jedinica na području određenog sela. Tabor je činio skup svih rojeva na području određene opštine, a logor je obuhvatao sve tabore koji su se nalazili na području određenog kotara. Konačno, stožer je obuhvatao skup logora na području jedne velike župe.⁶⁷

On dodaje i da je „od početka slabo fundirani ustaški režim, sa svojom ludačkom politikom genocida i svojim zločinima, postao simbol ove nakaradne države“. Nav. prema: Vasa Kazimirović, *NDH u svetlu nemačkih dokumenata i dnevnika Gleza fon Horstenaua 1941–1944*, Nova knjiga, Narodna knjiga, Beograd 1987, 244.

61 D. Jug, 191. Tako se ističe da se „u koprivničkom kraju samo koji mjesec prije vojnog sloma Kraljevine Jugoslavije činilo da je ustaška organizacija svedena tek na grupice fanatika, nesposobnih ugroziti primat HSS-a. Pet dana poslije uspostave NDH u Koprivnicu se trijumfalno vratio ustaški natporučnik Martin Nemec. Važnost mu je davalo to što je iz talijanske emigracije stigao zajedno sa poglavnikom Pavelićem. U Zagrebu je odmah 18. travnja 1941. imenovan ustaškim povjerenikom za grad i kotar Koprivnicu. Čim su ustaše zaposjeli glavne koprivničke objekte i postavili svoje dužnosnike u gradske službe, počeo je niz uhićenja.“ Ubrzo biva osnovana „Danica“, prvi koncentracioni logor na teritoriji NDH. Vid. Željko Krušelj u: D. Kovačić (2009), 45–46.

62 D. Jug, 9.

63 Nav. prema: B. Dimitrijević, 256.

64 Marko Aurelio Riveli, *Nadbiskup genocida*, Jasen, Nikšić 1999, 39, 59.

65 D. Jug, 203 fn. 588.

66 Zvanično, GUS su sačinjavali poglavnik, doglavnici, poglavni pobočnici i poverenici. Vid. D. Kovačić (2014), 381.

67 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 1, str. 75. Karakteristika Ustaškog pokreta bila je i formiranje Ustaške mladeži, po uzoru na sličnu organizaciju u nacističkoj Nemačkoj (Hitlerjugend). Neophodno je

O Ustaškoj nadzornoj službi više reči će biti u delu rada posvećenom policijsko-obaveštajnim snagama NDH, dok ćemo na ovom mestu analizirati pravno ustrojstvo, organizaciju i delovanje Ustaške vojnice, kao i njen odnos prema domobranskim jedinicama.

a) Ustaška vojnica

Vojno krilo ustaškog pokreta činila je Ustaška vojnica (koja je u prvo vreme nazivana bojnica).⁶⁸ U prvim danima NDH bilo je teško odvojiti politički od vojnog dela ustaške organizacije. Iz tih razloga GUS donosi 21. aprila 1941. Odredbu o ustrojstvu Ustaške vojske, koja biva proširena 10. maja 1941. Zakonskom odredbom o Ustaškoj vojnici. U tački 1 tog akta predviđeno je formiranje posebnih vojno-ustaških jedinica pod ovim nazivom.⁶⁹ Taj akt biva zamenjen Zakonskom odredbom o Ustaškoj vojnici, koju je Pavelić potpisao 17. jula 1942. godine.⁷⁰ U njemu je propisano da je Ustaška vojnica deo oružanih snaga NDH. Takođe, tačkom 3 tog akta propisano je da Ustašku vojniciu sačinjavaju: Stajaci djelatni sdrugovi, Poglavnikovi tjelesni sdrugovi (PTS)⁷¹, Prometni sdrugovi, Hrvatsko oružništvo, Redarstvena straža, Nadzorna služba, Ustaška učilišta, Ustaška priprema i Stegovni (disciplinski) i kazneni sud.⁷²

1. Odnos Ustaške vojnice i domobranskih jedinica

Iako deo oružanih snaga NDH, Ustaška vojnica nije potpadala pod Ministarstvo domobranstva.⁷³ Tek početkom 1943. godine, kada je Ministarstvo domobranstva preraslo u Ministarstvo oružanih snaga, u njega se formalno uključuje i Ustaška vojnica. Ipak, kako ističe Jug, to je bilo samo formalno, ali su u praksi i dalje postojali podela i antagonizam.⁷⁴ Takođe, u većem delu rata Ustaška vojnica je vodila samostalnu politiku zahvaljujući svojim uticajnim oficirima, tzv. rasovima.⁷⁵

Nezavisna Država Hrvatska je na taj način već na samom početku dobila dve odvojene vojske, koje su se razlikovale u organizacionom, kadrovskom, ali i u ideo-

naglasiti da su neke od najstrašnijih zločina tokom trajanja NDH, počinili veoma mladi ljudi, upravo pripadnici navedene grupe. Vid. *Ibid.*

68 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 1, str. 76.

69 B. Dimitrijević, 49.

70 *Narodne novine NDH* od 23. jula 1942.

71 Neujednačena jezička praksa NDH poznaje i „sdrug“ i „zdrug“, kao reč koja označava veću združenu vojnu jedinicu. U ovom zborniku se dosledno koristi izraz „sdrug“, zbog izvornog naziva jedinice zadužene za bezbednost poglavnika, iako nazivi vojnih jedinica Republike Hrvatske poznaju samo „zdrug“ (prim. urednika).

72 B. Dimitrijević, 168.

73 *Ibid.*, 170.

74 D. Jug, 46.

75 Među njima su se posebno isticali: Ante Moškov, Tomislav Sertić, Vilko Pečnikar, Vjekoslav (Maks) Luburić, Vjekoslav Servaci, Ivan Herenčić, Juco Rukavina, Jure Francetić, Rafael Boban, Ivan Sudar, Delko Bogdanić, Erih Lisak, Josko Rukavina, Ico Kirin, Josip Mecger, Vlado Metikoš i Vilim Gradelj. – *Domobranske, ustaške i zrakoplovne snage na području tzv. NDH u vremenu od 1941. do 1945. godine*, VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 1–2.

loškom pogledu. Naime, Ustaška vojnica je bila partijska vojska, nastala na tekovinama Ustaškog pokreta, koji je izgrađivan više od jedne decenije po vojnim logorima u Mađarskoj i Italiji. Ona je predstavljala pandan *Waffen SS*-u u Nemačkoj, koji je takođe postojao kao partijska vojska, naspram regularnih nemačkih vojnih trupa (*Wehrmacht*).

Iza domobranske vojske stajao je Slavko Kvaternik, dok je iza Ustaškog pokreta, pa i Ustaške vojnice stajao lično Ante Pavelić. Prvi nije imao nikakve ingerencije nad ustaškom vojskom, a drugi se na početku rata nije mnogo interesovao za Domobranstvo. Takođe, Kvaternik je bio oblikovan vojnim nasleđem iz Austrougarske, dok je za Pavelića bilo dominantno ilegalno političko i terorističko nasleđe stečeno u inostranim logorima.⁷⁶ Kako ističe Dimitrijević, za razliku od Domobranstva kao regularne vojne sile, Ustaška vojnica je „imala više obeležje ilegalne revolucionarne organizacije nego organizovanog vojnog sistema“ i „bila je čisto hrvatska alternativa nacionalno šarolikom Domobranstvu“.⁷⁷ Ustaše su tako na Ministarstvo domobranstva gledale kao na „ministarstvo srpskih zetova“, aludirajući na činjenicu da je značajan broj domobranskih oficira, koji su prethodno služili u jugoslovenskoj vojsci, bio oženjen Srpkinjama.⁷⁸ Takođe, ustaše su domobrane nazivali i „naftalin-cima“ zbog poodmakle dobi Slavka Kvaternika i oficira oko njega, posebno onih koji su nakon uspostavljanja NDH reaktivirani i vraćeni u službu.⁷⁹

Sve do silaska sa vlasti krajem 1942. godine, Kvaternik je uspevao da održi primat Domobranstva nad Ustaškom vojnicom, koja je vremenom počela da se pretvara u najvažniju oružanu strukturu NDH.⁸⁰ Kvaternik odlazi na lečenje u Slovačku u oktobru 1942, da bi početkom 1943. godine bio i formalno penzionisan, čime je Domobranstvo izgubilo jaku figuru. Od tada počinje dominacija, a kasnije i potpuna prevlast Ustaške vojnice u odnosu na Domobranstvo.⁸¹ Kako je istakao general Glez fon Horstenau, antagonizam između te dve vojne formacije vremenom se pretvarao u duboku mržnju, čemu je dodatno doprinelo favorizovanje ustaških jedinica u svakom pogledu.⁸²

76 B. Dimitrijević, 51.

77 *Ibid.*, 51–52.

78 *Ibid.*, 211.

79 VA, NDH, k. 213, f. 1, d. 12.

80 B. Dimitrijević, 53.

81 *Ibid.*, 217. Kako ističe Tomislav Aralica, tome su „pridonijeli njihova srčanost i uspesi u borbi, a domobranstvo je došlo na loš glas kao kukavička vojska“. On dodaje da se taj stereotip, koji nije potpuno tačan, zadržao do danas u kolektivnom sećanju u Hrvatskoj. Nav. prema: *Ibid.*, 53. Kako je istaknuto u izveštaju Ministarstva unutrašnjih poslova od 4. novembra 1941, „među stanovništvom vlada uvjerenje, mišljenje i govorkanje, da su naši domobranci vrlo slabi (...). Slabo su obučeni i hranjeni, a osim toga slabo su izučeni rukovanju oružjem i većinom su plašljivi. (...) Jednom rečju moral kod naroda je opao kao i samopouzdanje i vjera u snagu hrvatskog domobranstva“. – VA, NDH, k. 213, f. 1, d. 12. Takođe, u izveštaju Zapovedništva 1. domobranskog zbora za drugu polovinu novembra 1941. istaknuto je sledeće: „Moral i vojnički duh kod domobranaca nije na dostojnoj visini, što se primjećuje u jačim okršajima sa pobunjenicima u kojima ili izmiču borbi ili se bez borbe predaju.“ – *Zločini NDH*, dok. 351.

82 Nav. prema: B. Dimitrijević, 214. Koliko je ustaška organizacija postala dominantna ne samo u oružanim snagama, nego i u odnosu na sve druge državne institucije NDH, svedoči deo iz oružničkog izveštaja: „Odnos Ustaške organizacije i građanskih vlasti je nenormalan, jer su

Za razliku od Domobranstva, koje je popunjavano regrutacijom, Ustašku vojnicu su činili isključivo dobrovoljci, pripadnici Ustaškog pokreta. Ipak, od septembra 1942. regruti su dobili mogućnost izbora: da vojnu obavezu regulišu u domobranskim jedinicama ili Ustaškoj vojnici.⁸³ Takođe, Ustaška vojnica je bila dominantno kopnena vojska, koja nije imala mornaricu i avijaciju, za razliku od Domobranstva.⁸⁴

Zanimljiva je i razlika koja se ticala regionalnog porekla ustaša i domobrana. Tako, Mladen Colić i Nikica Barić ističu u svojim radovima da je ljudstvo za ustaške jedinice dolazilo dominantno iz područja južno od reke Save (Lika, Hercegovina, Bosna), dok su domobranske jedinice popunjavali uglavnom stanovnici iz mesta severno od Save.⁸⁵

Sve veća netrpeljivost između navedenih vojnih formacija dolazila je do izražaja i povodom „rešavanja“ srpskog pitanja u okvirima NDH. Tako je isticano da se „odnos vojske (domobrana – M. D.) prema ustaškim organizacijama, kao i obratno danas ispoljava u negativnom smislu, s razloga što vojska stoji na gledištu, a i takove zapovjedi ima da jednom kulturnom narodu ne dolikuje tako zvano ‘čišćenje’ Srba na način kako to provode Ustaške organizacije...“⁸⁶ U drugom izveštaju je istaknuto: „Osjeća se neka bahatost kod ustaša, koji pri prolazu čak ni časnike ne pozdravljaju. Primjećuje se, da domobrani izbjegavaju društvo ustaša i vrlo rijetko se vide zajedno. Ustaše domobrane omalovažavaju i smatraju da nijesu dovoljno hrabri. Domobrani opet neodobravaju rad ustaša, koji se navodno samo hvale, a borbu sa četnicima izbjegavaju.“⁸⁷

Sumirajući tu razliku u svom izveštaju iz avgusta 1941, italijanski pukovnik Dino di Jani (*Dino Di Janni*) je naglasio: „Ustaše su tačno rečeno uglavnom mladići čak i vrlo mladi koji nose u sebi svu grubost rase i socijalnog položaja kojem pripadaju: slavni već sada zato što znaju da ubijaju, kolju, masakriraju goloruki i nebranjeni narod.“⁸⁸

Ustaške organizacije prisvojile sebi sve vlasti, pa čak zadiru i u sudsku vlast, tako da danas se ne osjeća da postoje neke vlasti sem Ustaške organizacije, jer zapravo sve druge vlasti svoj poziv u opće ne ispoljavaju.“ – Izveštaj krilnog oružničkog zapovjedništva Gospić od 16. avgusta 1941, *Zločini NDH*, dok. 219. U drugom izveštaju se naglašava: „Ne postoji dakle vlast ni velike župe, ni redarstva, ni vojske, već jedino ovih ustaša.“ – Izveštaj zapovjedništva Vojne krajine od 20. septembra 1941. o situaciji u Jajcu i okolini, kada su ustaške jedinice iz Hercegovine, sastavljene uglavnom od Muslimana, poklale ogroman broj Srba u ovom mestu. – VA, NDH, k. 85, f. 11, d. 45. O tom zločinu vid. detaljno i u: *Zločini NDH*, dok. 305 i 313.

83 B. Dimitrijević, 178.

84 *Ibid.*, 349.

85 Nav. prema: *Ibid.*, 309.

86 Izveštaj krilnog oružničkog zapovjedništva Gospić od 16. avgusta 1941, *Zločini NDH*, dok. 219.

87 Izveštaj 3. oružničke pukovnije od 28. septembra 1941, *Zločini NDH*, dok. 302.

88 Izveštaj Komande 23. artiljerijskog puka „Re“ od 9. avgusta 1941. o situaciji u Gospiću, *Zločini NDH*, dok. 202. Posebno značajan dokument i detaljno svedočanstvo o ustaškim zločinima nad srpskim stanovništvom u prvim mesecima postojanja NDH predstavlja Memorandum Srpske pravoslavne crkve iz avgusta 1941, upućen generalu Hajnrihu Dankelmanu (*Heinrich Dankelmann*), vrhovnom vojnom zapovedniku u Srbiji 1941. godine. Vid. kompletan tekst Memoranduma u: *Zločini NDH*, dok. 249. Vid. i referat Bogdana Raškovića od 17. septembra 1941. Milanu Nediću o stanju Srba u NDH i na teritoriji pod okupacijom Italijana i zločinima

2. Organizacija Ustaške vojnice

Organizaciona struktura, sastav i položaj jedinica Ustaške vojnice menjani su tokom čitavog trajanja rata. Tokom 1941. na njenom čelu se nalazilo Glavni stožer ustaške vojnice (kasnije Zapovedništvo),⁸⁹ kojem je bio podređen veći broj jedinica. Jezgro Ustaške vojnice činilo je 12 ustaških bojni (bataljona) i nekoliko samostalnih satnija (četa), koje su bile raspoređene na celokupnoj teritoriji NDH. Poglavnikova tjelesna bojna bila je potčinjena direktno poglavniku, a Glavnom stožeru ustaške vojnice samo u organizacionom smislu. Osim njih, formirane su i zloglasne jedinice Crna legija, sa Juretom Francetićem na čelu, odnosno Obrambena bojna, kojom je komandovao Vjekoslav Maks Luburić.⁹⁰ Kako se ističe, one su delovale samostalno i na svoju ruku i njihova potčinjenost Ustaškoj vojnici bila je samo formalna.⁹¹

Tokom 1942. godine, Glavni stožer je reorganizovan u Zapovedništvo ustaške vojnice, poznato i kao ZUVOJ.⁹² Njemu su bile potčinjene ustaške djelatne i pripremne bojne. Formirana je i Ustaška željeznička vojnica (koja kasnije prerasta u prometne sdrugove) sa osnovnim ciljem zaštite pruga i strateških komunikacija. U tom periodu, nastavljaju sa delovanjem i Poglavnikova tjelesna bojna, Crna legija i Obrambeni sdrug.⁹³

Komandu nad Zapovedništvom (Stožerom) 1943. godine preuzima direktno poglavnik, a novinu predstavlja i formiranje šest stajaćih sdrugova, koji su obuhvatali veći broj ustaških bojni.⁹⁴

Tokom 1944. godine broj stajaćih sdrugova je porastao na 18.⁹⁵ U decembru iste godine dolazi do značajne reforme i pregrupisavanja oružanih snaga: naime, uspostavljaju se vojni zborovi (korpusi) i divizije u čiji sastav ulaze kako ustaške, tako i domobranske jedinice.⁹⁶ Cilj tih reformi bio je u objedinjavanju pomenutih

koji se vrše nad njima, kao i pismo Jezdimira Dangića, majora Jugoslovenske vojske u otadžbini, od 30. oktobra 1941. upućeno komandantu Hrvatske vojske o zločinima ustaša i broju ubijenih Srba na teritoriji NDH. – *Ibid.*, dok. 285. i 324. U predstavi grupe Muslimana iz Banja Luke ministrima u Vladi NDH Džaferu Kulenoviću i Hilmiji Bešlagiću od 12. novembra 1941. o zločinima ustaša prema Srbima, ali i muslimanima, naglašeno je: „Mi smatramo da se ovakova nasilja ne bi smjela vršiti ni nad najgorim neprijateljima. Jer ovo, što se kod nas radilo, sumnjamo, da bi mogli naći primjera u povjesti u bilo kojega naroda.“ – *Ibid.*, dok. 335.

89 Glavni stožer UV uspostavljen je Zakonskom odredbom o sastavu i djelovanju Ustaškog pokreta od 24. juna 1941. Načelnik Glavnog stožera (kasnije Zapovedništva) bio je direktno potčinjen poglavniku, kao vrhovnom komandantu svih ustaških snaga. – B. Dimitrijević, 50.

90 Ta jedinica je čuvala logore u Jasenovcu i Staroj Gradiški i vršila akcije u blizini tih logora. Ostala je upamćena po monstruoznim zločinima nad logorašima i civilnim stanovništvom. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 5.

91 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 2–3.

92 To je učinjeno na osnovu naredbe Pavelića od 25. jula 1942. – B. Dimitrijević, 169.

93 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 3.

94 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 5–7.

95 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 4, str. 25.

96 Ukupan broj pripadnika Ustaške vojnice povećavao se tokom rata. Tako ih je krajem 1941. godine bilo ukupno 15.000, 1942. njihov broj je porastao na 42.000, 1943. godine na 55.000, a 1944. na 60.000. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 3–10 i VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 4. Prema podacima iz poglavnikovog vojnog ureda, broj ustaša u aprilu 1945. godine iznosio je 80.000, ali se taj broj smatra većim od realnog. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 11, str. 24.

jedinica, „barem u komandnom i operativnotaktičkom pogledu“.⁹⁷ Od tada je sve teže postaviti jasnu granicu između navedenih jedinica, dok se istovremeno oseća tendencija „poustašenja“ vojske. Takođe, mnoge domobranske jedinice su se u tom periodu raspale, a neke su u celini prešle na stranu partizana (taj proces je započet nakon kapitulacije Italije u septembru 1943. godine).⁹⁸ Krajem 1944. formiran je Glavni stan poglavnika (po uzoru na Hitlerov glavni stan), a Pavelić postaje vrhovni komandant svih oružanih snaga u Hrvatskoj.⁹⁹

Proces raspadanja hrvatskih oružanih snaga nastavljen je i tokom 1945. godine. Sva vojska je bila podeljena na pet zborova, kojima se dodaje pridev „ustaški“, a za njihove komandante postavljene su istaknute ustaše ili njima potpuno podređeni domobranski generali. Na samom kraju rata, hrvatske oružane snage koje se nisu raspale ili bile uništene u borbama sa Jugoslovenskom armijom grupisane su u području oko Zagreba, iz koga su počele da se povlače ka Austriji u periodu između 6. i 8. maja.¹⁰⁰

Problem svih jedinica Ustaške vojnice bio je konstantan nedostatak oficirskog i podoficirskog kadra.¹⁰¹ Takođe, tokom čitavog trajanja rata problem je bila nedovoljna opremljenost i naoružanost većine jedinica. Konačno, zločini koje su učinile jedinice Ustaške vojnice, kako regularne, tako i paravojne, uticali su da ona izgubi podršku dela hrvatskog stanovništva.

U najširem smislu, Ustaška vojnica se može podeliti na tri različite vrste jedinica: Ustašku vojniciu u užem smislu, Poglavnikov tjelesni sdrug i ustaške paravojne jedinice, koje se u izveštajima iz tog vremena nazivaju različitim imenima (divlje ustaše, takozvane ustaše, samozvane ustaše i sl.).¹⁰²

3. Poglavnikov tjelesni sdrug

Poglavnikov tjelesni sdrug (u prvo vreme nazivan i bojna, odnosno bojnica) formirali su ustaše povratnici iz emigracije,¹⁰³ koji su uživali najveće poverenje Ante Pavelića. To i ne čudi imajući u vidu činjenicu da je primarna funkcija te vojne formacije bila lična zaštita poglavnika.

Odredbom o Ustaškoj vojnici od 10. maja 1941. godine predviđeno je postojanje Bojnice GUS-a kao posebne ustaške jedinice, koja je postala operativna još nakon povratka Ante Pavelića u Hrvatsku. Vremenom je ona jačala i povećavala svoje brojno stanje, a prema rečima Slavka Kvaternika, objašnjenje treba tražiti u Pavelićevom strahu od atentata i uopšte za ličnu vlast. Ta formacija je 15. septembra 1941. promenila ime u Poglavnikova tjelesna bojna (PTB),¹⁰⁴ a u maju 1942. godine

97 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 4, str. 29.

98 Domobranske snage na području NDH, VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 11, str. 16, 22.

99 Glavni stan poglavnika je 4. decembra 1944. izdao naredbu kojom je objavljeno da poglavnik preuzima komandovanje svim oružanim snagama NDH. – D. Kovačić (2014), 152.

100 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 11, str. 22–24.

101 B. Dimitrijević, 171; D. Jug, 207.

102 D. Jug, 194. Vid. i: VA, NDH, k. 84, f. 3, d. 54, str. 5 i 9; VA, NDH, k. 84, f. 3, d. 55; VA, NDH, k. 85, f. 6, d. 12.

103 I pored relativno malog broja (250 do 350 pripadnika), ustaše povratnici su imali presudnu ulogu u svim sferama života NDH i njenih institucija. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 1.

104 Nav. prema: B. Dimitrijević, 57–58.

prerasta u Poglavnikov tjelesni sdrug (PTS). Pri kraju rata je čak prerasla u diviziju i zbor.¹⁰⁵

Vremenom, ova jedinica je dobila znatno brojnije i kompleksnije zadatke, znatno je uvećano njeno brojno stanje, ali do kraja rata ona je ostala elitni deo Ustaške vojnice i delovala je isključivo u području oko Zagreba i u Zagorju.¹⁰⁶ Ona je zadržala svoju samostalnost (i organizacionu i finansijsku) i specijalan status sve vreme trajanja rata. Raspolazući neograničenim sredstvima i ovlašćenjima, a ne podležući ničijoj kontroli, njen komandant Ante Moškov uspeo je da tu jedinicu dobro opremi i naoruža, u velikoj meri na račun drugih formacija Ustaške vojnice, ali i Domo-branstva, kojima je oduzeo i najbolje oficire.¹⁰⁷ Ako su ustaške jedinice predstavljale „elitu“ hrvatske vojske, onda se predstavnici Poglavnikovog tjelesnog sdruga mogu opisati kao „elita elite“, a prijem u tu jedinicu predstavljao je počast.

4. „Divlje ustaše“

Pod tim pojmom se podrazumevaju formacije koje su nastale tokom proleća i leta 1941. godine i koje su počinile neke od najstrašnijih zločina na teritoriji NDH. Te formacije su organizovale ustaše emigranti, koji su nakon uspostavljanja NDH bili upućivani u različite delove zemlje, ali su u mnogim mestima one i stihijski uspostavljane i delovale. Njihovo ljudstvo je činilo lokalno stanovništvo, sastavljeno od hrvatskog i muslimanskog stanovništva. U velikom broju slučajeva zločine u Bosni počinile su „divlje ustaše“ sastavljene od muslimanskog stanovništva,¹⁰⁸ ali su i sami Muslimani u mnogim situacijama podigli svoj glas protiv zločina koji se sprovodio na njihovoj teritoriji.¹⁰⁹

Tomislav Aralica primećuje da se u to vreme gotovo svako mogao učlaniti u vojniciu i okupiti oko sebe formacije istomišljenika. On dodaje da je „nastanak takvih pokrajinskih jedinica ovisio o želji, odlučnosti i sposobnosti nekog lokalnog ustaškog vođe, a u tome su prednjačili ustaše povratnici koji su se vratili iz emigracije u svoje zavičaje“.¹¹⁰ Dimitrijević konstatuje i da su u mnogim slučajevima predstavnici Katoličke crkve aktivno učestvovali u stvaranju i organizovanju takvih grupa.¹¹¹

105 D. Jug, 243.

106 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 1, str. 76.

107 Ta jedinica je imala svoj zaseban budžet u sklopu budžeta Poglavnikovog županstva i bila je izuzeta od bilo kog oblika finansijske kontrole. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 12, str. 1.

108 Tako se u izveštaju kotarske oblasti Slunj od 24. septembra 1941. o zločinima „divljih ustaša“ nad Srbima na području Cazina, Bihaća i Velike Kladuše naglašava sledeće: „Po njihovom ponašanju i vladanju u Bosni ne smije biti druge vjere do islamske i stoga tjeraju, da sve pređe na islam, u protivnom biti će pokoljeno ili protjerano, a što oni već zapravo danas čine.“ – *Zločini NDH*, dok. 296. Vid. i detaljan opis monstruoznih zločina ustaša počinjenih 1941. na teritoriji Bihaćkog i Travničkog okruga. – *Ibid.*, dok. 373.

109 Vid. predstavku grupe Muslimana iz Banja Luke ministrima u Vladi NDH Džaferu Kulenoviću i Hilmiji Bešlagiću od 12. novembra 1941. o zločinima ustaša prema Srbima i Muslimanima. – *Ibid.*, dok. 335.

110 Nav. prema: B. Dimitrijević, 64.

111 Tako se navode primeri Martina Gecine, župnika iz Rečice kod Karlovca, patera Sidonija Šolca iz samostana u Našicama, fra Tugomira Solda iz Društva Sv. Antuna iz Čapljinje i dr. Vid. *Ibid.*, 63.

Govoreći o njihovom sastavu, Slavko Kvaternik navodi da su „divlje ustaše“ regrutovane iz svih slojeva stanovništva, a da je najviše bilo onih koje je proganjala stara jugoslovenska policija, te su bili prožeti mržnjom prema Srbima. Mnogi od njih, dodaje on, prišli su takvim formacijama da bi izbegli vojnu obavezu u Domobranstvu, odnosno da bi dobro živeli bez ikakvog posla. Kvaternik zaključuje da takve grupe ne bi mogle nastati bez znanja lokalnih ili viših moćnika, uključujući i samog Pavelića.¹¹² Prema njegovom mišljenju, Pavelićev cilj bio je da se delovanjem „divljih ustaša“ na terenu zastraši celokupan narod, kao i predstavnici civilnih i vojnih vlasti, što bi doprinelo jačanju njegove moći i autoriteta u državi. Njihov broj se svakodnevno povećavao, a dostigao je vrhunac krajem avgusta 1941. godine kada je iznosio 25.000 do 30.000 ljudi. Nakon toga su počeli da ulaze u regularne ustaške formacije, međutim delovanje takvih grupa nije obustavljeno do kraja rata.¹¹³ Kvaternik dodaje i sledeće: „Uzroci za progon Srba su jasni. Pavelić, rasovi i sve ustaše emigranti povratnici kipelj su od osвете i mržnje prema Srbima.“¹¹⁴ Za njega nema sumnje da je Pavelić lično štitio delovanje „divljih ustaša“, posebno onih koji su takve jedinice organizovali i vodili.¹¹⁵

„Divlje ustaše“ su često delovale haotično i na svoju ruku, ali je u pitanju bio priželjkivan kaos i prećutna saglasnost rukovodstva NDH sa navedenim akcijama. O tome svedoče i izjave članova Vlade i najviših predstavnika NDH u prvim mesecima njenog postojanja.¹¹⁶ Kako ističe Koljanin, „zbog niskog obrazovnog nivoa

112 Nav. prema: D. Jug, 259.

113 Nav. prema: B. Dimitrijević, 65. O njihovom bahatom ponašanju i osećaju nedodirljivosti u novostvorenoj državi svedoči i događaj opisan u izveštaju predstojnika kotarske oblasti Bileća od 4. jula 1941. godine: „Časnici Hrvatske vojske koji su se zadesili prilikom ubijanja u Koritima (tom prilikom ubijeno je oko 170 Srba i bačeno u jamu pored puta Gacko–Bileća – M. D.) izjavili su mi, da su svojim očima vidjeli lice koje je imalo pušku i koje je nosilo na leđima opljačkane stvari, i kad su ga pitali zašto nosi te stvari on je odgovorio: ‘Pa ja sam ustaša.’“ Kotarski predstojnik završava izveštaj rečima: „Pošto je potpisani Hrvat i kao takav stradao u službi, a ovu Državu voli, te je potrebno iznijeti istinu, pa ma kako gorka bila.“ – *Zločini NDH*, dok. 98. O ubijanju Srba u Koritima, vid. detaljno: Milivoje Trklja, *Korička jama – Prva masovna grobnica Srba u NDH*, ABC Glas, Beograd 1992. O ustaškim zločinima nad hercegovačkim Srbima, vid. opširno: Savo Skoko, *Pokolji hercegovačkih Srba '41*, Stručna knjiga, Beograd 1991; Savo Skoko, Milan Grahovac, *Zločini Nezavisne Države Hrvatske i nemačkog okupatora u Hercegovini 1941–1945, zbornik dokumenata*, knjiga I–II, Srpsko prosvjetno i kulturno društvo „Prosvjeta“, Filip Višnjić, Opština Gacko, Gacko – Beograd 2012; Budo Simonović, *Ognjena Marija Livanjska*, Svetigora, Udruženje građana „Ognjena Marija Livanjska“, Cetinje – Beograd 2014.

114 Nav. prema: B. Dimitrijević, 77.

115 D. Jug, 260.

116 Ministar dr Mile Budak je još 2. maja 1941. u Gospiću izrekao po zlu čuvenu i često citiranu rečenicu: „Jedan deo Srba ćemo pobiti, drugi ćemo raseliti, ostale ćemo prevesti u katoličku vjeru i tako pretopiti u Hrvate. Tako će im se uskoro zatrti svaki trag, a ono što će ostati, biće zlo sjećanje na njih.“ Ministar dr Milovan Žanić je na zboru u Novoj Gradiški 2. juna 1941. upozoravao da „nema te metode koju nećemo upotrebiti kao ustaše da načinimo ovu zemlju zbilja hrvatskom i očistimo je od Srba“. Isti ministar je 3. juna 1941. na zboru u Daruvaru između ostalog istakao: „Ovo ima biti zemlja Hrvata i nikoga drugog. Mi to ne tajimo. To je politika ove države i kad to izvršimo, izvršili smo ono što piše u ustaškim načelima.“ Ministar dr Mladen Lorković je u junu 1941. izjavio: „Ustaški pokret je u svojim načelima istakao da hrvatska zemlja mora pripasti hrvatskom narodu i da mora biti očišćena od onih koji su za nas najveća nesreća.“ Ministar dr Mirko Puk na zboru u Križevcima 6. jula 1941. ističe: „Srbi su došli u naše krajeve

širokih slojeva hrvatskog stanovništva, a još više muslimanskog, veliku ulogu je imala živa reč, kako sveštenika, tako i visokih državnih funkcionera“.¹¹⁷

Da se nije radilo samo o stihijskim osvetničkim akcijama u ratnim vremenima već o osmišljenom državnom projektu, svedoči i uspostavljanje logora za istrebljenje Srba i Jevreja odmah nakon uspostavljanja NDH. Naime, već 11. aprila 1941. godine, drugog dana od formiranja NDH, uspostavlja se kompleks koncentracionih logora Gospić – Jadovno – Pag, poznat i pod nazivom Gospićka grupa logora. U tim logorima smrti je za nešto više od četiri meseca postojanja likvidirano oko 38.000 Srba i 2.000 Jevreja, koji su dovoženi iz svih krajeva NDH. Žrtve su ubijane, a često i žive bacane u bezbrojne velebitske kraške jame ili u more oko ostrva Paga.¹¹⁸

Ubijanje Srba, Jevreja, a kasnije i Roma, bio je državni projekat u kome su „divlje ustaše“ po celoj NDH obavljale ono što se od njih očekivalo i na šta su bile podsticane u prvim mesecima postojanja nove države. Kako se naglašava, „Srbi su stavljeni van zakona. Ustaše su ih ubijale svuda: na ulici, u polju, na kućnom pragu, naočigled roditelja i dece, pri tome su im vadili oči, sekli jezike, noseve i uši, parali utrobu, a ženama vadili još nerođenu decu, razbijali lobanje i zakucavali konjske potkovice i eksere u glavu“.¹¹⁹ Riveli primećuje da „ma koliko da su grozna zverstva Hitlerovih nacista nad Jevrejima i stanovništvom okupiranih teritorija, genocid koji su izvršile ustaše u Hrvatskoj pokazaće da kod ljudskih izopačenosti stalno postoji i nešto još gore“.¹²⁰

Posebnoj surovosti i bestijalnosti bilo je izloženo sveštenstvo Srpske pravoslavne crkve na teritoriji NDH.¹²¹ Takođe, prelazak na katoličku veru, kao i namera

sa turskim četama kao pljačkaši, kao talog i smeće Balkana. Ne možemo dopustiti da u našoj narodnoj državi vladaju dva naroda. Jedan je bog, jedan je i narod koji vlada, a to je hrvatski narod.“ Osim ministara, i ostali visoki dužnosnici NDH isticali su se u raspirivanju antisrpskog raspoloženja u najširim slojevima društva. Tako dr Viktor Gutić, ustaški poverenik za Banja Luku, u svom govoru u Sanskom Mostu 30. maja 1941. naglašava: „Uništavajte ih (Srbe – M. D.) gdje god ih sretnete, a blagoslov poglavnika i moj su vam sigurni.“ Na skupu u Gacku, sredinom juna 1941. ustaški poverenik Herman Togonal pozvao je Muslimane da odmah pristupe pokolju Srba, a svoj govor je završio rečima: „Posljednji metak u posljednjeg Srbina.“ – *Zločini NDH*, XXXIV–XXXVI, 622–624.

117 M. Koljanin, 76.

118 Vid. Đuro Zatezalo, *Jadovno – kompleks hrvatskih ustaških logora-stratišta 1941*: <http://jadovno.com/arhiva/djuro-zatezalo-jadovno-kompleks-hrvatskih-ustaskih-logora-stratista-1941.html>, 10. april 2017. O stradanju Srba i Jevreja u Gospićkoj grupi logora, vid. opširno: Đuro Zatezalo, *Jadovno – Kompleks ustaških logora 1941*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2007; Đuro Zatezalo, *Jadovno – Zbornik dokumenata*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2007.

119 *Zločini NDH*, XXXIX. Iz pojedinih izveštaja hrvatske vojske proizlazi da problem nije bilo samo ubijanje Srba, koliko njegova „javnost“. Tako se u izveštaju Petra Blaškovića, pukovnika domobranske vojske navodi: „S druge strane nalazim da bi ustaškim organizacijama u Bosni i Hercegovini trebalo izdati stroga uputstva glede taktičnijeg postupka prema Srbima. Rade suviše 'javno' i navlače na sebe negodovanje pučanstva, a pozornost stranaca, koji se o ovoj organizaciji nepovoljno izražavaju, smatrajući je nedoraslom svoga zadatka.“ – VA, NDH, k. 84, f. 2, d. 46, str. 2.

120 M. A. Riveli, 41.

121 Primeri svireposti i divljaštva nad pripadnicima srpskog sveštenstva i članovima njihovih porodica su bezbrojni. Izdvojice samo tri slučaja koja su posebno ilustrativna i koja su opisana u nemačkim i italijanskim dokumentima. U saopštenju nemačkog poslanstva u Zagrebu od 24.

prelaska nisu predstavljali nikakvu garanciju srpskom stanovništvu da će preživjeti, u skladu sa ustaškom izrekom „spasili ste dušu, ali vaše tijelo pripada nama“.¹²²

Često se u izveštajima iz tog perioda za ubijanje Srba koristi eufemizam „čišćenje“.¹²³ O bezizlaznosti situacije i očaju srpskog stanovništva u prvim mjesecima postojanja NDH svedoči i sledeći pasus iz oružničkog izveštaja: „Bilo je slučajeva da su oružnici pitali: ‘Zašto bježiš?’ Odgovorio je: ‘Bježim gospodine, da pola sata više živim.’ (...) Narod je bio spreman na sve: iseljenje, sabiralište, prisilan rad, pokrštenje, samo da se ne čisti, a najradije bi pristao da ostane kod svoje kuće i postane sve ono što se od njega traži (ovo naravno ne svi, ali većina).“¹²⁴

juna 1941. navodi se sledeće: „Bežeći od ustaša Proko Pejnović iz Martina, srez Našice, sakrio se na jednom drvetu, koje se nalazilo na seoskom pašnjaku. Tako skriven mogao je videti kako ustaše sprovede vezanog srpskog popa iz Našica, Đorđa Bogića. (...) Ustaše su najpre vezale popa Bogića za jedno drvo i potom počeli svoje svirepo delo. Najpre su mu odseklili uši, zatim nos, a nakon toga odseklili su mu jezik. Zatim su mu bezosećajno i s nasladom iščupali direktno bradu zajedno sa kožom brade i mesom. Nesrećni i izmučeni pop glasno je urlikao od bolova. On je još mlad čovek od oko 30 godina, zdrav i snažno razvijen. Sve vreme stajao je uspravno, tako da su same ustaše izražavali svoje divljenje nad ovom žilavošću. Potom su mu iskopali oči i kako se pop Bogić još uvek nije zateturao, jedan ustaša mu je prerezao stomak i grudi, posle čega je Bogić klonuo. U grudnoj duplji videlo se srce kako kuca, a iz uzvika jednog ustaše moglo se zaključiti: ‘Prokleta mu srpska mater, njegovo srce još kuca, još uvek je živ.’ Posle ovih reči ustaše su otvorile vatru na popa i time skratile patnje i muke istog.“ – *Zločini NDH*, dok. 76. U dopisu dr Turnera, načelnika Upravnog štaba Vojnog zapovednika u Srbiji od 25. juna 1941. opisuje se smrt sveštenika Branka Dobrosavljevića iz Veljuna i njegovog sina, učitelja. Kako se navodi, „u prisustvu cele familije ustaše su isprebijale i zlostavljale najpre učitelja, izvadili mu oči, odseklili mu nos i uši i najzad ubili nožem. Potom su naredili ocu da iznad leša svog sina govori molitvu. Onda su počeli da zlostavljaju popa. Najpre su mu iščupali bradu i kosu, zatim, pošto su ga oslepili, odseklili nos i uši, da bi ga na kraju ubili.“ – *Ibid.*, dok. 77. U izveštaju teritorijalne legije karabinjera u Ankoni (grupa Zadar) od 15. jula 1941. opisan je događaj koji se desio u selu Suvaji: „Ženi sveštenika Spase Lavrnja, koji je ranije bio ubijen, ustaše su rasporile trbuh izvukavši živo dijete koje su ubili.“ – *Ibid.*, dok. 133.

122 Nav. prema: M. A. Riveli, 40. Tako je Srbin iz Vojišnice Nikica Generalović, učitelj po zanimanju, sakupio u svom mestu službovanja i okolnim selima oko 2.000 Srba i poveo ih je pod hrvatskom zastavom u Vrginmost u nameri da pređu na katoličku veru. Međutim, u Vrginmostu su ljudi utovareni u kamione i odvedeni u Glinu, gde su u tamošnjoj crkvi zaklani. – *Zločini NDH*, dok. 212 (fn. 2); „U Širokoj Rijeci – opština Krstinja – ustaše su namamile srpske žene i decu u crkvu pod izgovorom da će doći katolički sveštenik i da će biti pokršćeni u katoličku vjeru i tako sačuvati bar život. Kada su svi već bili u crkvi, ustaše su je zaključale, oko nje nabacili slamu koju su kasnije zalili benzinom. Da se taj gnusni zločin doslovno tako dogodio mogu dokazati svi tamo naseljeni Slovenci...“ – Iz pisma nepotpisanog slovenačkog izgnanika. – *Ibid.* Takođe, svedoci ubistva 104 Srba u mestu Čavšu u Ljubinskom kotaru naveli su da ta lica bila prešla na katoličku veru. – *Ibid.*, dok. 222.

123 Tako se u izveštaju zapovednika oružničkog voda u Slunju od 13. avgusta 1941. navodi sledeće: „Rad ustaša pored ostalog bio je netaktičan, jer su očišćeni manje opasni i manje krivi kao i mnogi stariji, žene i djeca do najniže dobi, dočim su oni sa mračnom savješću, mlađi i jači pobjegli u šume. Sa jednom rečenicom kazano: ‘neborci su očišćeni, a borci ostali u šumi.’ (...) Rad ustaša na čišćenju bio je skoro javan, što je baš jedan od glavnih uzroka za bježanje naroda u šume. (...) Pijančevalo se je, bilo je divljačkih prizora kod čišćenja djeteta u kolijevci, staraca, čitave obitelji zajedno, sadističko uživanje užasnih mučenja prije konačnog čišćenja. Ovakovi postupci izazivali su i kod čestitih i čeličnih Hrvata negodovanje i čulo se šaputanje: ‘Ovo je sramota za narodnost Hrvatsku, kulturu i katoličku vjeru.’“ – *Zločini NDH*, dok. 212.

124 *Ibid.*

Takve akcije „divljih ustaša“ postale su „nepoželjne“ tek sredinom avgusta 1941. godine zbog pritiska i nezadovoljstva nemačkih vojnih vlasti situacijom u NDH,¹²⁵ kao i preovlađujućeg stava da usled njih jačaju partizanski i četnički pokret.¹²⁶ Brojni domobranski i oružnički izveštaji govore o direktnoj povezanosti ustanka u NDH sa zločinima učinjenim nad srpskim civilnim stanovništvom.¹²⁷ U toj fazi rata srp-

125 Na sastancima između nemačkih oficira i predstavnika Ministarstva inostranih poslova NDH održanim u Beogradu i Šapcu krajem jula 1941. godine nemački oficiri nisu krili svoje nezadovoljstvo situacijom u NDH i proterivanjem pravoslavnog stanovništva. Tako se u izveštaju pomenutog Ministarstva, između ostalog, navodi sledeće: „Na konferenciji koja je održana 29. 7. u uredu Štandardefirera g. Fucksu ovaj nije krio svoje negodovanje radi postupka ustaša sa Srbima iseljenicima kojima nije bilo dopušteno da sa sobom ponesu ni ono najnužnije, na što su prema postojećem sporazumu imali pravo. Na koncu je rekao naglašujući gotovo svaku riječ: ‘Ja ne znam kako će se stvari razvijati na Balkanu nakon rata i da li će se promijeniti današnje stanje, ali Vi morate s time računati i ja Vas moram upozoriti na mogućnost, da sve, a možda i mnogo toga neće ostati onako kako je danas. Iz razloga humanosti i kulture Njemci ne mogu dopustiti mnoge stvari koje se sada događaju...’ Konferencija je vođena u vrlo hladnoj atmosferi a trajala je svega 14 minuta. Na konferenciji koja je održana dne 30. 7. u uredu Kreiskomandanta u Šapcu g. Kvasni rekao je (zapravo vikao): ‘Ovdje dolaze hiljade i desetine hiljada izbjeglica koje su ustaše otjerali iz Hrvatske izgladnjeli i ispremlaćeni. Velikoj većini je prigodom prelaza granice sve oduzeto pa čak i cipele. Ustaše kao i Vaše vlasti koje su ovo radile za mene su još niže od boljševika... a zemlja koja ovo dopušta izgubila je razlog i pravo opstanka i mora biti izbrisana (radiert) sa karte Europe. Država koja nema autoriteta, vlada koja ne može održati obećanja i provesti svoje naloge mora biti uklonjena... Vi uopće ne držite riječ, sve obećate a ništa ne izvršite. Da takovi su i Vaši oficiri...’. Toliki broj proteranog srpskog stanovništva predstavljao je veliki problem nemačkim vlastima u Srbiji, s obzirom na već nestabilnu situaciju nakon sedmojulskog ustanka. Vid. VA, NDH, k. 234, f. 1, d. 55, str. 4. Vid. i zabelešku političkog odeljenja nemačkog poslanstva u Zagrebu sa podacima o zločinima ustaša nad pravoslavnim stanovništvom u NDH od maja 1941. do maja 1942. godine. U njoj se detaljno opisuju načini mučenja i ubijanja srpskog stanovništva u tom periodu. – *Zločini NDH*, dok. 372.

126 Tako Ante Pavelić izdaje 9. avgusta naredbu da „divlje ustaše“, imaju smjesta prestati sa svakom djelatnošću“. – *Novi list*, 10. avgust 1941. Nav. prema: D. Jug, 258. Ipak, delovanje „divljih ustaša“ je nastavljeno. U oružničkom izveštaju od 12. avgusta 1941. o situaciji na području Gospića, istaknuto je „da ‘Divlje Ustaše’ i pored zapovjedi sa najvišeg mjesta još i dalje rade svoj posao“. – *Zločini NDH*, dok. 206. Takođe, poverenik iz Podlapca Juraj Matjević, u svom izveštaju od 12. avgusta 1941. opisuje situaciju izazvanu delovanjem „divljih ustaša“: „Stvari koje se događaju u mojoj župi i njenoj okolini su neopisivi, nečovječni, a ja nemam snage da ih opišem radi rastrešenih živaca. (...) Ako čovjek nešto kaže, pokara i pouči – ustaju protiv i odmah im je čovjek ‘četnik’“. – *Ibid.*, dok. 208. U nemačkim obaveštajnim procenama sa kraja avgusta 1941. godine navodi se da je „ustaški režim već u početku učinio neoprostivu grešku što je prešao preko činjenice da je hrvatska država u sadašnjim granicama sastavljena iz više nacionalnosti u kojoj Hrvati predstavljaju jedva 50% a Srbi 30,5% stanovništva... Verovanje da se hrvatska nacionalna država može ostvariti silom je zabluda... Rezultati nerealne politike ustaškog režima su poražavajući. Govori se da je kao žrtva razularenih instikata palo već oko 200.000 Srba.“ – N. Živković, P. Kačavenda u: B. Dimitrijević, 79.

127 U izveštaju zapovedništva 2. hrvatske oružničke pukovnije navodi se: „Prema radu ‘divljih ustaša’ ima dosta nezadovoljstva, jer su postupali samovoljno i protivno Poglavljkovim uputama. Oni se označuju kao najveći uzročnici ustanka grčkoistočnoga življa. (...) Cijeli su se krajevi digli u planine i pod oružje sa parolom: ‘Borba protiv ustaša na život i smrt.’“ – *Zločini NDH*, dok. 243. U obaveštajnom izveštaju zapovednika kopnene vojske NDH za prvih deset dana jula 1941. navodi se: „Nezakoniti i nepravilni postupci samozvani ustaša unose nemir i strah u narod, a ubojstva i paljevine kuća, pljačka i kontribucija su razlog, da stanovništvo – naročito muško napušta domove i biježi u šume.“ – VA, NDH, k. 84, f. 3, d. 54, str. 5. U izveštaju posebnog opunomoćenika poglavnika podmaršala Vladimira Lakse od 5. juna 1941. navodi se sledeće:

ski ustanak nije imao ideološku pozadinu već je predstavljao borbu za goli opstanak srpskog stanovništva.¹²⁸ Tako se ističe da je „ono što je počelo kao panični beg od užasne smrti, preraslo u nepovezani ustanak“.¹²⁹ Ipak, masovnost tog ustanka za-tekla je nespremljene vojne i civilne vlasti NDH, tako da se u oružničkom izveštaju iz januara 1942. godine navodi da među stanovništvom u Bosni prevladava mišljenje da će pobunjenici nadvladati vojne i građanske vlasti. U istom izveštaju se navodi da se „pobunjenicima pridružuju komunizmu naklonjena lica po vjeroispovesti i to grko-istočnjaci sa 100%, muslimani sa 20–25%, a rimokatolici 2 do 3%“.¹³⁰ Sve to potvrđuje da je ustanak u NDH tokom 1941. bio dominantno borba srpskog stanovništva za preživljavanje.¹³¹

Svedoci zločina „divljih ustaša“ često su bile i nemačke i italijanske jedinice.¹³² Iako dobro obavešten o razmerama pokolja u NDH, Hitler nije nameravao da za-

„Nemiri u Hercegovini, nezadovoljstvo i utučenost pučanstva, bili su, prema izjavama svih slojeva pučanstva, najvećim dijelom izazvani divljačkim i nečovječnim postupcima 'tako zvanih ustaša'. Prilikom organiziranja ustaških postrojbi uzimalo se ljudstvo bez ikakvog izbora. (...) Ove 'tako zvane ustaše' pogazile su nogama uzvišene ideale ustaškog pokreta, podkopale njegov ugled i navukle mržnju pučanstva. Za vrijeme 'ustaškog režima' nije bio ni jedan činovnik, ni jedan časnik, niti građanin, ni jedna žena pa ni dijete danju ni noću sigurno za svoj život. Ove ustaše pustošili su svuda gdje bi upali. Mnogi od ovih ljudi – ustaša – hvalili su se koliko su ljudi pobili, koliko su ljudi tukli i zlostavljali do smrti. Muškarci i žene bili su bez izbora odvlačeni u zatvore, a da im se nije mogao dokazati ni najmanji prestup. (...) Najveći dio srpskog pučanstva iz straha pobjegao je sa oružjem u krševе, planine i šume, riješen da radije umre smrću dostojnom čovjeka, nego da bude kod kuće zlostavljan i tučen bez svijesti. (...) Ustaše su tvrdile, da rade po zapovijedi organizacije iz Zagreba i da im se mora sve pokoravati. Predstavnici vlasti i drugi bijahu toliko moralno utučeni, da iz straha pred ustašama o događajima nisu slali nikakove izvještaje. (...) Da bi se u ovim krajevima uspostavio potpuni mir trebalo bi raspustiti sadanju ad hoc organizaciju ustaša i organizirat je iznova, i to od ljudi koji su dostojni ideala ustaškog pokreta u svakom pogledu.“ – VA, NDH, k. 84, f. 3, d. 55. Ipak, u pojedinim izveštajima oružnika bekstva srpskog stanovništva u šume se opravdava na sledeći način: „Nekoliko ubijenih srba [sic] je samo povod za bjegstvo ostalih, dočim su pravi razlozi velikosrpstvo i neodanost našoj državi.“ Izveštaj krilnog zapovjedništva Bileća od 15. jula 1941. VA, NDH, k. 143b, f. 3, d. 56.

128 Kosta Nikolić u: B. Dimitrijević, 80.

129 S. K. Pavlović, 174. O konfuziji vlasti NDH u pokušaju opisivanja snaga koje su učestvovalе u ustanku svedoči i sledeći pasus iz oružničkog izveštaja: „Rad komunista osjeća se u velikoj mjeri naročito u gore rečenoj četničkoj akciji, jer su četnici u prvim danima pobune stupili pod komunističkim zastavama, te klicali komunističkom režimu Rusije, a neosporno je da je četnička akcija odnosno pobuna stanovnika grčko-istočne vjere baš se ispoljila u ovolikim razmjerama pod uticajem komunističke promičbe.“ – Izveštaj krilnog oružničkog zapovjedništva Gospić od 16. avgusta 1941, *Zločini NDH*, dok. 219.

130 Izveštaj Krilnog oružničkog zapovjedništva sa sedištem u Banja Luci iz januara 1942. Nav. prema: D. Kovačić (2014), 111.

131 Kako je istakao visoki hrvatski komunistički zvaničnik Vladimir Bakarić, „u Hrvatskoj smo masovno počeli revoluciju sa Srbima. Doduše počeli smo s Hrvatima, ali u relativno malim razmjerama“. Nav. prema: B. Dimitrijević, 80.

132 Tako je 13. septembra 1941. kombinovana jedinica sastavljena od hrvatskih i italijanskih oružnika (karabinjera) vršila pretres po kućama u selu Smiljanu, kotara Gospić (rodnom selu velikog srpskog naučnika Nikole Tesle). Cilj je bio pronalazak komunističkog materijala. „Tom prilikom su naišli u jednoj kući na zgarište na kojem je bilo ostataka ljudskih leševa, t.j. pougljenisanih. Povodom ovog slučaja talijanski oružnici su se zgražavali i rekli da će izvjestiti svoju komandu o tome i da će ponova ići tamo oni sami, da bi ovo fotografirali i zatim leševe zakopali. Ovi leševi su ostatci rada neodgovornih činilaca tako zvanih 'Divljih ustaša', ali se ustanoviti ne može koji

ustavi takve aktivnosti.¹³³ Takođe, u mnogim situacijama „divlje ustaše“ su služile vlastima NDH kao opravdanje i izgovor pred nemačkim i italijanskim vlastima za zločine učinjene nad srpskim civilnim stanovništvom. One su često obavljale „prljave“ poslove umesto regularnih jedinica ustaške vojske u prvim mesecima nakon uspostavljanja NDH. Ipak, u mnogim situacijama između njih je postojala nejasna razgraničenost, a često i međusobna povezanost, tako da je teško utvrditi konkretnu odgovornost za pojedine zločine.¹³⁴ Tim pre, što su tokom čitavog rata regularne jedinice ustaške vojske i policije (pre svih, Francetićeva i Bobanova Crna legija, kao i Luburićeva Ustaška obrana) počinile zločine, ništa manje monstruozne od onih „divljih ustaša“.

3.3. Oružništvo

Oružništvo (žandarmerija) predstavlja u većini zemalja glavnu sponu između vojske i policije, koja je posebno osposobljena za kompleksne situacije koje prevazilaze mogućnosti policije, ali još ne opravdavaju upotrebu vojske.¹³⁵

Oružništvo NDH predstavljalo je nastavak žandarmerije Kraljevine Jugoslavije.¹³⁶ Odmah nakon proglašenja NDH, vlasti nove države počele su da uključuju u službu oružničke i policijske snage,¹³⁷ dok je najveći broj nekadašnjih žandara srpske nacionalnosti otpušten.¹³⁸

Zakonskom odredbom o Oružništvu NDH od 21. avgusta 1941. ono je bilo određeno kao vojnički ustrojeno stražarstvo, sa zadatkom da održava javni red, mir i sigurnost. U ratnim okolnostima Oružništvo je imalo i odgovarajuće vojne

su i kada to učinili.“ – Izveštaj zapovjedništva oružničkog krila Gospić od 14. septembra 1941, *Zločini NDH*, dok. 281. Takođe, u obaveštajnom izveštaju zapovednika kopnene vojske NDH za period od 20. do 30. juna 1941. istaknuto je: „20. lipnja Njemački pukovnik Suschnig održao je u Sarajevu sa dr. Henrichom i našim predstavnicima konferenciju. Nazvali su postupak Ustaša u Bosni ‘divljim.’“ – VA, NDH, k. 84, f. 3, d. 21, str. 5.

133 Opisujući susret Aleksandra fon Lera sa Hitlerom u septembru 1942. general Glez fon Horstenau konstatuje: „Kada je započeo razgovor o ustaškim užasnim zločinima, Hitler je primetio da mu je Pavelićev režim u Hrvatskoj odan, te da zato nema nikakvog razloga da i dalje ne podržava ovaj režim. Nemačka nema previše dobrih prijatelja. Dobri Hrvati, zaključio je firer, neka se ‘slobodno izive’. On je pod ovim mislio na ubijanje Srba.“ – Glez fon Horstenau, *Između Hitlera i Pavelića (memoari kontroverznog generala)*, Pravoslavna reč, More, Beograd – Novi Sad 2013, 133.

134 Tako se u predstavi grupe Muslimana iz Banja Luke ministrima u Vladi NDH Džaferu Kulenoviću i Hilmići Bešliću od 12. novembra 1941. o zločinima ustaša nad Srbima, ali i Muslimanima naglašava: „Jedan dio Ustaške vojnice i to ne samo ‘divlji’ nego i redovni vršio je teške ispade ne samo prema hrišćanima nego i prema Muslimanima, pa je izazvao i u našim redovima zaprepaštenje.“ – *Zločini NDH*, dok. 335.

135 D. Kovačić (2014), 19.

136 D. Jug, 163.

137 D. Kovačić (2014), 34. Krajem aprila 1941. Slavko Kvaternik je izdao sledeću naredbu: „Zapovjednici divizija i posada odmah će u svim pukovnijama i u svim posadama formirati prema već izdatoj naredbi i formaciji pukovnijska oružnička odijeljenja te ih najizdašnije izkoristiti za vršenje vojno policijske službe kako je to već predviđeno odnosnim mojim zapovjedima.“ – Naredba broj 2. vojskovođe Slavka Kvaternika koju je u pisanom obliku 30. aprila 1941. objavio zapovednik celokupne Hrvatske kopnene vojske general Vladimir Laksa, VA, NDH, k. 84, f. 6, d. 19, str. 5.

138 D. Kovačić (2014), 332.

zadatke.¹³⁹ Zbog specifičnih zadataka, Oružništvo je bilo podređeno kako Ministarstvu Domobranstva (u okviru koga je postojao poseban oružnički odsek), tako i Ministarstvu unutrašnjih poslova. Na čelu Oružništva nalazio se vrhovni zapovednik Oružništva, koji je bio neposredno podređen Ministarstvu Domobranstva.¹⁴⁰ Istovremeno, Oružništvo je bilo i izvršni organ sudova i državnih tužilaštava, s obzirom na to da je izvršavalo naloge tih institucija.¹⁴¹ Oficirski i podoficirski kadar Oružništva bio je u pogledu prava i dužnosti izjednačen sa istim pripadnicima Domobranstva,¹⁴² a na sve ono što nije bilo regulisano Zakonskom odredbom o Oružništvu NDH primenjivani su supsidijarno odgovarajući zakonski i podzakonski propisi koji su regulisali položaj Domobranstva.¹⁴³

Organizacija oružničkih jedinica bila je uređena Zakonskom odredbom o ustrojstvu Oružništva NDH, koja je doneta, takođe, 21. avgusta 1941.¹⁴⁴ Tim aktom je bilo predviđeno da je Oružništvo podeljeno na pet (kasnije sedam) vojnički, privredno i upravno samostalnih tela, koja nose naziv oružničke pukovnije.¹⁴⁵ U sedištu svake kotarske oblasti, kao i u većim i značajnijim mestima gde su to tražile potrebe javne sigurnosti, uspostavljane su stalne oružničke stanice (postaje), a prema potrebi i privremene oružničke ispostave.¹⁴⁶ Sedišta svih oružničkih jedinica i njihov sastav određivao je ministar hrvatskog domobranstva u sporazumu sa ministrom unutrašnjih poslova, a na predlog Vrhovnog oružničkog zapovedništva.¹⁴⁷ Za obrazovanje oružničkog kadra bilo je predviđeno i osnivanje Oružničke središnje škole.¹⁴⁸

Ova zakonska odredba je kasnije zamenjena Zakonskom odredbom o ustrojstvu i djelovanju Oružništva i o službenim odnosima njegovih pripadnika od 26. novembra 1942, kao i Zakonskom odredbom o ustrojstvu i djelovanju oružništva i službovnim odnosima od 26. januara 1944.¹⁴⁹

Oružništvo se tokom celog rata nalazilo podeljeno između različitih vojnih formacija i ministarstava. Tako je ono inicijalno bilo u sastavu Domobranstva, da bi donošenjem Zakonske odredbe o hrvatskom oružništvu od 26. juna 1942.¹⁵⁰ i

139 Zakonska odredba o Oružništvu NDH, *Narodne novine NDH* od 23. avgusta 1941, čl. 1; VA, NDH, k. 150I, f. 1, d. 8.

140 Zakonska odredba o Oružništvu NDH, čl. 2.

141 *Ibid.*, čl. 7. Vid. i: Dušan Lazić, „Organizacija policijsko-obaveštajne službe ‘Nezavisne Države Hrvatske’ – Obaveštajna služba oružanih snaga NDH“, *Zbornik za istoriju Matice srpske* 12/1975b, 203.

142 Zakonska odredba o Oružništvu NDH, čl. 21. Pre stalnog prijema u Oružništvo, kandidat je morao da provede jednogodišnju probnu službu i da položi stručni ispit pred mešovitim komisijom (sastavljenom od državnih službenika i oružnika) kod Vrhovnog oružničkog zapovedništva. – Zakonska odredba o Oružništvu NDH, čl. 19.

143 *Ibid.*, čl. 36.

144 *Narodne novine NDH* od 23. avgusta 1941; VA, NDH, k. 150I, f. 1, d. 7.

145 Zakonska odredba o ustrojstvu Oružništva NDH, čl. 4. Oružničke pukovnije delile su se na oružnička krilna zapovedništva, zapovedništva oružničkih vodova, oružnička kotarska zapovedništva i oružničke postaje, i nosila su imena mesta njihovih sedišta. – *Ibid.*, čl. 6.

146 *Ibid.*, čl. 8.

147 *Ibid.*, čl. 11.

148 *Ibid.*, čl. 7 i 19.

149 Vid. opširno: D. Kovačić (2014), 59–64, 231.

150 *Narodne novine NDH* od 26. juna 1942.

Zakonske odredbe o Ustaškoj vojnici od 17. jula 1942.¹⁵¹ prešlo u sastav Ustaške vojnice. Razloge za to treba tražiti u nezadovoljstvu vlasti NDH držanjem domobrana, pa je rešeno da se Oružništvo veže uz efikasniju formaciju – Ustašku vojnicu.¹⁵² Konačno, sredinom avgusta 1944. Oružništvo je prestalo da bude deo Ustaške vojnice i postalo je deo oružanih snaga NDH.¹⁵³ Takođe, ono se nalazilo u različitim periodima pod nadležnošću Ministarstva Domobranstva (kasnije oružanih snaga), ali i Ministarstva unutrašnjih poslova.¹⁵⁴ Sve te promene treba tumačiti u kontekstu sve težih prilika u kojima se nalazila NDH tokom rata.¹⁵⁵

Problem je predstavljalo i nerešeno pitanje odnosa Oružništva sa policijskim snagama. Kako ističe Jug, Pavelić je odlučio da se „koristeći sukobom oko nadležnosti između Oružništva i policije kao paravanom, riješi Dida Kvaternika, pošto se već prije riješio starijeg vojskovođe Slavka Kvaternika. Time se riješio i balasta prevelike moći koju su do tada u svojim rukama držali Kvaternici, odnosno zapovjedništvo nad vojskom i policijom“.¹⁵⁶

Takođe, odnos između ustaških i oružničkih jedinica nije bio jasno definisan, zbog čega je često dolazilo do konfuzije na terenu.¹⁵⁷ Na pitanje jednog zapovedništva da li se oružnici mogu upisati u ustašku organizaciju, vojskovođa Slavko Kvaternik je u avgustu 1941. godine doneo odluku da vojna lica (domobranci), uključujući i oružnike, „ne mogu biti članovi ustaških organizacija, jer je to organizacija političkog značaja“.¹⁵⁸

Oružnici u brojnim izveštajima ukazuju na bahato i drsko ponašanje ustaša, koji ne prezaju ni od direktnih pretnji oružnicima,¹⁵⁹ domobranima i drugim pred-

151 *Narodne novine NDH* od 23. jula 1942.

152 D. Kovačić (2014), 333.

153 *Ibid.*, 64.

154 D. Jug, 165, 168–169. Vid. opširno: D. Kovačić (2014), 63–64.

155 D. Kovačić (2014), 334.

156 D. Jug, 174. Osim toga, navodi se da je postojao i pritisak Berlina za smenu Dida Kvaternika, s obzirom na to da su se zapovednici nemačkih vojnih jedinica u NDH žalili na postupanje ustaša prema Srbima, usled koga je lokalno stanovništvo podsticano na ustanak. – D. Kovačić (2014), 248.

157 Tako se u telegramu 4. oružničke pukovnije od 31. jula 1941. upućenom Zapovedništvu Oružništva u Zagrebu navodi sledeće: „Danas je došao ovamo ustaški stožernik Drago Jilek tražeći da oružnici izvrše strijeljanje 20 taoca iz Sarajeva i 30 iz Ilijaša. Odbio sam ovaj zahtjev. Molim za objašnjenje da li je oružništvo dužno izvršavati ovakve zahtjeve.“ – *Zločini NDH*, dok. 173.

158 VA, NDH, k. 318a, f. 7, d. 33.

159 Vid. *Zločini NDH*, dok. 96. U izveštaju oružničke postaje Višegrad od 14. jula 1941, između ostalog, navodi se sledeće: „Ovi ustaše su narodu govorili da su im oni Begovi i da se nemaju kuda žaliti, jer da su oni u stanju i oružništvo da pohapse i razoružaju jer za njih danas oružništvo ne važi ništa.“ – *Ibid.*, dok. 131. U izveštaju krilnog oružničkog zapovedništva Tuzla od 17. jula 1941. stoji: „Istovremeno (ustaše – M. D.) su izjavile da oružništvo nije ništa i da su oni stariji i mogu raditi što hoće, da im nitko ne može ništa i da oružništvo u opšte je pod njihovom kontrolom i što im oni narede samo imaju izvršavati.“ – *Ibid.*, dok. 139. U izveštaju zapovednika oružničkog voda u Slunju od 13. avgusta 1941. navodi se: „Ja – kao i uopće oružnici – bio sam potpuno nemoćan. Radilo se je sve bez našeg znanja sa velikim nepovjerenjem prema nama. Ako bi progovorio ma što i beznačajnog, ugrožavao mi je život prijateljima, bilo posredno ili neposredno, dapače je bilo riječi: ‘Sada dolaze žandarmi na red’.“ – *Ibid.*, dok. 212. U izveštaju

stavnicima državne vlasti.¹⁶⁰ Slavko Kvaternik je tako isticao da su visoki ustaški dužnosnici na čelu sa poglavnikom mrzeli Oružništvo podjednako kao i Domobranstvo „zato jer je Oružništvo slalo ispravne izveštaje o grozotama ‘divljih’ ustaša i jer je štitilo pučanstvo do samopožrtvovanja“.¹⁶¹

Oružništvo je često, kao i Domobranstvo, bilo samo nemi svedok ustaških zločina nad srpskim stanovništvom, što potvrđuju brojni dokumenti Oružništva, sačuvani u Vojnom arhivu. Ocenjujući rad policije i Oružništva, nemački general Aleksander Ler (*Alexander Löhr*) u svom memorandumu iz februara 1943. konstatuje: „Policija, oko 5 hiljada policajaca i 10 hiljada žandarma, sprečena je od Ustaške nadzorne službe i Ustaške vojnice da obavlja svoj stvarni posao. Ona je silom postala posmatrač ustaškog terora nad pravoslavnim stanovništvom, od kojeg treba da je, prema ustaškim podacima, ubijeno oko 400 hiljada. Zaplašena, rdavo plaćena i politički nepouzdana, ona se više ne može smatrati pouzdanim instrumentom države.“¹⁶² Iako najčešće samo svedoci ustaških zločina, oružnici su, takođe, učestvovali ili pomagali ustašama u njihovom sprovođenju.¹⁶³

3.4. Legionarske jedinice

Hrvatske legionarske jedinice bile su formirane ubrzo nakon napada Nemačke na Sovjetski Savez. Kako se ističe, „da bi se ojačao položaj prema njemačkom savezniku i dodatno afirmirala država, vodstvo NDH smatralo je da bi bilo poželjno da se NDH uključi u pohod protiv SSSR-a, makar i simbolički, tim više što je bila

krilnog oružničkog zapovjedništva Gospić od 16. avgusta 1941. konstatuje se da se „oružništvo uslijed nenormalnih prilika (...) također boji takozvanog ‘Čišćenja’ pojedinaca i neodgovornih iz redova Ustaških organizacija“. – *Ibid.*, dok. 219.

160 U dnevnom izveštaju Oružništva od 22. avgusta 1941. godine, između ostalog je naglašeno: „Ustaše su se grozile oružnicima, da će početi sve hvatati i ubijati državne organe, jer da za njih oružništvo i vojska nije ništa.“ – *Zločini NDH*, dok. 229.

161 Nav. prema: D. Kovačić (2014), 257. Tako oružnik Marijan Pušić završava svoj izveštaj iz juna 1942. godine o zločinima ustaša nad srpskim stanovništvom na Kordunu sledećim rečima: „Napisao sam sam ovaj podnesak da upozorim nadležne, da još ima vremena da se grčko-istočni živalj pridobije za ovu državu, ali ne ognjem i mačem već zakonom i pravedom. Napisao sam ga još i zato da spasim svoju dušu.“ – *Ibid.*, 268–269.

162 Ovaj memorandum pod nazivom „O nužnim političkim, upravnim i privrednim reformama u Hrvatskoj posle sprovedenih vojnih operacija“ Ler je sastavio uz asistenciju Gleza fon Horstenaua i predao ga je feldmaršalu Kajtelu 3. marta 1943. U memorandumu je kategorički zahtevao da se Pavelić i ustaše svrgnu sa vlasti i zamene drugom političkom opcijom. Nav. prema: V. Kazimirović, 243, 245.

163 Tako je zapovednik Oružničkog voda u Trebinju streljao pripadnike četničkih društava, od kojih su neki bili solunski dobrovoljci. – *Zločini NDH*, dok. 42. Zapovednici italijanskih jedinica Luzano i Napolitano uputili su u septembru 1941. molbu „da se svi oružnici na području kotara Nevesinje i Gacko koji su bili na službi u ovim krajevima u vremenu uklanjanja, ubijanja i eventualnog pokolja pravoslavnog življa i u istome sudjelovali bilo direktno ili samo kao izvršioci naloga raznih povjerenika, što prije uklone-premjesti sa područja“. – Izveštaj zapovednika Jadranskog divizijskog područja u Mostaru generala Đura Isera od 27. septembra 1941. – *Ibid.*, dok. 301. Svedoci ubistva 104 Srba u mestu Čavšu u Ljubinskom kotaru naveli su „da je u ovom zločinu učestvovao i pokusni oružnik rodnom iz istog mjesta, Vid Skaranovica (...)“, koji se nalazio na petodnevnom dopustu kod kuće. – *Ibid.*, dok. 222.

potpisnica Trojnog pakta“.¹⁶⁴ Iako su bile uključene u nemačke i italijanske vojne formacije, legionarske jedinice su se nalazile pod nadležnošću Ministarstva domobranstva i kao takve ulazile su u sastav vojnih snaga NDH.¹⁶⁵ Pri tome, one su formalno pripadale domobranskim, a ne ustaškim jedinicama.

Povodom napada Nemačke na Sovjetski Savez Ante Pavelić je 2. jula 1941. uputio proglas hrvatskom narodu u kome se, između ostalog, naglašava: „Hrvati! Naš saveznički veliki njemački narod nalazi se u ratu sa moskovskim boljševizmom. Slavne njemačke vojske po odluci Firera i pod njegovim vrhovnim zapovjednišvom brane Evropu od židovsko-boljševičkog divljaštva, koje je htjelo sve narode zarobiti i staviti ih pod svoju razornu i nasilničku vlast. (...) Hrvatski narode! Nije tome još ni tri meseca, što su Firerove i Dućeove vojske pošle u rat za slobodu hrvatskog naroda. Danas, kada se vodi poslednji obračun s najvećim neprijateljem novog poredka i slobode hrvatskog naroda, sa zakletim dušmanima obstojnosti Nezavisne Države Hrvatske, dužnost je svakog Hrvata, da za to veliko djelo doprinese svoj udio. Istodobno je čast za svakog hrvatskog vojnika, da se bori s oružjem u ruci rame uz rame starih svojih ratnih drugova, nepobjedivih njemačkih vojnika, s kojima nas veže vjekovno ratno drugarstvo, da tako povjestno bratstvo u oružju ponovimo i za vjekove učvrstimo na slavu, čast i dobro hrvatskog naroda i Nezavisne Države Hrvatske.“¹⁶⁶

U Legiju su mogli da budu upućeni samo „rasno čisti Hrvati, Ukrajinci i Rusi koji nemaju nikakove ljage u svojoj prošlosti niti poroka u svom karakteru a u dobi su od 20 do 32 godine starosti“.¹⁶⁷ To je bio zadatak od posebnog značaja za hrvatsku državu, tako da se u Naredbi zapovednika kopnene vojske naglašava sledeće: „Kako će ova legija reprezentirati našu mladu državu, činim specijalnom dužnošću svih časnika i dočasnika koji će na formiranju iste sudjelovati da naročito pripaze, da se u legiju uvrste samo najbolji i predstojećem zadatku apsolutno dorasli elementi. Sve ono što po svojim fizičkim sposobnostima, karakteru, političkom ili socijalnom nastrojenju, ne valja, ne smije se pripustiti u redove ovog časnog zadatka.“¹⁶⁸ Ipak, vodilo se računa i da prijavljivanje za legionarske jedinice ne optereti previše postojeće formacije. U tom smislu u jednoj od naredaba Zapovedništva kopnene vojske naglašava se i sledeće: „Obzirom na prilike u kojima se nalazimo i sredstva s kojima raspolazemo ograničujem prijavljivanje u Hrvatsku legiju na najviše 25% od ukupnog brojnog stanja koje se nalazi po jedinicama kopnene vojske.“¹⁶⁹ Veliki odziv za legionarske jedinice objašnjava se kako državnom propagandom i željom da se pomogne nemačkim saveznicima u borbi protiv boljševizma, tako i materijalnim privilegijama, s obzirom na to da su pripadnici takvih jedinica imali pravo na dve plate (domobransku i nemačku), kao i na legionarski dodatak.¹⁷⁰

164 Amir Obhodaš, Džejson D. Mark (Jason D. Mark), *Hrvatska legija, 369 pojačana (hrvatska) pješačka pukovnija na Istočnom bojištu 1941.–1943.*, Despot Infinitus, Zagreb 2012, 15.

165 D. Jug, 273.

166 *Zločini NDH*, dok. 94.

167 Naredba broj 8 zapovednika kopnene vojske od 2. jula 1941, VA, NDH, k. 84, f. 6, d. 7, str. 1–2.

168 *Ibid.*, 3.

169 Naredba broj 11 zapovednika kopnene vojske od 3. jula 1941, VA, NDH, k. 318a, f. 4, d. 9, str. 1.

170 D. Jug, 288. Aktivnosti legionarskih jedinica opisane su i glorifikovane još tokom rata u: M. Zvonimirović, *Hrvatski junaci na iztoku*, Nakladna knjižara Velebit, Zagreb 1942. Fototipsko

Najbrojnija i najpoznatija takva jedinica bila je 369. pojačana hrvatska pješačka pukovnija, koja je brojala oko 5.000 ljudi. Ona je nakon formiranja u julu 1941. upućena u Nemačku na obuku, a u jesen 1941. godine otišla je na Istočni front,¹⁷¹ gde je počinila masovne zločine nad civilnim stanovništvom, naročito u okolini Harkova i Krivog Roga.¹⁷² Nakon većeg broja bitaka u okviru nemačkih formacija, ta jedinica je konačno razbijena u borbama oko Staljingrada do kraja januara 1943. godine. Najveći broj njenih pripadnika poginuo je tokom borbi, samo manji broj je evakuisan nemačkim avionima, dok je izvestan broj završio u sovjetskom zarobljeništvu.¹⁷³

Osim kopnenih jedinica, pod nemačkim zapovedništvom su se borile i vazduhoplovne i mornaričke legionarske jedinice. Tako su formirane Zrakoplovna legija NDH (Hrvatska zrakoplovna legija) koja je nakon obuke u Nemačkoj upućena na Istočni front, kao i Legija mornarice NDH (Hrvatski pomorski sklop) koja je imala obuku u Varni, a zatim je bila angažovana u oblasti Crnog i Azovskog mora.¹⁷⁴

Takođe, u okviru italijanske vojske formiran je 1941. godine „Lakoprevozni sdrug hrvatske legije“. On je brojao nešto više od 1.100 pripadnika. Nakon obuke u Italiji koja je trajala od kraja 1941. do kraja marta 1942. godine jedinica je upućena na Istočni front, gde se borila u sastavu italijanske armije. Najveći deo njenih pripadnika je poginuo ili je zarobljen od Crvene armije do kraja 1942. godine.¹⁷⁵

Osim tih jedinica, koje su, iako u sastavu nemačkih i italijanskih trupa, bile formalno pod zapovedništvom Ministarstva domobranstva, tokom rata su od hrvatskih državljana bile formirane i jedinice koje su i formalno bile deo nemačkih oružanih snaga (Vermahta, odnosno Vafen SS-a). U tom smislu, one se ne mogu smatrati vojnim jedinicama NDH, iako su u najvećoj meri delovale na području te države.¹⁷⁶ S tim u vezi uočavamo paradoks da su se legionarske jedinice iz sastava

izdanje te knjige objavljeno je u okviru: Rastislav V. Petrović, *Hrvatske ustaše na Istočnom bojištu*, AutorAgent, Beograd 2005, 1–72.

171 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 5, str. 6.

172 Vid. Saopštenje br. 77 Državne komisije za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača. Nav. u R. Petrović, 116–118.

173 Zanimljivo je da su sovjetske vlasti u novembru 1943. donele odluku da od zarobljenih pripadnika hrvatskih legija formiraju tzv. jugoslovensku brigadu. Ona je u jesen 1944. godine ušla u sastav Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije i kasnije je učestvovala u bitkama za oslobođenje Čačka i na Sremskom frontu. Vid. A. Obhodaš, Dž. D. Mark, 346–347.

174 Вид. опширно: D. Jug, 287–297.

175 Vid. opširno: *Ibid.*, 283–287.

176 Tako su, tokom 1942. i 1943. godine, u okviru Vermahta (regularne nemačke vojske), formirane tri hrvatske legionarske divizije: 369. pešačka divizija („Vražja“), 373. pešačka divizija („Tigar“) i 392. pešačka divizija („Plava“). Njihovi oficiri su uglavnom bili Nemci, a vojnici Hrvati. S druge strane, u sklopu Vafen SS-a (nemačke partijske vojske) formirana je 1943. godine 13. SS divizija („Handžar“), a radilo se na uspostavljanju i 23. SS divizije („Kama“). Oficirski kadar za te jedinice bio je dominantno nemački, dok su vojnici u velikoj većini bili Muslimani, ali i Hrvati, Folksdojčeri i Albanci (ovi poslednji će kasnije predstavljati bazu za stvaranje 21. SS divizije „Skenderbeg“). Vid. opširno: D. Jug, 297–304. „Handžar“ divizija ostala je upamćena po svirepostima i zločinima izvršenim u Sremu i Istočnoj Bosni. Ona se raspala u oktobru 1944. godine. Deo ljudstva je pobeo svojim kućama, deo se uputio u druge oružane formacije NDH, ali i na partizansku stranu. Značajan deo te divizije razoružali su Nemci i uputili na rad u Nemačku, a deo je bio angažovan na sve bližem Istočnom frontu i na kopanju rovova u Sremu.

Domobranstva borile izvan NDH (na Istočnom frontu), dok su one koje su bile u sastavu nemačkih trupa imale akcije uglavnom na teritoriji hrvatske države.

4. Policijsko-obaveštajne snage NDH

Razvoj policijsko-obaveštajnih snaga NDH neophodno je analizirati imajući u vidu dva značajna vremenska perioda. Prvi se proteže od osnivanja NDH do januara 1943. godine, u kome su delovali Ravnateljstvo za javni red i sigurnost i Ustaška nadzorna služba. Od 1943. pa do kraja rata delovalo je Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost, kao jedinstvena policijsko--obaveštajna institucija.

4.1. Ravnateljstvo za javni red i sigurnost (RAVSIGUR) i Ustaška nadzorna služba (UNS)

U prvoj Vladi NDH, formiranoj 16. aprila 1941. godine, ministar unutrašnjih poslova je bio Andrija Artuković, a sastav Vlade i nadležnost ministarstava bili su utvrđeni Zakonskom odredbom o državnoj Vladi od 24. juna 1941.

Ubrzo je doneta i Zakonska odredba o podjeli ministarstava na odjele i o djelo-kruhu odjela od 24. avgusta 1941. Na osnovu tog propisa, MUP se sastojao iz opšteg odseka i dva glavna sektora: Upravnog odjela i Ravnateljstva za javni red i sigurnost (u daljem tekstu: RAVSIGUR).¹⁷⁷

Ministarstvo unutrašnjih poslova je u kasnijem periodu često i neplanski menjalo svoju unutrašnju organizaciju. Kako se ističe, „ustaše nisu imale pripremljen jasan plan o organizaciji državne uprave. U vođstvu Ustaškog pokreta bilo je vrlo malo ljudi koji su imali znanja i iskustva o mehanizmu društvenog upravljanja. Od početka se ustaško vodstvo suočilo s činjenicom da ne raspolaže potrebnim vlastitim kadrovima za upravni aparat. Rezultat su bile brzoplete improvizacije, stalne reorganizacije, prepletanje kompetencija i organizacijska zbrka koja u većini resora nije dovršena niti do sloma NDH“.¹⁷⁸

RAVSIGUR je osnovan ubrzo nakon formiranja NDH, na osnovu Zakonske odredbe o osnivanju Ravnateljstva za javni red i sigurnost za Nezavisnu Državu Hrvatsku od 4. maja 1941. godine¹⁷⁹ i predstavljao je najvišu redovnu policijsku vlast u

SS divizija „Kama“ nije nikada postala operativna, već se krajem rata nalazila u fazi formiranja i obuke. Vid. Formacija hrvatske vojske, VA, NDH, k. 136, f. 9, d. 7, str. 4; Gordon Williamson, *Companion to the Waffen-SS 1939–1945*, The History Press, Stroud 2010, 78–79, 81.

177 D. Kovačić (2009), 56–59. U nadležnost prvog sektora spadali su poslovi u vezi sa unutrašnjom upravom, državljanstvom, rasnom politikom, evidencijom stanovništva (vođenjem matičnih knjiga), nadzor nad upravom opština i gradova i sl. Sa druge strane, u nadležnost RAVSIGUR-a spadali su poslovi koji se odnose na zaštitu javnog reda i poretka, policijsku i sigurnosnu službu, kao i nadzor nad delovanjem lučke, železničke i pogranične policije. – VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 1, str. 9, 13.

178 Ivo Goldštajn, Slavko Goldštajn u: D. Kovačić (2014), 274.

179 *Narodne novine NDH* od 7. maja 1941. Čl. 1 tog zakona propisivao je: „Radi provođenja jedinstvene organizacije i rada svih redarstvenih oblasti u NDH osniva se Ravnateljstvo za javni red i sigurnost NDH.“

zemlji,¹⁸⁰ ispod koje su se nalazili svi ostali policijski organi. Tu se, pre svega, misli na župske redarstvene oblasti i njihove ispostave u gradovima i važnijim mestima, ali i na specijalizovana pogranična, železnička i rečna redarstvena povereništva.¹⁸¹

Iako je formalno bio deo MUP-a,¹⁸² u praksi je RAVSIGUR predstavljao potpuno samostalnu instituciju, tako da je njen ravnatelj Eugen Dido Kvaternik sve odluke donosio u saglasnosti sa Pavelićem, bez ikakvih konsultacija sa Artukovićem.¹⁸³

RAVSIGUR treba posmatrati kao redovnu policijsku službu, za razliku od Ustaške nadzorne službe (UNS), kao policijsko-obaveštajnog krila Ustaškog pokreta, koja je osnovana Zakonskom odredbom o Ustaškoj nadzornoj službi od 16. avgusta 1941. godine.¹⁸⁴ Na taj način, već na samom početku postojanja nove države uspostavljene su dve policije: jedna redovna, sa ograničenim nadležnostima i druga, tajna državna policija (po uzoru na nemački Gestapo) sa neograničenim ovlašćenjima.¹⁸⁵

Ono što predstavlja kuriozitet je činjenica da se na čelu obe institucije nalazila ista osoba: Eugen Dido Kvaternik, sin Slavka Kvaternika i jedan od najbližih Pavelićevih saradnika iz vremena emigracije i zajedničkog boravka u torinskom zatvoru. O njegovoj moći svedoči činjenica da se za Vladu NDH govorilo da je to „dvoqlavi zmaj Pavelić-Dido“, koga služe beznačajni ministri.¹⁸⁶

180 Zakonska odredba o osnivanju Ravnateljstva za javni red i sigurnost za Nezavisnu Državu Hrvatsku, čl. 4.

181 Vid. opširno: Dušan Lazić, „Organizacija policijsko-obaveštajne službe ‘Nezavisne Države Hrvatske’ – Ravnateljstvo za javni red i sigurnost“, *Zbornik za istoriju Matice srpske* 6/1972, 185–186; Dušan Lazić, „Organizacija policijsko-obaveštajne službe ‘Nezavisne Države Hrvatske’ – Lokalni organi redarstvene službe“, *Zbornik za istoriju Matice srpske* 11/1975a, 164–192. U mnogim župskim redarstvenim oblastima postojali su brojni problemi koji su proisticali iz loše kadrovske politike. Tako se u izveštaju Ministarstva unutrašnjih poslova od 4. novembra 1941. o situaciji u Redarstvenom ravnateljstvu u Sarajevu naglašava: „Unutarnja administracija Redarstvenog ravnateljstva jeste vrlo slaba. Službenici su ne kvalificirani i neupućeni u rad. Mnogi žurni predmeti nijesu na vrijeme svršeni. U zatvoru nalazi se mnogo ljudi, koji mjesecima nijesu preslušani, a niti je o njihovoj sudbini donešena odluka. Ukoliko se tim ljudima nije mogla iz bud kojih razloga dokazati krivica, a sami su sumnjivi i nepoćudni za Sarajevo, trebalo je spremiti ih u sabirni logor ili naći kakav drugi pogodan način. Ljudi su pak više puta hapšeni potpuno nevini, dok su mnogi, koje je trebalo hapsiti usljed neekspeditivnosti izvršujućih organa, pobjegli. Agenti su mladi ljudi. U uredu vrše službu i ako još nijesu dobili dekreta od Ministarstva unutarnjih poslova. Usljed takvog stanja u njih se ne može mnogo polagati. Međutim, isti ti agenti jesu obučeni sa prvorazrednim odielima i obučeni sa odličnim cipelama. U gradu se o njima govori svašta. Osobito, kada su pravili premetačine po židovskim i grko-istočnjačkim kućama. Redari su mladi, tek u službu stupili, a osim toga su neodjeveni; nemaju kišnih kabanica niti dovoljan broj zimskih kaputa. Usljed poskupljenja životnih namirnica oni su slabo plaćeni. Na posljertku ti pak redari nijesu prošli policijsku školu i slabo su upućeni u najosnovnije pojmove redarske službe.“ – VA, NDH, k. 213, f. 1, d. 12.

182 Zakonska odredba o osnivanju Ravnateljstva za javni red i sigurnost za Nezavisnu Državu Hrvatsku, čl. 2.

183 „Mladi Kvaternik je zapravo radio što je htio, i prema izjavi visokih dužnosnika Stjepana Vukovca i Vladimira Židovca, bio je zapravo pravi gospodar u Ministarstvu unutarnjih poslova.“ – D. Kovačić (2009), 74.

184 *Narodne novine NDH* od 26. avgusta 1941.

185 D. Kovačić (2009), 195.

186 *Ibid.*, 85.

U novoj državi na udaru RAVSIGUR-a odmah su se našli Srbi i Jevreji, kako oni koji su radili u okviru samih policijskih institucija,¹⁸⁷ tako i obični građani. Tako je u dopisu RAVSIGUR-a svim velikim župama u NDH od 30. jula 1941. godine istaknuto: „U interesu javne sigurnosti imaju se svi Židovi (pokršteni ili ne), i Srbi (prešli na katolicizam ili ne), zatvoreni pod sumnjom radi komunizma, a protiv kojih inače ne predleži nikakav dokazni materijal da bi se mogli staviti pred prijeki sud, odpremiti u sabirni logor Župskog redarstvenog ravnateljstva u Gospiću.“¹⁸⁸ Iz tog dopisa je jasno da je bilo koji Srbin ili Jevrejin i bez bilo kakvih dokaza za komunističku delatnost mogao biti upućen u logor u Gospiću, što se najčešće i dešavalo. Takođe, u izveštaju RAVSIGUR-a od 26. jula 1941. konstatuje se: „U Nezavisnoj Državi Hrvatskoj ima još 2204 učitelja i učiteljica grčko-istočne vjere, te ministarstvo nastave predlaže njihovo otpremanje u sabirne logore.“¹⁸⁹

RAVSIGUR je imao obavezu da sarađuje u svim pitanjima javne sigurnosti sa UNS-om.¹⁹⁰ Međutim, Lazić sa pravom ističe da se „s obzirom na karakter ustaške NDH, ovde nije radilo ni o kakvoj saradnji, odnosno koordinaciji dvaju ravnopravnih organa, nego je Ravnateljstvo bilo takoreći izvršni organ Ustaške nadzorne službe, kad joj je takav organ zatrebao.“¹⁹¹

Iako se u početku o UNS vrlo malo zna, ona je ubrzo postala jedna od najznačajnijih i najuticajnijih institucija NDH. Naime, ta organizacija je vršila nadzor nad celokupnim životom građana, ali istovremeno je kontrolisala rad svih ustaških jedinica i državnih institucija, čime je stekla specijalan status i položaj u državi.¹⁹² U tom smislu je bilo predviđeno da UNS ima zadatak i dužnost „spriječavati svaku djelatnost, koja bi ugrožavala slobodu i nezavisnost Nezavisne Države Hrvatske, mir, spokojnost i sigurnost hrvatskog naroda i tekovine oslobodilačke borbe Hrvatskog ustaškog pokreta.“¹⁹³ Radi ostvarenja tog zadatka bilo je predviđeno da će sve državne i samoupravne oblasti, odbrambene snage, kao i jedinice i ustanove hrvatskog Ustaškog pokreta, podupirati rad UNS-a.¹⁹⁴

Ustaška nadzorna služba je tokom vremena menjala svoju organizacionu strukturu, koja je podrazumevala postojanje većeg broja grana, od kojih su najvažnije bile: Ustaško redarstvo (Ured I), Ustaška obavještajna služba (Ured II), Ustaška odbrana (obrana) (Ured III), Ustaški osobni ured (Ured IV) i Ustaška sigurnosna služba (Ured V, a kasnije IV).¹⁹⁵

187 O hapšenju svih agenata i stražara srpske nacionalnosti u Zagrebu u prvim danima NDH, vid. u: D. Lazić (1975a), 166.

188 VA, NDH, k. 169, f. 2, d. 8.

189 VA, NDH, k. 153-a, f. 1, d. 8.

190 Zakonska odredba o podjeli ministarstava na odjele i o delokrugu odjela, čl. 5.

191 D. Lazić (1972), 187.

192 VA, NDH, k. 134a, f. 1, d. 1, str. 76.

193 Zakonska odredba o Ustaškoj nadzornoj službi, čl. 1.

194 *Ibid.*, čl. 2.

195 O izmenama organizacione strukture UNS-a i većem broju zakonskih odredaba kojima je to predviđeno, vid. Dušan Lazić, „Organizacija policijsko-obavještajne službe ‘Nezavisne Države Hrvatske’ – Ustaška nadzorna služba – (10. 4. 1941 – 22. 1. 1943)“, *Zbornik za istoriju Matice srpske* 7/1973a, 146–147.

Ustaško redarstvo (Ured I), kasnije preimenovano u Zaštitno redarstvo, dobilo je posebno široka ovlaštenja na osnovu Zakonske odredbe o upućivanju nepoćudnih i pogibelnih osoba na prisilni boravak u sabirne i radne logore od 25. novembra 1941.¹⁹⁶ Tim zakonom je bilo predviđeno da „nepoćudne osobe, koje su pogibeljne za javni red i sigurnost, ili koje bi mogle ugroziti mir i spokojnost hrvatskoga naroda i tekovine oslobodilačke borbe hrvatskog ustaškog pokreta, mogu se uputiti na prisilni boravak u sabirne i radne logore. Ove logore ovlaštena je osnivati u pojedinim mjestima Nezavisne Države Hrvatske Ustaška nadzorna služba“.¹⁹⁷

Odluku o upućivanju osobe na prisilni boravak u sabirne i radne logore i o vremenu trajanja boravka donosilo je Ustaško redarstvo, a protiv njegove odluke nije bio predviđen pravni lek (ni žalba višem organu, ni tužba Upravnom sudu).¹⁹⁸ Takvoj odluci prethodio je upravno-kazneni postupak koji je sprovodilo Ustaško redarstvo neposredno, ili posredno putem nižih organa.¹⁹⁹ Zapovedništvo UNS-a je ubrzo donelo i uputstvo (okružnicu) kojom je bliže razrađen postupak predviđen Zakonom.²⁰⁰ Ured I imao je svoje ispostave koje su se u prvo vreme zvale ustaška redarstva, da bi kasnije promenile naziv u zaštitna redarstva. Prvo i najznačajnije bilo je Ustaško redarstvo za grad Zagreb i Veliku župu Prigorje, koje je imalo određenih nadležnosti i na celoj teritoriji NDH.²⁰¹

Ustaška obavještajna služba (Ured II), kasnije preimenovana u Obavještajnu službu, predstavljala je najveću i najvažniju granu UNS-a i bavila se obaveštajnim i kontraobaveštajnim radom. Ona je bila podeljena na veći broj odeljenja, od kojih se svako bavilo određenim grupacijama stanovništva ili etničkim grupama.²⁰² Pod

196 *Narodne novine NDH* od 26. novembra 1941.

197 Zakonska odredba o upućivanju nepoćudnih i pogibelnih osoba na prisilni boravak u sabirne i radne logore, čl. 1.

198 *Ibid.*, čl. 3, st. 1 i 3.

199 *Ibid.*, čl. 4. Tako je ravnateljstvo Ustaškog redarstva uputilo 23. jula 1941. svim župama dopis u kome se zahteva, „da se najažurnije izvrši pritvaranje svih Židova i Srba-pravoslavaca, koji su bilo poznati već kao komunisti, bilo pak da su i malo sumnjivi, da su skloni tome pokretu. Iste mjere valja poduzeti i protiv komunista katoličke ili muslimanske vjeroispovjesti, kao i drugih time, da se pridrže do daljnjega u pritvoru, dok Srbe i Židove ima se smjestiti u zbiralište (konc. logor) Gospić“. – VA, NDH, k. 189, f. 7, d. 31.

200 Vid. *Zločini NDH*, dok. 342.

201 Vid. D. Lazić (1973a), 157–159.

202 Tako su postojala odeljenja za borbu protiv: 1. Italijana; 2. Britanske obaveštajne službe, HSS-a, masonerije i hrvatske emigracije; 3. Srba; 4. komunista i narodnooslobodilačkog pokreta; 5. Muslimana, Turske, Bliskog istoka i ostalog muslimanskog sveta; 6. Jevreja; 7. neprijatelja u okviru ustaških formacija; 8. državnih činovnika; 9. lica iz slobodnih zvanja (advokata, inženjera, lekara, profesora i sl.); 10. Nemaca; 11. Mađara; 12. Slovenaca; 13. neprijatelja u redovima katoličkog klera; 14. neprijatelja iz raznih drugih sredina koje nisu obuhvaćene posebnim odeljenjima; 15. neprijatelja u vlastitim oružanim snagama; 16. lica u novinarstvu i izdavačkim kućama. Najveće i najvažnije među odeljenjima bilo je četvrto, tzv. protivkomunističko odeljenje, koje je vršilo vrbovanje zarobljenih komunista i njihovo infiltriranje u redove Komunističke partije. Vid. opširno: D. Lazić (1973a), 168–171. U vezi sa metodama rada tog odeljenja navodi se: „U istražnim zatvorima ustaše su uhićene osobe najprije stavljali u samice i podvrgavali ih torturi. Služili su se metodom pokazivanja već prethodno mučenih i premlaćenih osoba da bi novog uhićenika zastrašili i pridobili za saradnju. Pod prijetnjom teških posledica zavrbovane osobe davale su pismene obaveze za rad u UNS-u i dobivali tajno ime pod kojim su nakon puštanja na slobodu podnašali svojoj vezi izvješća.“ – D. Kovačić (2009), 158.

nadležnošću tog ureda bila su i povereništva UNS-a, kojih je bilo ukupno devet, iako je inicijalno predviđeno njihovo osnivanje u svim velikim župama.²⁰³

Ustaška obrana (kasnije Obrambena služba), poznata i kao Ured III, vršila je nadzor nad svim logorima u NDH. Osnivanju UNS-a, uključujući i taj ured, u avgustu 1941. godine, prethodilo je formiranje prvih logora na teritoriji NDH, za šta je bio zadužen Mijo Babić, poverenik Glavnog ustaškog stana i čovek od najvećeg Pavelićevog poverenja još iz emigrantskih dana. Tako je u proleće i leto 1941. godine osnovana grupa logora Gospić – Jadovno – Pag, logor „Danica“ kod Koprivnice, logor „Kruščica“ kod Travnika, logor „Đakovo“ u istoimenom mestu i mnoga druga stratišta.²⁰⁴

Nakon što su hercegovački ustanici početkom jula 1941. godine ubili Babića, organizacija i formiranje logora u NDH bivaju povereni Vjekoslavu Maksu Luburiću,²⁰⁵ ustaši emigrantu, koji je došao na čelo Ureda III, novoformiranog UNS-a.²⁰⁶ On je kao gost Gestapoa boravio u Nemačkoj desetak dana u oktobru 1941, kako bi se upoznao sa sistemom koncentracionih logora u toj zemlji i kasnije primenio stečena znanja u NDH. Po povratku je reorganizovao logore u NDH, ukinuo vremenom većinu onih koji su do tada postojali i preživeli logoraše prebacio u novoosnovani logor, odnosno sistem logora „Jasenovac“.²⁰⁷ O brzini ubijanja u tim logorima smrti svedoči i dopis UNS-a od 24. aprila 1942. godine, u kome se naglašava: „Zapovjedništvo ustaške nadzorne službe, slobodno je izvestiti, da je sabirni i radni logor u Jasenovcu u mogućnosti primiti neograničeni broj zatočenika.“²⁰⁸

Uz saglasnost šefa UNS-a Eugena Dida Kvaternika, Luburić je postepeno pretvorio Ustašku obranu u vojnu formaciju, koja je imala kompletnu vojnu i policijsko-upravnu vlast u okolini Jasenovca i Stare Gradiške. U tom sigurnosnom po-

203 D. Lazić (1973a), 171–176.

204 Dušan Lazić, „Organizacija policijsko-obaveštajne službe ‘Nezavisne Države Hrvatske’ – Ured III – Ustaška obrana“, *Zbornik za istoriju Matice srpske* 10/1974b, 137–138. O logorima u NDH, vid. detaljno: Milica Radulović, *Ustaški logori u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941–1945*, C-print, Beograd 1995.

205 Opisujući Maksa Luburića, nekadašnji logoraš u Jasenovcu dr Josip Riboli izjavio je da on „predstavlja za svakog onog, koji je bio u Jasenovačkom logoru pojam najstrašnijih zločinaca, pojam najvećeg straha, pojam krvnika u pravom smislu reči i konačno pojam samoga logora. Opisati takovog čovjeka držim, da je potpuno nemoguće i da bi čak jednom Lombrozu bilo teško pronaći sve kriminalne klice, koje su se u tom jednom čovjeku sjedinile i neprestano u svakom njegovom potezu života dolazile do izražaja. (...) Taj je čovjek u Jasenovcu bio ne ‘povjerenik’, kako mu je službeno bio naziv, ne zapovjednik, već naprosto pojam iz kojega je proizlazilo sve ono, što će pokoljenja o tom mjestu najvećih grozota pričati i što će za vječna vremena ostati najvećom ljagom u cjelokupnoj historiji hrvatskoga naroda.“ Nav. prema: Antun Miletić, *Koncentracioni logor Jasenovac*, knjiga IV, Gambit, Jagodina 2007, 263–264.

206 D. Lazić (1974b), 138.

207 D. Lazić (1973a), 176–177.

208 VA, NDH, k. 150, f. 4, d. 42. S obzirom na to da je ogroman broj civila stalno pristizao u jasenovački logor još od njegovog osnivanja 1941. godine, postavlja se pitanje kako je UNS mogao primiti neograničeni broj novih logoraša tokom 1942. godine, a i u kasnijem periodu. Ljubo Miloš, nekadašnji zapovednik svih logora u Jasenovcu, dao je odgovor na to pitanje tokom svedočenja 9. juna 1948. pred sudom u Zagrebu: „Moram objasniti da su bile dvije vrste zatočenika koji su slati u Jasenovac. Oni koji su imali rješenje bili su evidentirani u kartoteci logora; oni bez rješenja nisu ni evidentirani. Ovih posljednjih bilo je daleko više i oni su odmah odvođeni na likvidaciju.“ Nav. prema: M. A. Rivel, 98.

jasu drugi državni organi, vojne jedinice ili komandanti nisu mogli da sprovede bilo kakve mere bez prethodnog dogovora sa Luburićem.²⁰⁹ Na taj način, „Ustaška odbrana praktično se pretvorila u ličnu vojsku Vjekoslava Luburića“, kako konstatuje Dimitrijević.²¹⁰ Čak je i Dido Kvaternik 1942. godine govorio da je Luburić „teško bolestan i da se u logoru događaju stvari koje se ne može opravdati“.²¹¹ Nakon smene Dide Kvaternika, ubrzo biva smenjen i Maks Luburić na zahtev nemačkih zapovednika. Međutim, on je i dalje zadržao veliki uticaj na upravu logora, tako da od januara 1944. i formalno preuzima ranije dužnosti.²¹²

Ustaška odbrana na čelu sa Luburićem posebno se istakla u sprečavanju puča Lorković–Vokić, koji je nazvan po tadašnjim ministrima MUP-a i oružanih snaga, koji su u avgustu 1944. godine pokušali da hrvatsku državu odvoje od Sila osovine i priključe je Saveznicima zbog sve izvesnijeg poraza Nemačke.²¹³ Nakon tog događaja, Pavelićevo poverenje u Luburića postaje apsolutno i on je do kraja rata i bega u inostranstvo imao neograničenu vlast u NDH.

Ustaški osobni ured UNS-a (Ured IV) postojao je samo u kratkom periodu od osnivanja UNS-a u avgustu 1941. do marta 1942. godine. Za to vreme on se uglavnom bavio proverom podataka za osobe koje su konkurisale za rad u državnoj službi i davanjem mišljenja o tim licima.²¹⁴

209 B. Dimitrijević, 186; D. Kovačić (2009), 171. Tako se navodi da je Ministarstvo unutrašnjih poslova naredilo da se iz logora Jasenovac pusti žena lekara Ivečića, ali su je ustaše zaklale istog dana kada su primili nalog za otpuštanje. – *Zločini NDH*, dok. 374.

210 B. Dimitrijević, 186, Tako je dr Josip Riboli, nekadašnji logoraš u Jasenovcu, izjavio 28. maja 1945. Zemaljskoj komisiji za utvrđivanje ratnih zločina okupatora i njihovih pomagača da je 9. oktobra 1942. prisustvovao svečanoj večeri na kojoj je Maks Luburić predao u ime Pavelića zlatne i srebrne kolajne najefikasnijim koljačima u logoru. Riboli naglašava: „Odmah nakon večere održao je Maks Luburić odlikovanima govor, kojim im je čestitao i onda je među ostalim govorio o Jasenovcu, kao njihovoj apsolutnoj republici, gde ni jedna vlast, osim Ustaške obrane, nema šta da kaže i nitko nema pravo da se miješa u njihove poslove. Zatim je doslovno rekao: ‘I tako smo Vam mi u ovoj godini dana ovdje u Jasenovcu poklali više ljudi, nego li Osmanlijsko carstvo za cijelo vrijeme boravka Turaka u Europi!’“ Nav. prema: A. Miletić, 265. Posebno je potresno svedočenje ustaše Žila Frkovića (negde se pominje i prezime Friganović) o opkladi sa ostalim ustašama u Jasenovcu ko će zaklati najviše logoraša tokom noći 29. avgusta 1942. godine, koje je opisao preživeli logoraš dr Nedeljko Zec. Po rečima Frkovića, opkladu je dobio Petar (Pero) Brzica, koji je te noći zaklao 1.350 ljudi. O tom događaju, a posebno o stoičkom držanju logoraša Vukašina Mandrape iz sela Klepaca u Hercegovini, zbog kojeg je ustaša Frković kasnije duševno oboleo, vid. opširno: A. Miletić, 460–463. „Pukovnik Zlatko Vajler sistematično je opisao načine ubijanja u Jasenovcu iz kojeg je 1943. godine pobjegao. Razvrstao ih je na udaranje tupim predmetima, maljem ili gvozdenom šipkom, ubijanje nožem odnosno klanje, izgladnjivanje i nepodnošljiv fizički rad, gušenje hemikalijama, spaljivanje u ciglarskoj peći i, najređe, ubijanje metkom. Jedan preživeli logoraš je (...) rekao da su ustaše smatrale da zatočenici nisu vredni metka. Na moje pitanje zar im ručno ubijanje nije bilo teže, rekao je da su ubice uživale u svireposti.“ – Jaša Almuli, *Jevreji i Srbi u Jasenovcu*, Službeni glasnik, Beograd 2009, 19.

211 D. Kovačić (2009), 169.

212 *Ibid.*, 171.

213 Kako se ističe, „po Pavelićevom naređenju, Luburić je sa svojim ljudima trebalo da u određeni čas dođe na Tuškanac, gde bi posle sednice vlade uhapsio Lorkovića i Vokića. Ovo je uglavnom i usledilo, samo što posle sednice vlade nije izvršeno hapšenje, nego su isti stavljeni u kućni pritvor, a kasnije suđeni od suda Pavelićevog Tjelesnog zdruga“ i konačno streljani. – D. Lazić (1974b), 169.

214 D. Lazić (1973a), 177–178.

Konačno, Ustaška sigurnosna služba (Ured V), kasnije preimenovana u Sigurnosnu službu, formirana je u novembru 1941. godine sa ciljem zaštite Pavelića i ostalih visokih zvaničnika Ustaškog pokreta na području Zagreba. Ukidanjem Ustaškog osobnog ureda u martu 1942, ona postaje Ured IV. Ta služba je delovala sve do ukidanja UNS-a u januaru 1943. godine, kada je postala deo Poglavnikovih tjelesnih sdrugova.²¹⁵

Iako je delovao relativno kratko (od avgusta 1941. do januara 1943. godine), UNS je „po metodama i teroru postao simbol nasilja i strahovlade“ u NDH²¹⁶ i u velikoj meri je doprineo jačanju otpora novouspostavljenoj državi, ne samo među srpskim stanovništvom, nego i delom hrvatske i muslimanske populacije.

4.2. Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost (GRAVSIGUR)

Ova institucija se prvi put spominje u Zakonskoj odredbi o zaštitnom redarstvu i obavještajnoj službi od 16. oktobra 1942,²¹⁷ kada Ravnateljstvo za javni red i sigurnost menja ime u Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost (GRAVSIGUR). Ipak, njegova temeljna reforma nastaje tek nekoliko meseci kasnije donošenjem Zakonske odredbe o ukidanju Ustaške nadzorne službe od 21. januara 1943. godine,²¹⁸ na osnovu koje je, praktično, došlo do spajanja dve dotadašnje policije u jednu: RAVSIGUR-a i UNS-a u GRAVSIGUR.²¹⁹

Kao osnovni razlog za njegovo uspostavljanje navodi se sve snažniji ustanak na teritoriji NDH koji je zahtevao centralizaciju policijskih snaga u državi.²²⁰ Ipak, iza reforme je, sem objektivnih, bilo i značajnih ličnih razloga koji su se prelamali kroz odnos dvojice najmoćnijih ljudi u NDH, Ante Pavelića i Eugena Dida Kvaternika. Naime, Pavelić se očigledno uplašio ogromne moći koncentrisane u rukama Kvaternika, koji se nalazio na čelu oba policijska organa i o kome su kružile priče kao o Pavelićevom mogućem nasledniku. Takođe, tome treba dodati i činjenicu da je njegov otac Slavko Kvaternik bio vojskovođa NDH, tako da su svi instrumenti sile (vojska i policija) bili u rukama oca i sina.²²¹ Takva koncentracija vlasti plašila je ne samo Pavelića nego i ostale najviše zvaničnike NDH.²²²

215 Videti: D. Lazić (1975b), 201.

216 D. Kovačić (2009), 212.

217 *Narodne novine NDH* od 10. novembra 1942.

218 *Narodne novine NDH* od 22. januara 1943.

219 Tako su, na osnovu čl. 2–3 Zakonske odredbe o ukidanju Ustaške nadzorne službe Uredi I, II, III UNS-a ušli u sastav GRAVSIGUR-a, dok je Ured IV postao deo Poglavnikovih tjelesnih sdrugova. Međutim, kako naglašava Lazić, „bez obzira na ovo organizaciono preustrojstvo, svi uredi Ustaške nadzorne službe nastavili su sa istim poslom koji su obavljali i do rasformiranja. (...) Zbog toga se ovde pre može reći da je Ustaška nadzorna služba reorganizovana nego ukinuta.“ – D. Lazić (1973a), 147, 178–179.

220 To je period i kada je doneta Zakonska odredba o iznimnom stanju, *Narodne novine NDH* od 18. januara 1943.

221 Dušan Lazić, „Organizacija policijsko-obaveštajne službe ‘Nezavisne Države Hrvatske’ – Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost“, *Zbornik za istoriju Matice srpske* 8/1973b, 150–152.

222 General Glez fon Horstenau je 11. septembra 1942. telegrafski obavestio svoje nadređene „da kriza koja već duže vrijeme postoji u vezi s oba Kvaternika (oca i sina) čini se kao da ide svom razrješenju. Sve ukazuje na to da se poglavnik želi relativno brzo riješiti obojice. Čitava vlada od nekog vremena teško podnosi i jednog i drugog“. Nav. prema: Bogdan Krizman, *NDH između Hitlera i Musolinija*, Globus, Zagreb 1986, 422.

Ubrzo nakon svog oca, u oktobru 1942. godine smenjen je i Dido Kvaternik.²²³ Pavelić ga je optužio za nekontrolisano i beskrupulozno ponašanje u institucijama na čijem je čelu bio, iako on u osnovi nije radio ništa bez njegovog znanja. Kako ističe Kovačić, Pavelić se poslužio Kvaternikom „kao paravanom za sve loše što se događalo u NDH“, čemu je prethodio i pritisak nemačkih vojnih predstavnika za njegovom smenom.²²⁴ Ipak, Pavelićeva neograničena koncentracija vlasti u NDH čini ga najodgovornijom osobom za sve ono što se dešavalo u unutrašnjoj i spoljoj politici te zemlje tokom celog njenog postojanja.²²⁵ Kako je primetio Eugen Kvaternik nakon rata, „antisrpsvo je Paveliću bilo sredstvo kojim je kanalizirao borbenost hrvatske mladeži, koja bi se inače revoltirala protiv njegove italofilske politike i protiv njega samoga“,²²⁶ a sve u vezi sa time što je Italiji Rimskim ugovorima prepustio značajan deo hrvatskog etničkog prostora.

Kako bi smanjio uticaj koji je u policijskim snagama imao Dido Kvaternik, Pavelić je odlučio da reformiše celokupne policijske snage NDH, što je podrazumevalo ukidanje UNS-a kao najsnažnijeg Kvaternikovog uporišta i formiranje nove institucije GRAVSIGUR-a, koja je preuzela veliki deo poslova i službenika UNS-a, ali na njenim rukovodećim položajima nalazili su se ljudi od Pavelićevog najvećeg poverenja.²²⁷

Kao i RAVSIGUR i GRAVSIGUR je formalno pripadao MUP-u, ali se u praksi i za njega govorilo da predstavlja „ministarstvo u ministarstvu“.²²⁸ Inače, ne samo da je GRAVSIGUR preuzeo u velikoj meri poslove UNS-a, nego je odmah nastavio sa istim zločinima, koji su se ogledali u odvođenju u logore i ubijanju nevinih civila.²²⁹

GRAVSIGUR je imao veoma kompleksnu unutrašnju organizaciju koja je podrazumevala postojanje tri osnovna odeljenja (Odjel A – Opći, Odjel B – za javnu sigurnost i Odjel C – za upravno redarstvo), u kojima je postojao veći broj odseka.²³⁰ Konačno, Zakonskom odredbom od 12. januara 1945. formiran je i Odjel D – Glavno zapovjedništvo državne redarstvene straže.²³¹ Rad GRAVSIGUR-a kao celine, a posebno njegovog najvažnijeg odseka (B II – za obaveštajnu službu),

223 U stvari, Eugen Kvaternik je još 25. septembra 1942. sam podneo ostavku, dok je 13. oktobra objavljen u novinama dekret o njegovom razrešenju, bez spominjanja ostavke. Kako se ističe, Kvaternikova ostavka, odnosno smena, bila je posledica duboke krize u kojoj se tada nalazila NDH. – D. Kovačić (2009), 81. Slavko Kvaternik je u januaru 1943. cinično izjavio Glezu fon Horstenau da je „oduvek bio pravi prijatelj Srba i da je zbog toga uvek najoštrije osuđivao preko svake mere štetni zločinački kurs svog sina, koji inače, po svom duhu i nije njegov sin, već poglavnikov, po čijem je izričitom naređenju i izvršio sva bezumna nedela“. Nav. prema: V. Kazimirović, 119.

224 D. Kovačić (2009), 82, 86–87.

225 N. Kisić-Kolanović u: *Ibid.*, 87.

226 E. Kvaternik u: *Ibid.*, 90.

227 D. Lazić (1973b), 152–153.

228 D. Kovačić (2009), 219.

229 A. Miletić u: D. Kovačić (2009), 213.

230 O kompleksnoj unutrašnjoj organizaciji GRAVSIGUR-a, posebno o njegovom najznačajnijem Odseku za obaveštajnu službu (B II), koji predstavlja nastavak nekadašnjeg Ureda II UNS-a, vid. opširno: D. Lazić (1973b), 153–173; Dušan Lazić, „Organizacija policijsko-obaveštajne službe ‘Nezavisne Države Hrvatske’ – Obaveštajna služba Glavnog ravnateljstva za javni red i sigurnost“, *Zbornik za istoriju Matice srpske* 9/1974a, 131–164; D. Kovačić (2009), 245–286.

231 D. Kovačić (2009), 241–243.

karakterišu nedovoljna koordinacija i saradnja različitih unutrašnjih jedinica, kao i njihove česte reorganizacije, što se odrazilo i na efikasnost rada same institucije tokom čitavog postojanja.

5. Zaključak

Uprkos činjenici da je suverenitet NDH bio ograničen delovanjem nemačkih i italijanskih vlasti i faktičkom nemogućnošću kontrole celokupne teritorije, NDH je imala sve odlike totalitarne države tog doba, koju karakteriše neograničena autoritarna vlast poglavnika i njemu odan, razgranat i represivan vojno-policijski aparat. Njegovom formiranju se pristupilo odmah nakon proglašenja NDH.

Domobranske jedinice su predstavljale regularnu vojsku, koja je nastala na tekovinama austrougarske vojne tradicije. S druge strane, Ustaška vojnica je podrazumevala vojničko krilo Ustaškog pokreta i razvila se iz relativno malog jezgra emigranata, koji su se vratili u zemlju nakon sloma Kraljevine Jugoslavije. Na granici vojnih i policijskih snaga nalazilo se Oružništvo (žandarmerija), koje je propisima definisano kao vojnički ustrojeno stražarstvo. Osim njih, deo oružanih snaga NDH predstavljale su i legionarske jedinice, koje su bile angažovane u sklopu nemačke i italijanske vojske, uglavnom na Istočnom frontu. Uporedo sa vojnim jedinicama, razvijao se i policijsko-obaveštajni aparat nove države. Njegove glavne poluge bile su Ravnateljstvo za javni red i sigurnost, kao regularna policija u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, i Ustaška nadzorna služba, kao policijsko-obaveštajno krilo Ustaškog pokreta. Objedinjavanjem te dve službe 1943. godine nastalo je Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost.

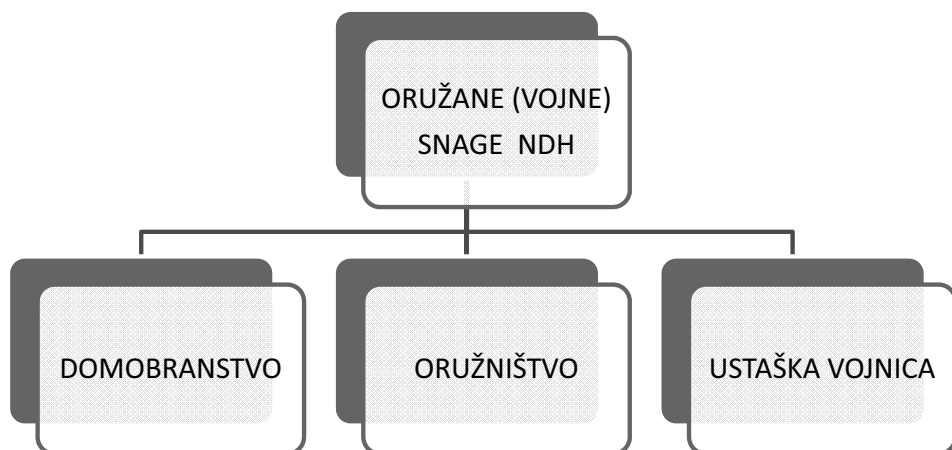
Nedostatak kvalifikovanog kadra, oružja i opreme, sa izuzetkom pojedinih privilegovanih jedinica u okviru vojnih i policijskih snaga, bio je karakterističan za celokupan period trajanja NDH.

Takođe, dominantan organizacioni problem predstavljalo je postojanje paralelnih struktura, koje je bilo evidentno i u vojnim i u policijskim snagama. Takva situacija je posledica težnje predstavnika Ustaškog pokreta da ovladaju ne samo vojnim i policijskim sektorom, nego i svim drugim sferama života u NDH. Pri tome, napredovanje u Ustaškom pokretu zavisilo je manje od znanja i kompetentnosti, a više od neformalnih pozicija, odnosno bliskosti sa poglavnikom i ljudima od njegovog najvećeg poverenja. Konačno, genocid nad Srbima, Jevrejima i Romima u NDH doprineo je gubitku podrške za novu državu dela hrvatskog stanovništva i jačanju partizanskog i četničkog otpora u njenim okvirima.

Brojni originalni dokumenti o zločinima ustaša svedoče da njihov primarni cilj nije bilo samo eliminisanje srpskog, jevrejskog i romskog stanovništva, već i prethodno ponižavanje i mučenje žrtava. Takvo sadističko izživljavanje, više nego ogroman broj ubijenih, čini osobenost genocida u NDH. Upravo ti zločini određuju samu suštinu delovanja vojnih i policijskih snaga NDH, prvenstveno onih formacija koje su pripadale Ustaškom pokretu. Pokušaji analize tih jedinica na vrednosno neutralan način, koji su uočljivi u jednom delu novije hrvatske historiografije i publicistike, gube iz vida njihovu suštinu i predstavljaju još jedan oblik revizionizma i „ulepšavanja“ najstrašnijeg perioda celokupne hrvatske istorije.

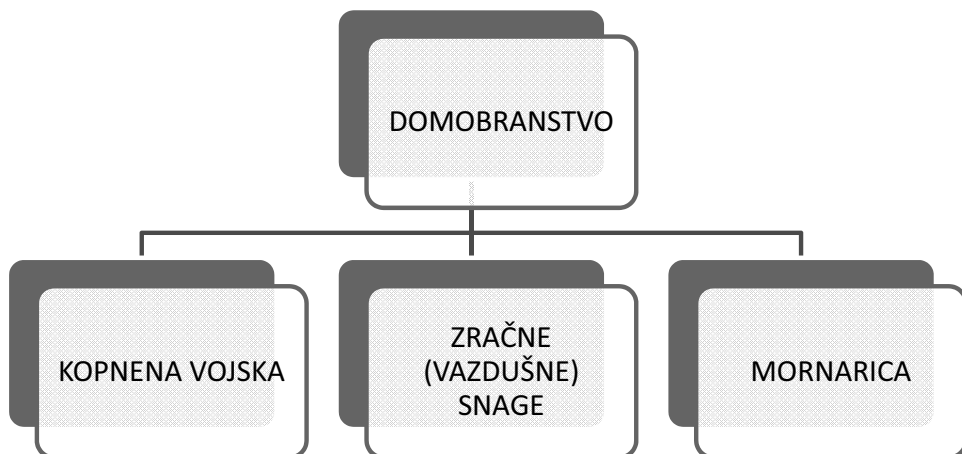
Šeme:

Šema 1.

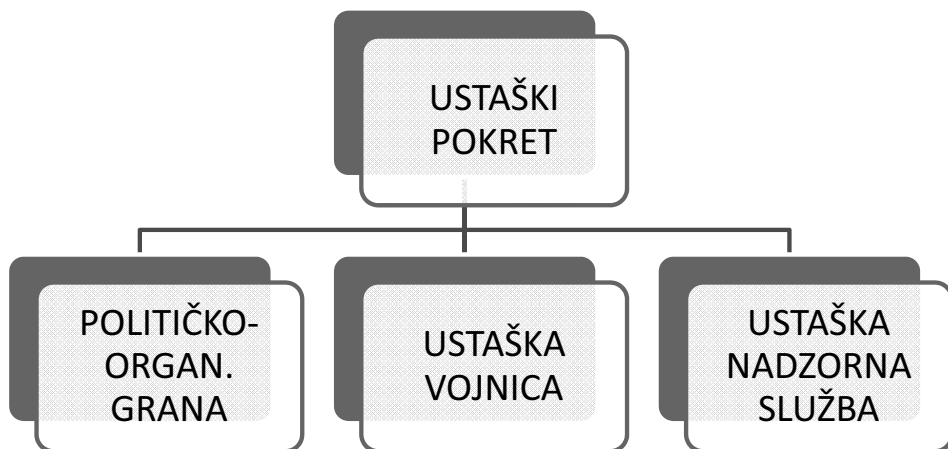


+ LEGIONARSKE JEDINICE

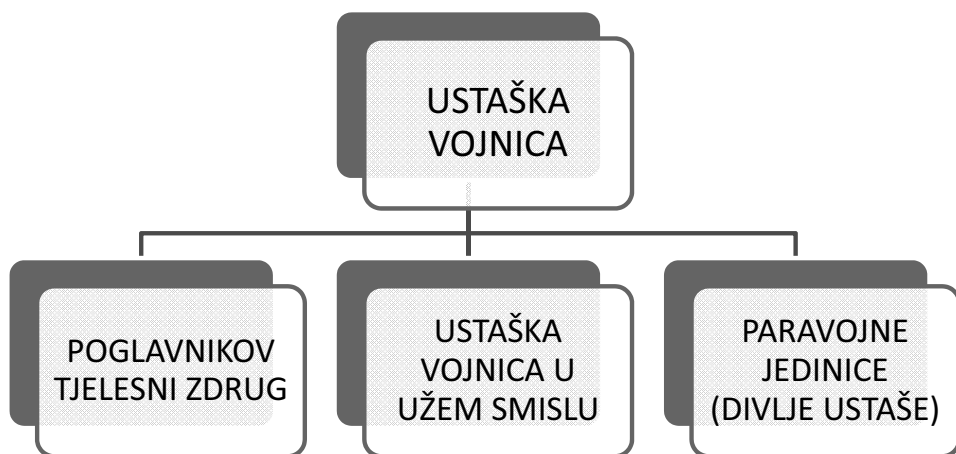
Šema 2.



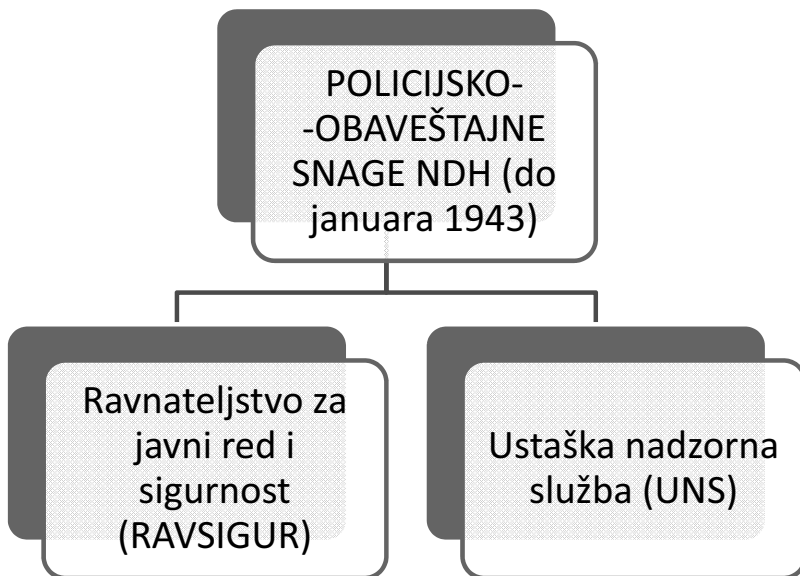
Šema 3.



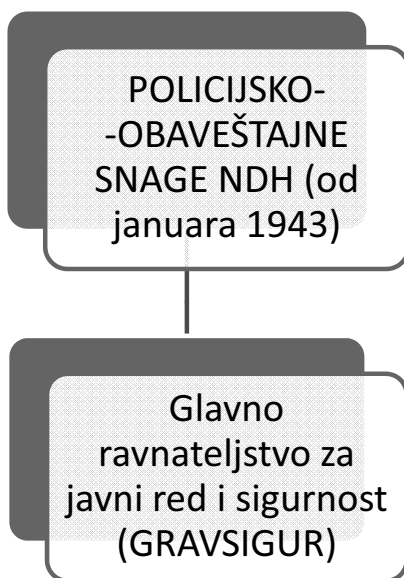
Šema 4.



Šema 5.



Šema 6.



Rezime

Odmah nakon proglašenja Nezavisne Države Hrvatske pristupilo se formiranju njenih vojnih i policijskih snaga, na osnovu većeg broja pravnih propisa. Domobranske jedinice su predstavljale regularnu vojsku, za razliku od Ustaške vojnice, kao vojnog krila Ustaškog pokreta. Na granici vojnih i policijskih snaga nalazilo se Oružništvo (žandarmerija). U oružane snage NDH ubrajale su se i legionarske jedinice, koje su bile angažovane u sklopu nemačke i italijanske vojske. Uporedo sa vojnim jedinicama, razvijao se i policijsko-obaveštajni aparat nove države. Njegove glavne poluge oličene su u Ravnateljstvu za javni red i sigurnost, kao regularnoj policiji, i Ustaškoj nadzornoj službi, kao policijsko-obaveštajnom krilu Ustaškog pokreta. Objedinjavanjem te dve službe nastalo je Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost. U radu se konstatuje da se osnovni organizacioni problem tokom većeg dela trajanja NDH ogledao u postojanju paralelnih struktura, koje je bilo evidentno i u vojnim i u policijskim snagama. Takođe, genocid koji su sprovele različite formacije u okviru Ustaškog pokreta doprineo je gubitku podrške dela populacije NDH za novu državu i jačanju partizanskih i četničkih jedinica na njenoj teritoriji.

Ključne reči: NDH. Domobranstvo. Ustaška vojnica. Oružništvo. RAVSIGUR. Ustaška nadzorna služba.

Igor Vuković

POREDAK ZLOČINA – KRIVIČNO PRAVO NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

1. Uvod

Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske (NDH) uglavnom nije predstavljao predmet naročitog interesovanja stručne jugoslovenske ili kasnije hrvatske javnosti. Slično zanemarivanje tog razdoblja istorije prava u posleratnom periodu bilo je u funkciji jugoslovenske politike bratstva i jedinstva, ali ni naučna javnost 1991. godine vaspostavljene države Hrvatske nije bila previše zainteresovana da istražuje taj period novije hrvatske pravne istorije. Slična praznina postoji i u pogledu krivično-pravnog sistema normi koji je važio u NDH. U većini jugoslovenskih¹ i kasnijih hrvatskih udžbenika krivičnog prava nailazi se samo na površan osvrt na to vreme. Tako Novoselec samo konstatuje da je „taj dio hrvatske kaznenopravne povijesti slabo istražen“.² Horvatić u svom, inače vrlo detaljnom pregledu istorije hrvatskog kaznenog prava,³ razdoblju NDH posvećuje tek nekoliko rečenica, zaključujući da je ono „po svojem sadržaju bilo potpuno suprotno standardima i tradiciji hrvatskoga prava“.⁴ U novije vreme, zapažen doprinos predstavlja članak Nikoline Srpak o toj problematici⁵ i više priloga koji obuhvataju materiju izvršenja krivičnih sankcija u NDH. U svakom slučaju, retki radovi posvećeni pravnom poretku NDH više predstavljaju pogled na formalno obličje važećeg zakonodavstva, iz čega se ne može steći potpuna slika o tome kako je taj sistem normi funkcionisao u praksi.

1 Tako npr. u poznatom Bačićevom udžbeniku izostaje bilo kakav osvrt na taj period. Vid. Franjo Bačić, *Krivično pravo. Opći dio*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1986³.

2 Petar Novoselec, *Opći dio kaznenog prava*, Sveučilišna tiskara, Zagreb 2004, 47.

3 Željko Horvatić, *Kazneno pravo. Opći dio I*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2003, 106-130.

4 *Ibid.*, 115.

5 Nikolina Srpak, „Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1945.)“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2006.

2. Materijalno krivično zakonodavstvo Nezavisne Države Hrvatske

Bitnu crtu krivičnog materijalnog zakonodavstva NDH predstavljalo je inkriminisanje krivičnih dela i drugih odredaba materijalnog karaktera sporednim krivičnim zakonodavstvom, to jest uredbama sa zakonskom snagom (tzv. zakonskim uredbama). Naime, krivičnopravne norme, kao i u drugim granama prava, donošene su u novoosnovanoj tvorevini ne zakonima, kao aktima zakonodavnog organa, već uredbama izvršne vlasti (poglavnika).⁶ U NDH, tokom njenog postojanja, nije bio donet novi krivični zakonik, te se krivično zakonodavstvo velikim delom i dalje oslanjalo na krivičnopravne odredbe Kraljevine Jugoslavije, na koje su, prema potrebama, kalemljeni novi propisi ustanovljene vlasti.

Već nedelju dana nakon obrazovanja NDH, 17. aprila 1941. godine, doneta je *Zakonska odredba za obranu naroda i države*,⁷ akt kojim je postavljen „pravni temelj ustaškog zakonodavstva kojim je bio sankcionisan teror“.⁸ Prema tom dokumentu, smatra se krivcem za zločin veleizdaje svako „tko bilo na koji način povrijedi ili je povrijedio čast i životne interese hrvatskog naroda ili bilo na koji način ugrozi opstanak Nezavisne Države Hrvatske ili državne vlasti, pa makar djelo i ostalo samo u pokušaju“. Obavezujućim tumačenjem ministra pravde utvrđeno je da je za postojanje dela bila dovoljna alternativna povreda ili časti ili životnih interesa hrvatskog naroda,⁹ što verovatno govori o tome da su u njenoj primeni postojali izvesni problemi u tumačenju. Ipak, činjenica da i pored nejasnoća korišćenih pojmova, oni ipak nisu autentično objašnjeni, govori u prilog zaključku da se takva nedorečenost verovatno i htela i da je obilato zloupotrebljavana u praksi.¹⁰ Za to delo bila je propisana smrtna kazna (izvršavala se streljanjem)¹¹, a po njemu su postupali i (civilima i vojnim licima) sudili novoosnovani *izvanredni narodni sudovi*.¹² Postupak je bio hitan, a nakon donošenja *Zakonske odredbe o prijekim sudovima*, i izvanredni narodni sudovi su sudili po postupku koji je bio propisan za preke sudove.¹³

6 „Odredbe izdaje jedino Poglavlak Nezavisne Države Hrvatske [u daljem tekstu NDH]. 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 Poglavlak“. Vid. Zakonsku odredbu o nazivima zakonskih i drugih propisa i oblastnih rješenja (član 1), *Narodne novine* br. 160, od 23. oktobra 1941.

7 *Narodne novine* br. 4, od 17. aprila 1941.

8 Narcisa Lengel-Krizman, „Prilog proučavanju terora u tzv. NDH. Ženski sabirni logori 1941–1942. godine“, *Povijesni prilozi* 4/1985, 3.

9 *Narodne novine* br. 24, od 10. maja 1941.

10 Fikreta Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna država Hrvatska 1941–1945*, Liber – Školska knjiga, Zagreb 1977, 159; Bogdan Krizman, *Pavelić između Hitlera i Musolinija*, Globus, Zagreb 1980, 117.

11 Zakonska odredba o nadopuni zakonske odredbe za obranu naroda i države, *Narodne novine* 22, od 8. maja 1941.

12 Vid. Mjerodavno tumačenje zakonske odredbe za obranu naroda i države od 17. travnja 1941, *Narodne novine* 68, od 5. jula 1941. Prvi takav sud osnovan je u Zagrebu, a uskoro su slični sudovi uspostavljeni i u Varaždinu, Bjelovaru, Osijeku, Gospiću, Banjaluci i Tuzli (Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne države Hrvatske*, P.I.P. Pavičić, Zagreb 2002, 68). Sudska veća su bila tročlana.

13 Vid. Zakonsku odredbu o promjeni zakonske odredbe za obranu naroda i države, *Narodne novine* 35, od 24. maja 1941. „U samoj praksi, bivalo je sve vidljivije da u stvari i nema bitnih

Novoustanovljeno krivično delo veleizdaje bilo je, kako možemo primetiti, prema obeležjima potpuno neodređeno.¹⁴ Dok se „opstanak NDH“ ili „državne vlasti“, i nezavisno od mogućnosti da ta dobra budu povređena „na bilo koji način“, i mogao razumeti kao podoban objekt krivičnopravne zaštite, mogućnost da na bilo koji način bude povređena čast ili interes hrvatskog naroda u praksi je omogućavala zloupotrebu. Neodređenost krivičnopravnih normi i posredno derogiranje načela zakonitosti (*nullum crimen nulla poena sine lege*), u vidu neodređenosti zakonskog opisa (lat. *lex certa*), predstavljali su uostalom karakteristiku i krivičnog prava nacističke Nemačke, sprovedenu u još drastičnijem vidu,¹⁵ iako je mogućnost kreativne analogije jedno vreme odlikovala i posleratno jugoslovensko pravo (prema Krivičnom zakoniku – opštem delu od 1947. godine, član 5, stav 3).

Treba uočiti da su pod tu odredbu kasnije podvođena mnoga ponašanja prema proizvoljnoj proceni vlasti. Tako se, primera radi, samo dan nakon njenog donošenja zabranjuje sakrivanje i stavljanje van prometa „svake robe neophodno potrebne za život“, kao i povišavanje cena. Ko se pak ogreši o taj propis, kažnjavao se po postupku predviđenom u pomenutoj *Zakonskoj odredbi* „najstrožim kaznama, a po potrebi i smrtnom kaznom“ (§ 2).¹⁶ I ovde je pretpostavka za postupanje specijalnih sudova bila odluka vlasti da su pravnim poslovima bili „povređeni životni interesi hrvatskog naroda“, što je predstavljalo stvar diskrecione ocene („ako se pokaže...“).¹⁷ U mnogim kasnijim zakonskim odredbama je u pogledu niza ponašanja (npr. sabotaze u privrednim preduzećima)¹⁸ takođe upućivano na primenu *Zakonske odredbe za obranu naroda i države*. Treba primetiti da je hrvatski zakonodavac i u pogledu te odredbe zadržao primenu opšteg dela Krivičnog zakonika Kraljevine Jugoslavije,¹⁹ osim što nisu primenjivani njegovi propisi o zastarelosti (glava deveta) i što je ublažavanje kazne bilo ograničeno samo na „lakše slučajeve“.²⁰ Istovremeno, ministar pravde je bio ovlašćen da svojom naredbom propiše postupak za dela protiv naroda i države i izda obavezujuće tumačenje.

Već u maju 1941. godine donosi se *Zakonska odredba o promjenama u kaznenom zakoniku od 27. siječnja 1929. i zakona o izmjenama i dopunama kaznenog*

razlika između ‘izvanrednih narodnih sudova’ i ‘prijetih sudova’. Razlika, koja se prema odredbi o prijetim sudovima ogledala u preciziranju postupka u određenom pravnom obliku, u samoj praksi nije vidljivije dolazila do izražaja“ (F. Jelić-Butić, 160).

14 Slično i N. Srpak, 1125, 1128.

15 Nemački zakonodavac je 1935. ukinuo zabranu analogije (vid. Thomas Vormbaum, *Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte*, Springer, Heidelberg et al. 2011², 188) i u Krivičnom zakoniku (član 2) propisao da se „kažnjava onaj ko izvrši delo koje je zakon učinio kažnjivim, ili koje zaslužuje kažnjavanje na temelju osnovne ideje kaznenog zakona i prema zdravom narodnom osećanju“.

16 *Narodne novine*, br. 5, od 18. aprila 1941.

17 Provedbena naredba Zakonske odredbe o kažnjavanju sakrivanja i povišavanja cijena živeža od 17. travnja 1941, *Narodne novine*, br. 8, od 22. aprila 1941.

18 Vid. Zakonsku odredbu o redovitom poslovanju i sprečavanju sabotaze u privrednim poduzećima, *Narodne novine*, br. 17, od 2. maja 1941.

19 Krivični zakonik Kraljevine Jugoslavije od 1929. godine – Krivični zakonik, *Službene novine*, br. 47/1929 i 2455/1931.

20 *Narodne novine*, br. 17, od 2. maja 1941.

zakonika od 9. listopada 1931.²¹ Njome su preuređena krivična dela protiv opstanka države i njenog ustavnog uređenja (glava XII) i proširena primena smrtna kazna za dela iz ove glave,²² s tim što su izrazi koji su se ticali krivičnopravne zaštite kralja i prestola bili zamenjeni zaštitom poglavnika i što su u jednom broju delikata izmenjena obeležja zakonskog opisa. I za ona dela za koja je bila propisana odgovarajuća kazna lišenja slobode (robija ili zatočenje) propisana je kazna teške tamnice (robije) u neuporedivo dužem trajanju. Iako je i prema Krivičnom zakoniku članstvo u protivdržavnim udruženjima takođe bilo zabranjeno (kažnjivo zatvorom do dve godine ili novčano, član 161), prema *Kaznenom zakoniku* „organiziranje, potpomaganje ili postajanje članom kakova društva, koje bi imalo za svrhu širenje komunizma, anarhizma, terorizma ili društva za protuzakonito prigrabljivanje vlasti“ – kažnjava se smrću. Teškom tamnicom do 20 godina zaprećeno je i neprijavljivanje pripremanja većine krivičnih dela iz ove glave.

Smrtna kazna se u početku kao prema predratnom pravu izvršavala vešanjem, ali je to ubrzo zamenjeno streljanjem.²³ Iako je tim izmenama bio predviđen *vacatio legis* od 30 dana, hrvatski zakonodavac je bio nestrpljiv da ubrza njihovu primenu, pa je novom *Zakonskom odredbom* utvrdio ranije stupanje izmena na snagu.²⁴ Tim izmenama su bila derogirana neka i tada uobičajena krivičnopravna načela. Tako je, na primer, bilo isključeno zastarevanje krivičnih dela protiv službene dužnosti (glava XXVIII) „učinjenih poslije godine 1918.“, čime je protivno uobičajenim krivičnopravnim standardima, bila omogućena retroaktivna primena krivičnog prava i na neka dela (npr. primanje mita) koja su po ondašnjim pravilima već bila zastarela.²⁵

Kasnije uredbe su na planu materijalnog zakonodavstva uglavnom išle u pravcu daljeg zaoštavanja represije i povišavanja propisanih kazni. Tako je, na primer, za mnoga dela protiv države (čl. 109–110, 114 KZ) kazna doživotne tamnice ili teške tamnice zamenjena smrtnom kaznom.²⁶ Izvan onih odredaba koje su se neposredno

21 *Narodne novine*, br. 19, od 5. maja 1941. I pored toga što je primenjivan predratni jugoslovenski Krivični zakonik, on nije tako nazivan, već je preimenovan u „Kazneni zakonik“. Razloga za to preimenovanje ima više, ali je odlučujući predstavljala činjenica da se u hrvatskoj krivičnopravnoj doktrini uobičajeno govorilo o „kaznenom“ pravu (delu, radnji itd.), i što se, kako se osećalo, pojam „krivično“ pravo razvio pod uticajem srpske pravne književnosti (vid. Juraj Kulaš, „Da li 'kazneno' ili 'krivično' pravo?“, *Mjesečnik* 1–2/1942, 17 i dalje). U tom smislu ćemo taj propis u vreme važenja NDH (od ovih izmena i dopuna Krivičnog zakonika Kraljevine Jugoslavije) i mi označavati kao Kazneni zakonik.

22 Prema Krivičnom zakoniku, smrtna kazna u ovoj glavi bila je propisana samo za lišenje ili pokušaj lišenja života kralja, naslednika prestola ili kraljevskog namesnika (član 91).

23 Vid. Zakonsku odredbu o promjeni kaznenog zakonika od 27. siječnja 1929, *Narodne novine*, br. 111, od 26. avgusta 1941. U decembru 1941, međutim, ponovo je omogućeno da ministar pravde može u pojedinim slučajevima narediti izvršenje smrtna kazne vešanjem (vid. Zakonsku odredbu o preinaci i dopuni kaznenog zakonika od 27. siječnja 1929, *Narodne novine*, br. 210, od 23. decembra 1941).

24 Vid. Zakonsku odredbu o stupanju na snagu zakonske odredbe o promjenama u kaznenom zakoniku od 27. siječnja 1929. i Zakona o izmjenama i dopunama kaznenog zakonika od 9. listopada 1931, *Narodne novine*, br. 36, od 26. maja 1941.

25 N. Srpak, 1122.

26 Vid. Zakonsku odredbu o promjenama u kaznenom zakoniku od 27. siječnja 1929. i zakonskoj odredbi od 3. svibnja 1941. o promjenama u kaznenom zakoniku od 27. siječnja 1929. i zakonu o

ticale opstanka nove vlasti u uslovima ratnog okruženja, materijalno krivično zakonodavstvo uglavnom nije bilo drastično menjano. Izuzetak su predstavljala krivična dela koja su uređivala materiju *nedozvoljenog prekida trudnoće*,²⁷ kod kojih je kazna bila značajno povećana. Tako se, primera radi, vršenje pobačaja trudnoj ženi na njen zahtev kažnjavalo doživotnim zatvorom, dok je u slučaju da je to bilo učinjeno mimo njene volje ili od lekara ili babice (ali u povratu) – bila predviđena smrtna kazna. Ako je prekid trudnoće bio učinjen uz naknadu, osim smrtne kazne bila je oduzimana i imovina učinioca, koja se stavljala u poseban fond za podršku materinstvu. Kaznena politika u pogledu tih krivičnih dela bila je rigorozna, iako su izricane smrtne kazne često bilo zamenjivane dugotrajnim kaznama teške tamnice.²⁸ Treba primetiti da time nije bilo potpuno onemogućeno vršenje prekida trudnoće, budući da je ista uredba detaljno uređivala pod kojim okolnostima je posebno telo (povjerenstvo) izuzetno moglo dozvoliti pobačaj.

Treba istaći da su, osim krivičnih (kaznenih) dela, u mnogim naredbama, koje su donosili ministri, bili propisani i odgovarajući prekršaji (istupi), u odnosu na koje su postupak sprovodile upravne vlasti. Upravo preko upravno-kaznenog postupka sprovedene su drastične mere, koje su po svom obuhvatu daleko premašivale nevrednost prekršaja kao tipa kaznenih delikata. To se naročito odnosi na činjenicu da su upućivanja u koncentracione logore, tamo gde je nekakav postupak uopšte i vođen, po pravilu vršena u postupku koji su vodili organi uprave.

3. Delatnost prekih sudova u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj

U NDH su tokom njenog trajanja paralelno u krivičnim stvarima sudili redovni i vanredni (izvanredni i preki sudovi). Funkcionisanje pravosuđa, izuzev vojnih sudova i Upravnog suda, bilo je u nadležnosti Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja. Nastankom NDH uređenje redovnih sudova nije se bitnije promenilo, osim što su vraćeni raniji nazivi,²⁹ pa su krajem aprila sreski, okružni i apelacioni sudovi zamenjeni „kotarskim sudovima“ i „sudbenim i banskim stolovima“.³⁰ Nakon toga je u više navrata vršena teritorijalna reorganizacija područja prostorne nadležnosti pojedinih kotarskih sudova, koji su pripajani drugim sudbenim stolovima.³¹ Lica

izmenama i dopunama kaznenog zakonika od 29. listopada 1931, *Narodne novine*, br. 74, od 12. jula 1941.

27 Vid. Zakonsku odredbu o zabrani i kažnjavanju uzrokovanog pometnuća i o prekidanju trudnoće, izmenama i dopunama kaznenog zakonika od 9. listopada 1931, *Narodne novine*, br. 49, od 10. juna 1941.

28 Vid. Ana Jura, „Ženska kaznionica u Požegi za vrijeme Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1944.)“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2013, 497–498.

29 Davor Kovačić, „Kazneno zakonodavstvo i sustav kaznionica i odgojnih zavoda u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Scrinia Slavonica* 1/2008, 283.

30 Kao jedan od argumentata da je NDH u međunarodnopravnom smislu predstavljala državnu tvorevinu, Jonjić navodi i to što je organizacija vlasti učinjena brzo i bez zastoja. „Mreža sudova i upravnih tijela (redarstvenih, poreznih, prometnih i dr.) te škola, fakulteta, sportskih i društvenih ustanova nastavila je funkcionirati u skladu sa hrvatskim propisima i u ime nove države“ (Tomislav Jonjić, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, 690).

31 Tako su, primera radi, ugašeni sudovi u Trebinju, Bosanskom Grahovu i Kalinoviku, a nadležnost preneti sudovima u Mostaru, Livnu i Foči (član 18). Vid. Zakonsku odredbu o izmenama

pravne struke predstavljala su neophodan resurs nove državne vlasti, pa je u više navrata tokom rata produžavana mogućnost stavljanja na raspolaganje „osoblja pravosudne struke“ mimo postojećih zakonskih pravila, u smislu njihovog eventualnog postavljenja, napredovanja, premeštanja, penzionisanja ili čak vraćanja iz penzije.³²

Redovno pravosuđe u NDH uključivalo je Stol sedmorice (u Zagrebu) kao najvišu sudsku instancu, banske stolove u Sarajevu i Zagrebu, više od 150 kotarskih sudova, kao i, nakon obrazovanja velikih župa, 19 župskih sudbenih stolova.³³ Ipak, nadležnost redovnih sudova u uslovima rata nije bila od odlučujućeg značaja, budući da je gotovo celokupno kazneno pravosuđe faktički bilo preneto sa redovnih na vanredne sudove.³⁴ Štaviše, može se postaviti pitanje u kojoj meri je i delatnost vanrednih (izvanrednih i prekih) sudova uopšte bila relevantan pokazatelj vršenja sudske vlasti, u situaciji kada su (već na leto 1941) desetine hiljada građana NDH ubijane van svakog redovnog ili vanrednog sudskog postupka. U najvećem broju slučajeva su pogubljenja Srba, Jevreja i Roma vršena u okviru projekta njihovog istrebljenja, tako da je organizovanje privida suđenja za neka navodna protivpravna dela, kako se stiče utisak, više predstavljalo izbor savesnijih predstavnika pojedinih organa vlasti, da se u pojedinim (izolovanim) slučajevima uopšte sudi, nego što je predstavljalo karakteristiku krivičnog pravosuđa NDH.³⁵ Osim toga, manje je bilo neophodno da se formalnim vođenjem postupka prikriju učinjeni zločini u ratnim operacijama na terenu, za razliku od gradskih sredina, gde je postupcima organa vlasti kroz pravni okvir trebalo obezbediti izvesnu legitimnost. U svakom slučaju, u takvim okolnostima, stvarne potrebe za nekim pravno uređenim postupkom kažnjavanja nije ni bilo. To pokazuje i naredba Ministarstva hrvatskog domobranstva od 22. novembra 1941. godine, prema kojoj je „vojskovođa [Slavko Kvaternik – I. V.] zapovjedio, da se u buduće prilikom izvođenja akcija na terenu postupi

prostorne sudske nadležnosti na područjima banskih stolova u Zagrebu, Sarajevu i Splitu, *Narodne novine*, br. 98, od 9. avgusta 1941. Do značajnijeg menjanja prostorne nadležnosti sudova dolazi i nakon razgraničenja NDH sa Kraljevinom Italijom (vid. Zakonsku odredbu o privremenom proširenju prostorne nadležnosti Banskoga stola u Zagrebu, sudbenih stolova u Dubrovniku, Gospiću i Ogulinu i kotarskih sudova u Sinju, Kninu, Drnišu i Omišu, *Narodne novine*, br. 135, od 24. septembra 1941), ali do sličnih izmena dolazi i kasnije.

32 Vid. Zakonsku odredbu o stavljanju na raspolaganje svega osoblja pravosudne struke, *Narodne novine*, br. 76, od 15. jula 1941. Ta mogućnost bila je najpre omogućena do 1. novembra 1941, ali je nakon toga (vid. *Narodne novine*) periodično produžavana do 1. novembra 1944. (vid. *Narodne novine*, br. 158, od 21. oktobra 1941, br. 221, od 1. oktobra 1942, br. 251, od 3. novembra 1943. i br. 242, od 26. oktobra 1944).

33 Nada Kisić Kolanović, „Ivo Politeo: povijesna stvarnost Nezavisne Države Hrvatske iz odvjetničke pozicije“, *Časopis za suvremenu povijest* 2/2013, 265; D. Kovačić (2008), 283.

34 F. Jelić-Butić, 160; N. Kisić Kolanović, 265.

35 Tako se u jednom izveštaju župana Velike župe Posavje vidi da su izvršeni „izvidi protiv pobunjenika sa područja kotara Gradačac“ u selu Modriču i u samom Gradačcu, pri čemu je u Modriču od pritvorenih 255 lica za njih 19 pojedinačnim saslušanjima bilo utvrđeno da su aktivno učestvovali u pobuni, dok je u Gradačcu od pritvorenih 276 lica zadržano njih 49, „za koje postoje dokazi da su učestvovali u pobuni, neki više neki manje. I ovi će biti izvedeni pred prijeki sud“ (*Zločini na jugoslovenskim prostorima u Prvom i Drugom svetskom ratu. Zbornik dokumenata. Tom I. Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, Vojnoistorijski institut, Beograd 1993, dok. br. 277).

ovako: 1. Svatko tko na terenu bude nađen sa oružjem, a ne pripada domobranstvu, ustašama, oružničtvu i drugim priznatim postrojbama, ima se odmah smaknuti. 2. Nenaoružana građanska lica, koja se zateknu bez posebne dozvole na zemljištu van svojih sela, a osobito u šumama i planinama, imaju se smatrati kao jataci, te ih kao takove uhititi i uputiti u koncentracione logore. 3. Sela iz kojih bi se pucalo na nas zapaliti“. Takođe, „ako se u blizini nekog sela dogodi napad na domobrane ili ustaše, poštanske, suhoputne ili željezničke komunikacije ili državne ustanove, ima se dotično selo pretražiti, pa iz svih domova u kojima se ne nađu muškarci /odbjegli/ sve osobe /ženske i muške, starce i djecu/ odvesti kao taoce u koncentracione logore. Kuće, blago, žito i ostalo postaje državna svojina“. ³⁶ Prilikom akcija čišćenja ³⁷ sela pohvatano stanovništvo smatrano je taocima i kao takvo je sprovedeno u koncentracione logore. ³⁸

Masovnim likvidacijama srpskog življa u najvećem broju slučajeva nije prethodio nikakav prethodni postupak, niti redovni niti preki. Utoliko ni u odnosu na izvršioce tih zlodela nije primenjivano važeće krivično pravo. Tako se u Izvještaju o stanju javne sigurnosti u Opuzenu Velikom županu županije Hum u Mostaru od 4. jula 1941. godine, u kojem se ukazuje na po raznim osnovima (za prevare, krađe i druga dela u nekoliko meseci od osnivanja NDH) uhapšena lica, između ostalog, ističe i da su „noću 25. i 26. lipnja ov. god. dovezli Ustaše iz kotara Stolačkog teretnim automobilima 283 lica [inače srpskih seljaka iz okoline Stoca – I. V.] u mjesto Opuzen i nad istima izvršili justifikaciju na obali rijeke Neretve ispod mjesta Opuzena, radi Srpstva i Četničke akcije u kotaru Stolačkom“. Stoga ne iznenađuje što se u Izveštaju zaključuje da „po djelu ubijstva Srba-Četnika, nije ova postaja vodila nikakove izviđaje, niti je šta u tome pogledu preduzimala, pošto su isti kao i Ustaše koji su izvršili justifikaciju sa tuđih postajnih područja“. ³⁹ Slično i zapovednik Jadranskog divizijskog područja u svom izveštaju ukazuje na to da zapovednici italijanskih posada u Gacku (general Luzano) i Nevesinju (general Napolitano) „mole, da se svi oružnici na području Kotara Nevesinje i Gacko koji su bili na službi u ovim krajevima u vremenu uklanjanja, ubijanja i eventualnog pokolja pravoslavnog življa i u istome sudjelovali bilo direktno ili samo kao izvršioци naloga raznih povjerenika, što prije uklone-premjestе sa područja. Kao razlog iznose potrebu za vođenjem istrage po raznim zlodjelima i nebi željeli hititi uniformisane osobe i eventualno ih kažnjavati“. ⁴⁰

Formalno, osnovni propis krivičnoprocesnog karaktera u vreme trajanja NDH predstavljala je *Zakonska odredba o prijekim sudovima*, kojom su, kako sam naziv

36 *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 339.

37 U izveštajima o postupanjima ustaških jedinica često se nailazi na termin „čišćenje“, kojim se označava „ubijanje, paljenje i plačka vršena nad stanovništvom grčko-istočne vjere“ (vid. npr. Izveštaj krilnog oružničkog zapovjedništva Gospić od 16. avgusta 1941. godine, *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 219).

38 Vid. npr. Izveštaj Stožera Drinskog sdruga od 19. decembra 1941. godine (*Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 364).

39 Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 99.

40 *Ibid.*, dok. br. 301. Kasnije je jedan deo ovih ustaša prebačenih u Bosnu vršio zločine i u Jajcu i okolini (*ibid.*, dok. br. 289, 302, 305, 313).

ukazuje, ustanovljeni *preki sudovi* kao vid specijalnog pravosuđa.⁴¹ Nakon što bi ministar pravde za pojedino područje (područje pojedinog sudbenog stola) proglasio preki sud, to telo je postajalo nadležno za suđenje odabranih krivičnih dela. U pitanju su bila dela koja su se ticala učestvovanja u grupi koja učini nasilje (čl. 154 Kaznenog zakonika), ubistva (čl. 167, st. 1 i 2 KZ), paljevine (čl. 188 i 189 KZ), izazivanje opasnosti rasprskavajućim materijama (čl. 191 KZ) ili drugim opšteopasnim radnjama (čl. 201, st. 1 i 2 KZ), ugrožavanja raznih vidova saobraćaja (čl. 206, čl. 207, st. 1 i čl. 209 KZ) razbojništva i razbojničke krađe (čl. 326–328 KZ), nepredaje vatrenog ili hladnog oružja na zahtev vlasti (čl. 2, st. 1, tač. 2 *Zakonske odredbe*), kao i prikrivanja lica koja učine neko od navedenih delikata (čl. 2, st. 1, tač. 3 *Zakonske odredbe*). Za sva navedena dela bila je propisana isključivo smrtna kazna (streljanjem).⁴²

Postupak pred prekim sudom vođen je na predlog državnog tužioca, a prema odredbama Zakonika o sudskom krivičnom postupku od 1929. godine. U veću trojice sudija jedan nije morao biti pravnik, ali je morao predsedavati sudija koji ima pravničko obrazovanje. Jedan od članova tog suda redovno je bio iz reda ustaša.⁴³ Postupak je bio javan i usmen, uz propisano obavezno prisustvo branioca, bilo izabranog bilo postavljenog. Protiv presude prekog suda izričito nije bio dopušten nikakav pravni lek, a molba za pomilovanje nije imala suspenzivno dejstvo. I pored formalno predviđene odbrane, branioci po pravilu nisu bili pre pretresa upoznati sa imenom optuženog i sadržajem optužnice.⁴⁴ Istovremeno, njima je bilo onemogućeno da komuniciraju sa svojim branjenicima i da razmatraju spise i predmete koji služe kao dokaz,⁴⁵ tako da je njihovo prisustvo raspravi predstavljalo više pokriće za manjkavo sproveden postupak čiji se ishod znao unapred.

Od značaja je bila i norma koja je omogućavala retroaktivnu primenu *Zakonske odredbe* na ista krivična dela učinjena nakon 10. aprila 1941, pod uslovom da je preki sud proglašen u roku od tri meseca nakon njenog donošenja. Prvi je proglašen preki sud za područje sudbenog stola u Sarajevu, koji se pozvao na tu mogućnost i zasnovao nadležnost za dela iz te uredbe učinjena nakon 10. aprila, a to su učinili i drugi obrazovani sudovi u navedenom periodu. Pored suda u Sarajevu, preki sudovi su osnovani i u Zagrebu, Gospiću, Petrinji, Tuzli, Bihaću, Travniku, Osijeku i Mo-

41 *Narodne novine*, br. 32, od 20. maja 1941.

42 Na temelju te uredbe i propisanog kažnjavanja streljanjem držanja vatrenog ili hladnog oružja za koje nije postojala dozvola nošenja i držanja, građanima je naloženo da oružje predaju najkasnije do 18. jula 1941. godine. „Svi koji u roku određenom u ovoj zakonskoj odredbi oružje ne predadu, pa se kod njih oružje zateče, bit će predani prijekom sudu i kažnjeni smrću.“ Odredba o predaji oružja, *Narodne novine*, br. 70, od 8. jula 1941.

43 Osim dvoje profesionalnih sudija, „treći sudac ima biti iz redova ustaša“ (vid. Proglašenje Prijekog suda za područje sudbenoga stola u Sarajevu, *Narodne novine*, br. 33, od 21. maja 1941). Slične odredbe sadrže i proglašenja drugih prekih sudova (npr. u Zagrebu), s tim što je u većini slučajeva odluka o proglašenju ipak obično imenovala ustaše članove veća.

44 Sličan prigovor bio je uputio Odvjetničkoj komori u Zagrebu poznati advokat Ivo Politeo, koji je bio imenovan za branioca po službenoj dužnosti pred prekim sudom u Zagrebu (vid. N. Kisić Kolanović, 266 i dalje).

45 *Ibid.*, 267.

staru.⁴⁶ Oni su bili aktivni gotovo sve vreme trajanja NDH, iako je u prirodi sličnih specijalnih sudskih tela da je njihovo postojanje i delovanje izuzetno i kratkotrajno. *Prijave* na osnovu kojih su preki sudovi postupali najčešće su bile vrlo šture. Tako se u svom dopisu od 14. avgusta 1941 (br. 338)⁴⁷ posebni opunomoćenik poglavnika za Velike župe Hum i Dubrava u Mostaru žali na manjkavost prijava „i bez ikakvih dokaza o činu kažnjivih djela, što jako otežava i odugovlači rad prijekih sudova, koji su dužni, da žurno sude, jer u većini slučajeva moraju odlagati zakazane pretrese zbog pomanjkanja dokaznih sredstava i manjkavo sastavljenih prijava“.

Teško je utvrditi u kojoj je srazmeri, u krajnje izuzetnim slučajevima u kojima je formalni postupak koji bi prethodio ubijanju uopšte prethodno vođen, nadležnost u krivičnim stvarima bila faktički podeljena između redovnih i prekih sudova. Teškoćama u utvrđivanju te proporcije doprinosi više okolnosti. Najpre, ne bi se moglo tvrditi da su se redovni sudovi bavili isključivo „klasičnim“ kriminalom, dok su preki sudovi sudili isključivo za politička ili slična krivična dela. Preki sudovi su tokom rata postojano proširivali svoju nadležnost na mnoga dela koja nisu bila rezervisana za delovanje protiv novoustanovljene vlasti, ili su to bila samo u jednom širom smislu, tako da, iz tog ugla posmatrano, jasnu granicu klasičnih i dela protiv države nije moguće uspostaviti.⁴⁸ Osim toga, problem predstavlja i činjenica da je delatnost prekih sudova bila vezana obligatornim izricanjem smrtne kazne (uz eventualnu mogućnost da se ona pomilovanjem zameni za neki vid lišenja slobode). Stoga i retke postojeće analitičke obrade kažnjeničkih dosijea osuđenih lica iz tog vremena ne pružaju pravu sliku, budući da do klasičnog izdržavanja kazne lišenja slobode u zavodima nije ni moglo doći ako je smrtna kazna, što je predstavljalo pravilo, prethodno bila već izvršena. I pored tih ograničenja, nema nikakve sumnje da je delatnost prekih sudova u velikom procentu nadmašivala redovno krivično pravosuđe. Tako, primera radi, Jura u svojoj analizi 57 sačuvanih dosijea zatvorenica

46 Vid. Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Zagrebu, *Narodne novine*, br. 37, od 27. maja 1941; Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Gospiću, *Narodne novine*, br. 37, od 27. maja 1941; Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Petrinji, *Narodne novine*, br. 43, od 4. juna 1941; Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Tuzli, *Narodne novine*, br. 50, od 11. juna 1941; Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Bihaću, *Narodne novine*, br. 54, od 18. juna 1941. Taj sud je ukinut u martu 1943. godine, a umesto njega je obrazovan pokretni preki sud (vid. *Narodne novine*, br. 56, od 9. marta 1943); Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Travniku, *Narodne novine*, br. 59, od 25. juna 1941; Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Osijeku, *Narodne novine*, br. 60, od 26. juna 1941; Ministarska odredba o proglašenju prijekoga suda za područje sudbenoga stola u Mostaru, *Narodne novine*, br. 75, od 14. jula 1941. Taj sud je ukinut ministarskom naredbom od 16. jula 1941. godine (*Narodne novine*, br. 79, od 18. jula 1941).

47 VA, NDH, K. 189, F. 39, Dok. 1.

48 Tako se, npr., u strukturi krivičnih predmeta u nadležnosti Prijekog suda pri sudbenom stolu u Sarajevu 1941. godine od ukupno 466 upisanih predmeta najveći broj odnosio na krivična dela iz čl. 122 (nedozvoljeno posedovanje oružja, 112 predmeta), čl. 167 (ubistvo, 53 predmeta), čl. 98 (udruživanje protiv državnog poretka, 76 predmeta) Kaznenog zakonika, čl. 2 tač. 2 Zakona o prijekim sudovima (nepredaja oružja u ostavljenom roku, 14 predmeta) i na tzv. pretjerivanje (nabijanje) cijena (34 predmeta). Izvod iz upisnika Kk za spise Prijekog suda u Sarajevu, VA, NDH, K. 87, F. 37, Dok. 1.

kaznionice u Slavonskoj Požegi nalazi da su u čak 57% slučajeva presudu (po pravilu osudu na smrtnu kaznu pomilovanjem zamenjenu nekim vidom lišenja slobode) doneli pokretni preki sudovi.⁴⁹ Redovni sudovi (pre svih Sudbeni stolovi) po pravilu su sudili u imovinskim deliktima ili, na primer, delima protiv života i tela, koji nisu ukazivali na povezanost sa postojećim ratnim okolnostima (na primer, u odnosu na članove porodice).

U junu 1941. *Zakonskom odredbom o pokretnom prijekom sudu*,⁵⁰ osim prekih stalnih sudova, ustanovljena je mogućnost da ministar pravde obrazuje i *pokretne preke sudove*. Razlika između stalnih i pokretnih prekih sudova bila je samo u teritorijalnoj nevezanosti drugih. Naime, za razliku od prekih sudova, čija se nadležnost poklapala sa nadležnošću okružnih sudova (sudbenih stolova), teritorijalna nadležnost pokretnih prekih sudova bila je uslovljena konkretnim potrebama (ratnih operacija).⁵¹ Osim krivičnih dela za čije su suđenje bili nadležni pokretni sudovi, preki pokretni sudovi su mogli suditi i za većinu dela protiv NDH i njenog državnog uređenja (čl. 91–98, 100 KZ), sprečavanje službenog lica u vršenju službene radnje (čl. 128 KZ) i uvredu poglavnika (čl. 307 KZ). Kasnijim uredbama je spisak tih delikata dalje proširivan.⁵² Za sva dela obuhvaćena tom uredbom bila je predviđena smrtna kazna streljanjem. U sastavu pokretnog prekog suda predsednik je morao biti sudija redovnog suda, dok su druga dva člana veća redovno bili iz reda ustaša. Ta okolnost je bila od odlučujućeg značaja, budući da je za donošenje odluke o krivici, koja je faktički značila i smrtnu kaznu, bila dovoljna većina glasova članova sudskog veća (dva od tri glasa). Pravila postupka su bila uređena vrlo slično onima koja su bila predviđena za preke sudove. Protiv osude pokretnog prekog suda takođe nije bila dopuštena žalba, a molba za pomilovanje nije mogla odgoditi izvršenje. Smrtna kazna se imala izvršiti tri sata nakon proglašenja presude, dok je bilo predviđeno da se svi spisi okončanog postupka imaju dostaviti Ministarstvu pravde „radi pohrane“. Dokazni postupak pred pokretnim prekim sudovima bio je krajnje pojednostavljen, te je njegovo vođenje imalo isključivu svrhu da zločinima dâ izvesno formalno pokriće, a u većini slučajeva se može dovesti u pitanje da li je ubijanju uopšte prethodio bilo kakav sumaran kvazisudski proces. Ipak, nailazimo i na takve primere. Tako je u izveštaju „Zapovjednika oružničkog voda iz Petrinje“, masakr oko 1.200 srpskih domaćina u Banskom Grabovcu, koji se dogodio 25. i

49 A. Jura, 500.

50 *Narodne novine*, br. 58, od 24. juna 1941.

51 Tako je, primera radi, pokretni sud osnovan Ministarskom naredbom br. 42676/1941. pokrivaio područje sudbenih stolova u Bihaću, Luci, Derventi, Sarajevu, Travniku, Donjoj Tuzli i Mostaru (vid. *Narodne novine*, br. 76, od 15. jula 1941). Osim više pokretnih prekih sudova osnovanih u Zagrebu, takvi sudovi su obrazovani i u Sarajevu, Banja Luci, Bihaću, Brčkom, Derventi i Višegradu (vid. N. Srpak, 1133). Najzloglasniji je bio pokretni preki sud u Zagrebu, kojim je predsedavao dr Ivo Vignjević (Rory Yeomans, *Visions of Annihilation. The Ustasha Regime and the Cultural Politics of Fascism 1941–1945*, University of Pittsburgh, Pittsburgh 2013, 18).

52 U pitanju su različita krivična dela falsifikovanja (čl. 225–241 KZ) (vid. Zakonsku odredbu o nadopuni zakonske odredbe o prijekom sudu i zakonske odredbe o pokretnom prijekom sudu, *Narodne novine*, br. 60, od 26. juna 1941. i Zakonsku odredbu o promjeni zakonske odredbe o nadopuni zakonske odredbe o prijekom sudu i zakonske odredbe o pokretnom prijekom sudu, *Narodne novine*, br. 61, od 27. juna 1941).

26. jula 1941. godine, opisan kao rezultat rada pokretnog prekog suda, koji je po prispeću „odmah pristupio radu pod otvorenim nebom i izricao osude, koje su odmah postajale izvršne“.⁵³ Iako je verovatno da je sličan redosled navodnih radnji bio samo fingiran u funkciji dužnosti sastavljanja odgovarajućeg izveštaja, nema sumnje da je i eventualno sprovedeni postupak predstavljao tek maskiranje učinjenog zločina.

Molbe za pomilovanje su na temelju *Zakonske odredbe o promjeni zakonske odredbe o prijekom i pokretnom prijekom sudu* od 5. jula 1941. godine nekada pokretni preki sudovi upućivali ministru pravosuđa i bogoštovlja (u Zagreb). O molbama se uglavnom samo obavještavalo telefonom, ali su nekada, u slučaju prekida telefonskih linija, bile slate i telegramom, često uz prateće obrazloženje.⁵⁴ Tako se u dva telegrama upućena tom ministarstvu, u pogledu lica osuđenih na smrt za dela iz čl. 98, tač. 1 i čl. 307, st. 1 KZ, traži odluka po molbi za pomilovanje, gde sud u jednom slučaju predlaže pomilovanje pozivajući se na „mnogobrojnu djecu i starost“,⁵⁵ a u drugom na činjenicu da je osuđeni „invalid i notorni alkoholičar“.⁵⁶ Na eventualno zamenjivanje smrtno kazne (po pravilu) teškom tamnicom u praksi je mogla uticati i okolnost da je izvršilac bila žena.⁵⁷ Ipak, u velikoj većini slučajeva pomilovanje lica osuđenih na smrt pokretni sud nije predlagao.⁵⁸

Molbe za pomilovanje u pojedinačnim predmetima treba razlikovati od periodičnih odluka poglavnika da po nekom opštem kriterijumu, a povodom obeležavanja jubileja NDH, neodređenom broju osuđenih lica učini milost.⁵⁹ Iako su se i te odluke formalno označavale kao pomilovanje, to je zapravo bio vid *amnestije*, koju je u izostanku zakonodavnog tela davao organ izvršne vlasti. Ta davanja milosti isključivo su se odnosila na odluke redovnih sudova i nisu se ticala mnogih izričito navedenih krivičnih dela iz redovnog krivičnog zakonodavstva (ubistva, krađe, paljevine, falsifikovanje novca i neka druga dela) ni krivičnih dela sadržanih u uredbama o odbrani naroda i države, odnosno o prekim ili o pokretnim prekim sudovima. Čak se i tu mogla naći neodređena odredba koja isključuje pomilovanje svih onih „koji su počinili bilo koji kažnjivi čin u namjeri, da pomognu djelatnost vanjskih ili unutarnjih neprijatelja NDH ili njezinih saveznika“.⁶⁰

Odluke o amnestiji su nekada imale i formu oslobođenja od krivičnog gonjenja (*abolicije*). „Obustava kaznenog progona“ je obećavana onima koji se „svojevoljno vrate iz odmetništva“ i prijave se bilo kojoj vojnoj, upravnoj ili sudskoj vlasti⁶¹ i bila

53 Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 155.

54 Davor Kovačić, „Osnivanje župskih redarstvenih oblasti u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj i djelovanje višeg redarstvenog povjerenstva u Srijemu 1942.“, *Scrinia Slavonica* 1/2005, 272.

55 VA, NDH, K. 308, F. 1, Dok. 1/3.

56 VA, NDH, K. 308, F. 1, Dok. 1/4.

57 Vid. A. Jura, 501.

58 Vid. npr. VA, NDH, K. 308, F. 1, Dok. 1/7.

59 Vid. npr. Poglavnikovu odluku o pomilovanju, *Narodne novine*, br. 149, od 10. oktobra 1941. ili Poglavnikovu odredbu o pomilovanju, *Narodne novine*, br. 79, od 10. aprila 1942.

60 Vid. Poglavnikovu odluku o pomilovanju, *Narodne novine*, br. 184, od 14. avgusta 1943.

61 Zakonska odredba o nepovađanju odnosno o obustavi kaznenog progona protiv odmetnika i vojnih bjegunaca, koji se vraćaju, *Narodne novine*, br. 20a, od 26. januara 1944. Povlastica

je u funkciji nepovoljnijih spoljnih i unutrašnjih okolnosti, do kojih dolazi naročito od 1944. godine. U tom slučaju, odmetnicima je bila stavljena u izgled i obustava zaštitnih mera primenjenih prema članovima njihovih porodica (pre svih njihovog upućivanja u koncentracioni logor), na osnovu uredbe o zaštitnim merama zbog napada i čina sabotaže protiv javnog reda i sigurnosti.

U osnovi, na delatnost stalnih i pokretnih prekih sudova odlučujući uticaj je imao suštinski razlog njihovog ustanovljenja – stvaranje i održavanje atmosfere terora koji je sprovodila ustaška vlast.⁶² Lica koja bi eventualno izbegla smrtnu kaznu po odluci prekog suda (bila oslobođena krivice za delo koje im se stavljalo na teret), nisu morala biti puštena na slobodu, već su slata u koncentracioni logor. Tako je prema jednoj odluci Pokretnog prijekog suda u Banja Luci (br. 38/1941 od 13. februara 1942. godine) osmoro optuženih da su učestvovali u napadu na oružanu postaju u Krupi na Vrbasu (4. avgusta 1941. godine) bilo formalno oslobođeno, budući da „im se na provedenoj raspravi to nije moglo dovoljno dokazati ali pošto su svi temeljito sumnjivi to je gospodin Ministar Pravosuđa odredio nalogom od 7/11.1942 broj 8661/42 da se gornji optuženi predaju Naslovu [Župskoj redarstvenoj oblasti u Banja Luci – I. V.] radi otpreme u zbirni logor. Usljed toga, preporučuju Vam se gore navedeni okrivljeni sa molbom da ih po Vašim organima otpremite i predate u zbirni logor Jasenovac kao sumnjive“.⁶³

Ne samo što ni oslobađajuće presude nisu morale voditi puštanju na slobodu, već je do upućivanja u koncentracioni logor mogla dovesti i prethodna *obustava krivičnog postupka* protiv okrivljenog, na temelju odluke tužilaštva (pokretnog suda). Tako je u jednom primeru rada Pokretnog prijekog suda u Banja Luci postupak zbog uvrede upućene hrvatskoj vojsci protiv okrivljenog, zbog alkoholisanog stanja u kojem se u vreme dela nalazio, bio obustavljen, ali je, zbog činjenice da je sličan izgred bio u povratu, isti upućen u „sabirni i radni“ logor Jasenovac „do svršetka svake komunističke djelatnosti“.⁶⁴ Navedeno lice je zajedno sa 19 drugih najpre upućeno u logor Jasenovac,⁶⁵ da bi (iz nepoznatih razloga) transport njih 14, zaje-

negonjenja pogađala je one koje bi se vlastima prijavili najpre do 26. maja 1944. godine (vid. Zakonska odredba o nepovađanju odnosno o obustavi kaznenog progona protiv odmetnika i vojnih bjegunaca, koji se vraćaju, *Narodne novine*, br. 107, od 11. maja 1944), ali je taj rok kasnije produžavan.

62 Tako je npr. u posebnoj Izvanrednoj zakonskoj odredbi i zapovjedi, povodom glasila da će na Vidovdan, 28. juna 1941. godine uslediti pogrom srpskog življa („prema jednom dijelu pučanstva“), poglavnik Pavelić zapretio da će „svako, tko takve glasove širi, biti stavljen pred prijeki sud“ (vid. *Narodne novine*, br. 60, od 26. juna 1941). Da te informacije, štaviše, ne budu iskorišćene kao povod za širi ustanak, oružničke postaje su dobile naređenje da za taoce u vreme ovog Vidovdana uzmu uglednije Srbe sa svog područja i da ih privremeno zatvore (vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 109). Kako su masovni pogromi srpskog življa uveliko već bili u toku, gušenje širenja vesti o tim događajima predstavljalo je dodatnu meru osiguranja uspeha genocida.

63 VA, NDH, K. 173, F. 8, Dok. 8/2.

64 Dopis Državnog tužiteljstva Pokretnog prijekog suda Banja Luka, br. 102/42 od 15. juna 1942, VA, NDH, K. 197, F. 4, Dok. 28/1.

65 Vid. Dopis Župske redarstvene oblasti u Banjoj Luci, br. 1878/42 od 7. avgusta 1942, VA, NDH, K. 197, F. 4, Dok. 28/5.

dno sa „15 židova iz Prijedora, kao i tri uhićenika iz Sanskog Mosta“ bio izvršen u logor Staru Gradišku.⁶⁶

Od februara 1942. godine za krivična dela koja su se nalazila u uredbama o odbrani naroda i države i o prekim i pokretnim prekim sudovima morao se „odrediti pritvor odnosno izstražni zatvor“.⁶⁷ Protiv odluka o *pritvoru*, određenih bilo od sudskih bilo od upravnih vlasti, nije bila moguća žalba, dok se za ukidanje pritvora zahtevala naredba Velikog vanrednog suda ili ministra pravde. Tako je prema Popisu uhićenika koji se nalaze u redarstvenom pritvoru u „Crnoj Kući“ u Banja Luci, od 78 lica koja su bila zatvorenici tog objekta u junu 1942. godine, najveći broj njih čekao da budu poslani u logor, izvestan broj lica je čekao postupak pred pokretnim prekim sudom, dok je manji broj bio pod istragom.⁶⁸ Ipak, dužina pritvora je uglavnom određivana proizvoljno. Tako u jednom primeru župan Velike župe Vrhbosne,⁶⁹ u svom izveštaju poslatom Ministarstvu unutrašnjih poslova u Zagrebu,⁷⁰ ukazuje na to da su mu podređeni otkazali poslušnost, samovoljno određujući dužinu pritvora.⁷¹ „Poslednji pasus izvješća upravitelja redarstva ne samo što je u očitoj protivnosti sa postojećim zakonskim propisima, već upravitelj na jedan do sada ne uobičajeni način službenoga općenja niže spram svoje neposredno pretpostavljene oblasti i upravo nedozvoljenim tonom odriče poslušnost, kad naglasuje, da može ‘primati naloge jedino i isključivo od Ravnateljstva za javni red i sigurnost u Zagrebu, a ni od koga drugoga‘“. Slični dopisi ukazuju na česta trvenja upravnih i ustaških vlasti, iako se ministarstva na takve žalbe uglavnom nisu obazirala. Lica su često pritvarana potpuno samovoljno. Tako se u jednom dopisu Ministarstvu unutrašnjih poslova kotarski predstojnik u Brčkom žali na činjenicu da pripadnici Ustaškog logora u Brčkom vrše mnoge funkcije koje spadaju u nadležnost redovnih upravnih i sudskih vlasti, između ostalog i „ispražnjuju iz stanbenih prostorija pojedina lica i obitelji mada i to spada u nadležnost Ministarstva po prijedlogu upravne

66 Vid. Dopis Zaštitnog redarstva za grad Banja Luku i Veliku župu Sana i Luka u Banjoj Luci, br. 1492/42 od 7. septembra 1942, VA, NDH, K. 197, F. 4, Dok. 28/6.

67 Vid. Zakonsku odredbu o nadopuni zakonske odredbe za obranu naroda i države od 17. travnja 1941, zakonske odredbe o priekim sudovima od 17. svibnja 1941 br. LXXXII-148-Z. p.-1941. i zakonske odredbe o pokretnom priekom sudu od 24. lipnja 1941. broj CLXXXII-508-Z. p.-1941 sa svim njihovim kasnijim preinakama i nadopunama, *Narodne novine*, br. 31, od 7. februara 1942.

68 Vid. VA, NDH, K. 197, F. 4, Dok. 28/7/9.

69 Podela NDH na velike župe kao upravne oblasti učinjena je Zakonskom odredbom o velikim župama, *Narodne novine*, br. 49, od 10. juna 1941.

70 Dopis Velikog župana Velike župe Vrhbosne, br. 892/41 od 14. oktobra 1941. godine u Sarajevu, VA, NDH, K. 179, F. 34, Dok. 6/1.

71 „U § 113 zakonika o sudskom kazn. postupku točno je istaknuto u kojem se slučaju može osumnjičeno lice pritvoriti, u § 116 određeno je da je Redarstvena oblast dužna odmah, a najkasnije za 24 sata saslušati onoga koji je pritvoren, dok je u § 119 istoga zakonika naznačeno, kada će se odrediti istražni zatvor i tko je za to nadležan. Iz izvješća se također vidi, da imade i takovih, koji su uhićeni po nalogu ustaškog povjereništva, a da materijal za njihovu krivnju nije redarstvu predložen, pa se uza sve to drže u pritvoru. U takovim slučajevima bezuvjetno je trebalo najvećom brzinom i potrebnom oprežnošću postupati, pa ako su već takove osobe lišene slobode, da ih se onda ne drži u zatvoru i dalje i ako protiv njih ništa ne predleži, odnosno ako nema materijala, kojim se dokazuje njihova krivnja“.

vlasti“, kao što se „i vrše hapšenja i drže uhićenici duže vremena u zatvoru a da o tom ne predaju prijave redovnim vlastima na postupak“.72

Iako su uredbe o ustanovljenju prekih i pokretnih prekih sudova sadržale katalog krivičnih dela po kojima su navedeni sudovi mogli postupati, očigledno je da ovaj *numerus clausus* već u samom početku rada prekih sudova nije bio dovoljan, budući da je *Zakonskom odredbom o promjeni zakonske odredbe o prijekom sudu i zakonske odredbe o pokretnom prijekom sudu* od 28. juna 1941. godine⁷³ bilo omogućeno da državni tužilac pred navedenim specijalnim sudovima goni i onoga ko učini *bilo koje drugo kažnjivo delo* navedeno u Kaznenom zakoniku, „a za koga državni tužitelj s odobrenjem ministra pravosuđa i bogoštovlja predloži, da bude stavljen pred prijeki sud odnosno pred pokretni prijeki sud“. Time je, istina uz izvesne formalne pretpostavke, bilo moguće da ta tela proizvoljno postupaju u gotovo svakoj situaciji, čak i nezavisno od uredbama ustanovljene podele nadležnosti između redovnog i vanrednog pravosuđa.

Takođe, premda se presude vanrednih narodnih sudova i stalnih i pokretnih prekih sudova nisu mogle pobijati pravnim lekovima, u međuvremenu je bila uvedena mogućnost da „ministar pravosuđa i bogoštovlja može svaku kaznenu stvar, koja je konačno riješena osudom ili zaključkom izvanrednoga narodnoga suda, prijekoga suda ili pokretnoga prijekog suda uputiti na ponovnu razpravu pred *Veliki izvanredni narodni sud*“.74 Ta novina nije bila uvedena, kako bi se na prvi pogled moglo pomisliti, da bi se osuđenima neosnovano dala mogućnost ponovnog vođenja postupka ili da bi se, u slučaju da je smrtna kazna već bila izvršena, učinila rehabilitacija, već da bi se onemogućilo da okrivljeni, kojima je bila izrečena oslobađajuća presuda, budu odmah pušteni na slobodu.⁷⁵ Veliki izvanredni narodni sud je osnovan u Zagrebu i u Sarajevu, s tim što se po potrebi rasprava mogla voditi i u drugim mestima. Činilo ga je pet sudija, koji su sudili po postupku predviđenom za preke sudove. Takođe, u aprilu 1942. godine bila je uvedena i mogućnost da državni „nadodvjetnik“ (pravobranilac) podnosi zahteve za zaštitu zakonitosti (ništovne žalbe za obranu zakona proti pravomoćnim osudama ili zaključcima Velikog izvanrednog suda, izvanrednog narodnog suda, priekog suda ili pokretnog priekog suda), u slučajevima povrede materijalnog prava.⁷⁶

Nadležnost prekih i pokretnih sudova konstantno je proširivana novim delima.⁷⁷ Tako su, prema *Zakonskoj odredbi o promjeni zakonske odredbe o prijekom*

72 Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 89.

73 Vid. *Narodne novine*, br. 62, od 28. juna 1941.

74 Zakonska odredba o promjeni i nadopuni zakonske odredbe za obranu naroda i države od 17. travnja 1941, zakonske odredbe o prijekim sudovima od 17. svibnja 1941. i Zakonske odredbe o pokretnom prijekom sudu od 24. lipnja 1941, *Narodne novine*, br. 80, od 19. jula 1941.

75 Da bi se to sprečilo, uvedena je obaveza da su svi vanredni sudovi dužni da nakon dovršenog pretresa i donete odluke spise predmeta dostave ministru na ocenu i odluku (vid. dopis Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja od 18. decembra 1941, *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 363). Željeni ishod postupka omogućavao je i sastav Velikog izvanrednog narodnog suda, u kojem su, od petoro članova, troje bili ustaški funkcioneri (F. Jelić-Butić, 160).

76 Vid. *Narodne novine*, br. 95, od 29. aprila 1942.

77 H. Matković, 68.

sudu i zakonske odredbe o pokretnom prijekom sudu od 28. juna 1941. godine,⁷⁸ pod preke sudove stavljena i krivična dela koja su se ticala neprijateljske propagande, to jest pisanje, štampanje, izdavanje ili širenje knjiga, novina, proglasa, letaka ili slika, ili iznošenje ili pronošnje lažnih tvrdnji, upravljenih protiv državnih ustanova ili ustaškog pokreta. Na širinu primene naročito je uticala odredba koja je omogućavala kažnjavanje i onoga „koji drži kod sebe letak, knjigu ili novine, koje svojim sadržajem vrše promičbu komunizma ili koje sadržavaju kakvo drugo kažnjivo djelo proti obstanu države ili njezinu uređenju ili proti državnoj vlasti ili proti Poglavniku ili proti onima, koji ga po ustavu zamjenjuju, ili proti ustaškom pokretu ili proti ustaškim postrojbama“.

U funkciji održavanja atmosfere terora nije bilo zabranjeno širenje ili držanje isključivo štampanog propagandnog materijala. Štaviše, „van zakona“ je bilo stavljeno ne samo odašiljanje radio-talasa sa sadržajima protivnim postojećem poretku, već i slušanje „vijesti krugovalnih postaja sa sjedištem u državama, koje su u neprijateljstvu s NDH ili s kojom od velesila osi“ odnosno „koje su neprijateljski raspoložene prema postojećem poredku u NDH“.⁷⁹ Smrtna kazna je pogađala i onog ko u roku od tri dana ne prijavi promenu mesta boravišta, što je predstavljalo obavezu i kućevlasnika, kućepazitelja i sustanara, u čijoj se kući nađe takvo lice.⁸⁰

Proširivanje nadležnosti stalnih i pokretnih prekih sudova ticalo se svih oblasti društvenog života, tako da je gotovo svako potencijalno bio pod pretnjom izricanja smrtno kazne. Tako je u septembru 1941. godine novom uredbom⁸¹ niz novih ponašanja učinjen kažnjivim i zaprečen isključivo smrtnom kaznom. Tako će pred preki ili pokretni preki sud biti stavljen svako ko „zatraži ili ubere za živežne namirnice, odjevne predmete ili bilo koji predmet, za život neophodno potreban, ili za svoj rad, potreban za proizvodnju ovih predmeta, cieniu u visini, koja bi kao obća ciena mogla ugroziti probitke države ili pučanstva, poremetiti ravnovjesje gospodarskog života ili društvenog poredka“. Ta odredba je po domašaju svog opisa bila gotovo neprimjenjiva jer se pod nju mogao podvesti svaki stanovnik NDH. Kažnjivo je postalo i nepredavanje viška roda pšenice, kukuruza, raži i drugih žitarica vlastima, njegovo otuđenje od proizvođača ili mlinara, ili prodavanje po višoj ceni od utvrđene cene hleba ili brašna od pekara ili drugog trgovca. Slična pravila su ustanovljena i za izvoz ili nedozvoljenu prodaju goveda, teladi, svinja ovaca, koza, konja i prerađevina od stoke i za iznošenje plemenitih metala, novca i drugih vrednosti iz zemlje. Kao da tako široko postavljena kriminalna zona nedozvoljene trgovine nije bila dovoljna, pa je u nadležnost prekih i pokretnih sudova (potpuno neodređeno) stavljen i onaj „tko na bilo koji način povriedi ili ugrozi gospodarske životne probitke hrvatskoga naroda ili društvenog poredka, makar djelo ostalo u pokušaju“ (čl. 8). Osim kažnjivosti pokušaja kao stadijuma krivičnog dela, nadležnost prekih

78 *Narodne novine*, br. 68, od 5. jula 1941.

79 Zakonska odredba o nadopuni zakonske odredbe o prijekim sudovima od 17. svibnja 1941. i Zakonske odredbe o pokretnom prijekom sudu od 24. lipnja 1941, *Narodne novine*, br. 72, od 10. jula 1941.

80 *Ibid.*

81 Zakonska odredba o proširenju nadležnosti priekog suda i pokretnog priekog suda, *Narodne novine*, br. 134, od 23. septembra 1941.

sudova je obuhvatala i saučesnike („tko potiče, navodi ili pomaže izvršenje kojeg kažnjivog djela, predviđenog u ovoj zakonskoj odredbi“) u navedenim delima (čl. 9).⁸²

Od 1944. godine proširivanje nadležnosti prekog i pokretnog prekog suda odnosilo se i na krivična dela protiv imovine, učinjena u uslovima ratne opasnosti odnosno znaka za opasnost za vreme vazdušnih napada.⁸³ Osim neposrednih izvršilaca tih imovinskih dela i njihovih saučesnika, kažnjavanje je pogađalo i prikrivače ukradene imovine (čl. 2).

4. Kolektivno kažnjavanje u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj

Jedno od temeljnih načela svakog krivičnog zakonodavstva predstavlja i kažnjavanje na osnovu ustanovljene individualne odgovornosti, što onemogućava kažnjavanje pojedinca za dela koja učine druga lica. Nasuprot tome, krivičnopravni poredak NDH poznao je i kolektivno kažnjavanje. Jevrejima je izričito bila nametnuta kolektivna odgovornost već na temelju same narodne i verske pripadnosti. Tako je vanrednom zakonskom uredbom od 26. juna 1941. godine konstatovano da budući da „Židovi šire lažne vijesti u svrhu uznemiravanja pučanstva te svojim poznatim spekulativnim načinima smetaju i otežavaju obskrbu pučanstva, to se kolektivno smatraju za to odgovornim, i prema tome će se proti njima postupati i spremati ih povrh kaznenopravne odgovornosti u zatočenička zbirališta pod vedrim nebom“.⁸⁴ Ta uredba je predstavljala nastavak genocidne politike vlasti NDH, kojom je Jevrejima prethodno već bilo zabranjeno napuštanje mesta boravka i ograničeno kretanje, sistematski otimana imovina, ograničeno zaključenje pravnih poslova i legalizovano otpuštanje sa radnih mesta. Na temelju te uredbe sa zakonskom snagom ustaške vlasti su sprovodile masovna hapšenja Jevreja, koji su privremeno sabirani po pravilu u Zagrebu, a zatim vagonima preko Gospića prebacivani u logore (Jadovno, Pag, Jastrebarsko, Krušćicu kraj Travnika i Jasenovac).⁸⁵ Poslednji talas većih grupnih hapšenja bio je na leto 1942.⁸⁶

Postojale su i druge odredbe koje su po svom obuhvatu zaobilazile (i inače) minimalne materijalne i procesne pretpostavke delovanja prekih sudova i omogućavale primenu smrtno kazne streljanjem bez ikakvog sprovedenog postupka, ako učinilac napada na život ili imovinu nije bio pronađen. Tako je prema *Zakonskoj odredbi o postupku kod komunističkih napadaja, kad se počinitelj ne pronađe* od oktobra 1941. godine bilo predviđeno da „kad usled komunističkog napadaja na život ili

82 Kako bi se građanstvo upoznalo sa tako široko ustanovljenom nadležnošću prekih i pokretnih prekih sudova, sve dnevne i nedeljne novine su bile obavezne da u dva uzastopna broja na naslovnoj strani objave tekst te uredbe, dok su je radio-stanice imale čitati više puta dnevno (vid. Naredbu ministarstva unutarnjih poslova od 22. rujna, *ibid.*).

83 Vid. Zakonsku odredbu o proširenju nadležnosti priekog suda i pokretnog priekog suda, *Narodne novine*, br. 46, od 26. februara 1944.

84 Izvanredna zakonska odredba i zapovjed, *Narodne novine*, br. 60, od 26. juna 1941.

85 N. Lengel-Krizman, 8. Žene i deca su uglavnom internirani u Krušćicu, Lobor (blizu Zlatara), Gornju Rijeku (kod Križevaca), Tenju (kraj Osijeka) i Đakovo.

86 *Ibid.*, 9.

imovinu, pogine jedna ili više osoba, a za deset dana od počinjenog čina ne pronade se počinitelj, odredit će i izvršiti Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo za javni red i sigurnost u Zagrebu, za svakog poginulog strijeljanje deset osoba iz reda redarstveno ustanovljenih prvaka komunista“.⁸⁷ Ta odredba je bila motivisana sličnim merama odmazde nacista u odnosu na okupirane teritorije, iako u primeni nije bila ograničavana na komuniste, već pretežno na srpsko stanovništvo, nezavisno od ideološke pripadnosti.⁸⁸ Na to uostalom upućuje i činjenica da je primena te uredbe pretpostavljala da su neposredni izvršioci bili nepoznati,⁸⁹ što je omogućavalo proizvoljno podvođenje bilo koga pod njen domašaj. Inicijativa za odmazdu mogla je poteci i od lokalnih zapovedništava, a lica nad kojima se imalo izvršiti pogubljenje mogla su biti odabrana i između onih koji su bili zatvoreni po bilo kom osnovu (talaca).⁹⁰

Tu uredbu je krajem 1943. godine zamenila druga, krivičnopravnim principima jednako suprotstavljena uredba, tačnije *Zakonska odredba o zaštitnim mjerama zbog napadaja i čina sabotaze proti javnom redu i sigurnosti*.⁹¹ Organ uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova, Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost, mogao je „propisati i provesti zaštitne mjere, predviđene u ovoj zakonskoj odredbi, i to u slučaju, ako bude narušen javni red i sigurnost napadajem ili činom sabotaze i pritom bude koja osoba ubijena, ranjena ili odvedena, odnosno ako bude javna ili posebnička imovina uništena ili oštećena, a sve to ukoliko neposredni počinitelj nije poznati ili ga nije moguće uhititi“ (čl. 1). „Zaštitne mere“ o kojima se govori, podrazumevale su „strijeljanje, a u osobito teškim slučajevima vješanje, upućivanje u radne logore i oduzimanje imovine“, koje je moglo da bude učinjeno uz bilo koju od prethodne dve mere. Primena tih zaštitnih mera pretpostavljala je da su lica prema kojima su bile primenjivane ili pomagale sabotazu ili, nezavisno od njihovog saučesničkog doprinosa u činu sabotaze, ako se utvrdi da su u pitanju „osobe, za koje je redarstveno utvrđeno, da su djelatni komunisti ili odmetnici“ (čl. 3, st. 1).

Treba ukazati na to da ovde formalno i nije bila reč o krivičnim sankcijama, koje bi bile izrečene na temelju formalno sprovedenog krivičnog postupka, iako su sankcije po svojoj suštini za ishod po pravilu imale smrt. Slično kaznenom pravu, gde se pojam „zaštitne mere“ odnosno „mere bezbednosti“ uobičajeno vezuje za onaj tip sankcija čiji osnov primene podrazumeva izvesnu opasnost koja potiče od učinioca nekog kaznenog dela i otklanjanje te opasnosti primenom određene mere, i ovde se može prepoznati sličan motiv njihovog uvođenja, s tom razlikom što je otklanjanje opasnosti rešavano isključivo fizičkom eliminacijom subjekta. Pritom, dok u slučaju „djelatnih komunista ili odmetnika“ nije bila neophodna bilo kakva veza između učinjene sabotaze i primene mere, i u slučaju pomaganja sabotaze postupak

87 *Narodne novine*, br. 142, od 2. oktobra 1941. U aprilu 1943. godine uredba je promenjena tako što je omogućena odmazda i nakon što protekne samo tri (umesto deset) dana (vid. *Narodne novine*, br. 82, od 9. aprila 1943).

88 Vid. npr. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 329.

89 N. Srpak, 1129.

90 Vid. npr. Brzovjaku 2. domobranskog zbora od 28. novembra 1941. godine (*Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 345).

91 *Narodne novine*, br. 249, od 30. oktobra 1943.

dokazivanja je bio krajnje pojednostavljen, jer su „redarstvene oblasti utvrđivale, da li je neka osoba pomagala izvršenje napadaja ili čina sabotaže“. Ta *Zakonska odredba* je takođe omogućavala kolektivnu odgovornost. Naime, mere zaštite mogle su se primeniti i na bračnog druga, roditelje i decu pomagača i komunista i odmetnika, „ukoliko je utvrđeno, da im je bilo poznato odnosno da im je moralo biti poznato da njihov ženidbeni drug odnosno djeca ili roditelji pomažu izvršenje čina iz §1“ (čl. 5). Takođe, iako je načelno bilo napušteno kažnjavanje u srazmeri „desetoro za jednog“, stanovnicima mesta u kojem bude izvršena sabotaža mogla se izreći kolektivna novčana ili druga imovinska kazna. Osim toga, upućivanje u logore gotovo da se i nije moglo izbeći, budući da se to moglo učiniti i u pogledu onih lica „proti kojima postoji temeljita sumnja, da su pomagale kod izvršenja čina, navedenih u § 1“ (čl. 8). Uostalom, kako ćemo videti, upućivanje u koncentracione logore moglo se izvršiti i kao vid kolektivnog kažnjavanja – u odnosu na članove porodice navodnih odmetnika.

5. Izvršenje krivičnih sankcija u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj

U momentu nastanka, u NDH su postojale četiri kazneno-popravna zavoda za muškarce (u Lepoglavi, Sremskoj Mitrovici, Staroj Gradiški i Zenici), organizovana po progresivnom (irskom)⁹² modelu,⁹³ i jedan za žene (u Zagrebu). Osnivanjem koncentracionog logora u Staroj Gradiški,⁹⁴ tamošnji zavod je ukinut za redovno izdržavanje kazni. Redovne kazne koje su podrazumevale lišenje slobode (zatvora, strogog zatvora, tamnice i teške tamnice) izvršavane su u kaznionicama u Sremskoj Mitrovici, Lepoglavi i Zenici kada se radilo o muškim osuđenima, dok su osuđenice na izvršenje upućivane u žensku kaznionicu, koja je nekoliko meseci nakon uspostavljanja nove vlasti iz Zagreba premeštena u Slavonsku Požegu.⁹⁵ Jedino su lica kojima je bila izrečena kazna zatvora ili strogog zatvora niža od godinu dana kaznu izdržavala u zatvoru suda koji im je bio izrekao prvostepenu presudu.

U kaznenim zavodima su se u vreme osnivanja NDH nalazili osuđenici i za redovna i za politička krivična dela.⁹⁶ Ubedljivo najveći broj osuđenika (oko 90%) bio je osuđen na tešku tamnicu, dok je broj drugih vrsta kazni lišenja slobode (izuzev doživotne teške tamnice) bio zanemarljiv. Sastav je prema veroispovesti procentualno odgovarao srazmeri rimokatolika, pravoslavnih i muslimana na teritoriji koju je obuhvatala NDH.⁹⁷ U strukturi krivičnih dela za koja je izdržavana kazna, najveći

92 Progresivni sistem podrazumeva postepeno unapređenje položaja osuđenog lica tokom izdržavanja kazne, zavisno od njegovog vladanja. U odnosu na englesku varijantu sistema, irski model je podrazumevao i „odeljenje za slobodnjake“, pre puštanja na uslovni otpust (vid. Đorđe Ignjatović, *Kriminologija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2016¹³, 177–178).

93 D. Kovačić (2008), 288.

94 Vid. *Narodne novine*, br. 40, od 18. februara 1942.

95 Vid. Raspored za upućivanje osuđenika u kaznionice radi izvršenja kazna lišenja slobode, suda i pokretnog priekog suda, *Narodne novine*, br. 135, od 24. septembra 1941.

96 Kovačić navodi da je u Lepoglavi nakon uspostavljanja NDH bilo oko 1.000 osuđenika sa oko 70 učinilaca političkih krivičnih dela, i to uglavnom komunista. Najveći broj ovih drugih ubrzo je likvidiran (D. Kovačić [2008], 289).

97 *Ibid.*, 293.

broj zatvorenika je bio osuđen za dela protiv života i tela (blizu 50%) i za krivična dela protiv imovine (preko 40%), dok je na lica lišena slobode na temelju uredbe za odbranu naroda i države otpadao tek približno 1%. Ta brojka, razume se, ne iznenađuje, budući da je nad licima kažnjenim po toj uredbi bila već izvršena smrtna kazna, pa se oni nisu ni mogli naći u zavodu u kojem se izdržava kazna lišenja slobode.

6. Vojno (domobransko i ustaško) krivično zakonodavstvo

Srpski i jugoslovenski Zakon o ustrojstvu vojnih sudova od 27. januara 1901. (sa dopunama od 20. marta 1909) izmenjen je *Zakonskom odredbom* od 27. juna 1941, dok je vojno materijalno krivično zakonodavstvo (Vojni krivični zakonik Kraljevine Jugoslavije od 11. februara 1930, sa izmenama i dopunama od 2. decembra 1931) takođe izmenjeno odgovarajućom *Zakonskom odredbom*.⁹⁸ U oba slučaja su samo zamenjeni odgovarajući nazivi iz srpskih i jugoslovenskih propisa odgovarajućim hrvatskim terminima. Temeljno je najpre promenjen srpski i jugoslovenski Zakon o vojnom krivičnom postupku od 15. februara 1901. (sa izmenama i dopunama od 20. marta 1909, 16. oktobra 1915. i 20. marta 1919),⁹⁹ da bi nakon toga i u vojno materijalno krivično zakonodavstvo bile uvedene promene koje su podrazumevale drastično povišavanje propisanih kazni.¹⁰⁰ Obrazovani su *domobranski sudovi* kao prvostepeni i *Vrhovni domobranski sud*,¹⁰¹ da bi, krajem 1942. godine, domobranski sudovi bili preimenovani u sudove *oružanih snaga*.¹⁰²

Suočen sa sve češćim situacijama izbegavanja vršenja vojnih dužnosti u domobranskim jedinicama,¹⁰³ poglavlник uvodi i *domobranske prike sudove*.¹⁰⁴ Osim u ratnom stanju, domobranski preki sudovi mogli su se osnovati „izuzetno i u redovitom stanju, no samo onda, kada se upotriebe vojska, da uguši pobunu, nemir ili nered“. Kažnjiva dela koja su podrazumevala izricanje smrtno kazne (streljanjem) odnosila su se na nevršenje domobranskih dužnosti na bojištu, samovoljno udaljavanje iz jedinice radi izbegavanja borbe, širenje defetizma na bojištu, neizvršenje zapove-

98 *Narodne novine*, br. 62, od 28. juna 1941.

99 Vid. *Narodne novine*, br. 64, od 1. jula 1941.

100 Vid. Zakonsku odredbu o promenama u vojnom kaznenom zakoniku od 11. veljače 1930. i u Zakonu o izmjenama i dopunama vojnog kaznenog zakonika od 2. prosinca 1931, *Narodne novine*, br. 142, od 2. oktobra 1941.

101 Vid. *Narodne novine*, br. 11, od 14. januara 1942.

102 Vid. *Narodne novine*, br. 270, od 27. novembra 1942.

103 U sastavu domobranskih jedinica u početku se uopšte nisu ni mogli nalaziti Srbi, Jevreji i Romi. Slavko Kvaternik, kao maršal (vojskovođa) oružanih snaga NDH, zapretio je stavljanjem pred sud i suđenjem za veleizdaju svakome zapovedniku koji postupi suprotno toj naredbi (Nikica Barić, „Položaj Srba u domobranstvu Nezavisne Države Hrvatske, 1941.–1945.“, *Polemos* 9–10/2002, 163). Ministarstvo domobranstva je u junu 1942. godine obrazovalo domobranske radne postrojbe (DORA), čiji su zapovednici bili Hrvati, a čiji bi sastav bio popunjen Srbima. Budući da su te jedinice imale obavljati radne a ne borbene zadatke, njihovi pripadnici, osim komandnog sastava koji su činili Hrvati, nisu bili naoružani. Pripadnici tih jedinica bili su utoliko privilegovani što su članovi njihovih porodica mogli biti pušteni iz koncentracionih logora (*ibid.*, 168).

104 Vid. Zakonsku odredbu o domobranskim priekim sudovima, *Narodne novine*, br. 25, od 30. januara 1942.

sti praćeno štetnim poslasticama, učestvovanje u vojnoj pobuni i sl. Domobranski starešina je, „uzimajući u obzir utjecaj djela na stegu, sigurnost i obći moral domobranstva“ donosio (u roku od 48 sati) odluku da li će za učinjeni prestup suditi redovni ili preki domobranski sud. Postupak pred prekim domobranskim sudom je bio dosta detaljnije uređen u odnosu na druge preke sudove koji su postojali u NDH.

U julu 1942. domobranske sudove zamenjuju *ratni sudovi*.¹⁰⁵ Kaznena dela za koja su sudili ti sudovi i propisani postupak u osnovnim crtama je odgovarao pravilima propisanim za domobranske preke sudove. Ratni sudovi su takođe mogli izreći samo smrtnu kaznu (čl. 13, st. 1), a nikakav pravni lek na njihovu odluku nije bio dopušten. Odlukom poglavnika pred ratni sud mogli su biti stavljeni i oni pripadnici oružanih snaga koji su učinili bilo koje delo iz Vojnog krivičnog zakonika Kraljevine Jugoslavije od 1930. ili iz osnovnog krivičnog zakonodavstva.¹⁰⁶ Ako u kaznenoj stvari ratni sud nije izrekao osuđujuću presudu, spis se morao podneti *Višem ratnom sudu*, sa sedištem u Zagrebu.¹⁰⁷

Sredinom 1943. godine, kao jedinstveni vojni sudovi, objedinjuju se: *ratni sudovi*, *zemaljski ratni sud* i *preki ratni sud*.¹⁰⁸ Ratni sudovi su osnovani za svaki sdrug, diviziju i zbornu područje. Ustanovljenje prekog ratnog suda u konkretnom slučaju je podrazumevalo: da je učinjeno delo koje zaslužuje smrtnu kaznu, da je neophodno presuditi bez odgađanja, da nije dostupan sudbeni glavar, kao lice koje po pravilu rukovodi sudskim postupanjem, i da su svedoci i drugi dokazi odmah na raspolaganju (čl. 8). Članovi sudskog veća bili su pripadnici oružanih snaga. Postupak je bio vrlo detaljno uređen, što, međutim, nije važno i za preke ratne sudove, koji su, osim pravila o održavanju glavne rasprave i prava optuženog da bude saslušan (čl. 19, tač. 1–3), mogli da ustanove „način postupanja prema svojoj slobodnoj ocjeni“.

Ti sudovi su primenjivali odgovarajuće propise predratnog vojnog krivičnog zakonodavstva, koji su bili predviđeni za slučaj rata ili koji su se odnosili na postupanja vojnih lica na bojištu. Ipak, zbog interesa očuvanja u međuvremenu očigledno narušene discipline i morala u vojsci, uvode se i neodređene inkriminacije koje su podrazumevale pojačanu represiju prema pripadnicima vojnih jedinica. Tako je, primera radi, *Zakonska odredba o promjeni i nadopuni vojnog kaznenog zakonika od 11. veljače 1930. sa svim kasnijim promjenama i nadopunama*¹⁰⁹ omogućavala da se u pogledu bilo kog učinjenog krivičnog dela, „osobito kod kažnjivog čina protiv stege ili radi kukavičluka, može prekoračenjem za odnosni kažnjivi čin propisane

105 Vid. Zakonsku odredbu o ratnim sudovima, *Narodne novine*, br. 148, od 6. jula 1942. Vid. i Naredbu ministra hrvatskog domobranstva od 10. srpnja 1942. broj III-2206–1942. o početku djelovanja ratnih sudova (*Narodne novine*, br. 158, od 17. jula 1942).

106 Zakonska odredba o promjeni i nadopuni zakonske odredbe o ratnim sudovima, *Narodne novine*, br. 152, od 10. jula 1942. Postupak pred ratnim sudovima detaljnije je menjan Zakonskom odredbom o promjeni i nadopuni zakonske odredbe o ratnim sudovima, *Narodne novine*, br. 190, od 25. avgusta 1942.

107 Vid. Zakonsku odredbu o Višem ratnom sudu, *Narodne novine*, br. 193, od 28. avgusta 1942.

108 Vid. Zakonsku odredbu o osnivanju jedinstvenih vojnih sudova, *Narodne novine*, br. 87, od 15. aprila 1943, i Zakonsku odredbu o ustrojstvu vojnih sudova i o postupku pred vojnim sudovima, *Narodne novine*, br. 168, od 27. jula 1943.

109 *Ibid.*

kaznene stavke izreći najveća mjera zapriećene vrste kazne ili izreći vremenita ili doživotna teška tamnica ili tamnica do 20 godina ili smrtna kazna, ako se to pokazuje potrebnim za održanje stege [discipline] ili sigurnosti odnosnog vojnog sastava“. Još detaljnije povišavanje kazni sadržala je izmena vojnog kaznenog zakonika za slučajeve samovoljnog udaljenja iz vojske, bekstva i drugih delikata štetnih za oružane snage.¹¹⁰

Iz nadležnosti vojnog domobranskog sudstva ustaše su bile izuzete. Naime, u Zagrebu je u avgustu 1941. godine obrazovan Ustaški stegovni i kazneni sud,¹¹¹ kao nadležan za kažnjavanje zločina i prestupa, predviđenih krivičnim i vojnim krivičnim zakonodavstvom, koje učine pripadnici ustaških jedinica. Isto je važno i ako je zločin bio učinjen zajedno sa pripadnicima domobranskih jedinica. Kao kazne su bile predviđene: smrtna kazna, doživotna teška tamnica, teška tamnica, tamnica, strogi zatvor, zatvor, lišenje čina i odstranjenje iz ustaških redova (čl. 3). Bila je propisana shodna primena krivičnog (kaznenog) odnosno vojnog krivičnog materijalnog zakonodavstva, dok su pravila postupka definisana samom uredbom krajnje sumarno. Protiv odluke tog suda takođe nije bio dopušten pravni lek, ali je poglavnik mogao pomilovanjem da ublaži kaznu ili da je potpuno ili delimično oprosti. Krajem 1942. godine i pripadnici ustaškog sastava dolaze pod nadležnost sudova oružanih snaga, nadležnih i za domobranske jedinice, osim u slučajevima kada su sudili ratni ili preki sudovi, nakon čega se Ustaški stegovni i kazneni sud ukida.¹¹² Iako se nailazi i na odluke kojima su ustaški preki sudovi presuđivali za zločine svojih pripadnika učinjene prema civilima zbog masovnosti oprečnih situacija u kojima se nije reagovalo, stiče se utisak da je pokretanje postupka više zavisilo od moralnih nazora starešine jedinice nego što je predstavljalo normu postupanja.¹¹³

Interesantno je da je, bar načelno, bila propisana i *komandna odgovornost* ustaških zapovednika, iako se iz jezičkog smisla odredbe ne može zaključiti da se mislilo na krivičnu odgovornost. Suđenje pred prekim sudom bilo je, naime, stavljeno u izgled svakome „tko bi uopće bilo kada izvršio bilo kakvo nasilje nad životom ili nad imovinom bilo koga državljanina ili pripadnika NDH“. U tom smislu je bilo određeno „da su svi dužnostnici ustaških organizacija i svi zapovjednici i podzapovjednici ustaške vojnice osobno odgovorni za svaki izgred koji bi se u gore rečenom smislu dogodio te imadu sve ustaške organizacije i tijela ustaške vojnice podučiti, da im je dužnost svim sredstvima spriječiti bilo kakov izgred u gornjem smislu. Svaki

110 Vid. Zakonska odredba o promjeni i nadopuni vojnog kaznenog zakonika od 11. veljače 1930. sa svim kasnijim promjenama i nadopunama, *Narodne novine*, br. 194, od 26. avgusta 1943.

111 Vid. Zakonsku odredbu o Ustaškom stegovnom i kaznenom sudu u Zagrebu, *Narodne novine*, br. 108, od 22. avgusta 1941. U novembru 1941. donosi se nova uredba o ustaškom pravosuđu. Vid. Zakonsku odredbu o Ustaškom stegovnom i kaznenom sudu u Zagrebu, *Narodne novine*, br. 196, od 5. decembra 1941.

112 Vid. Zakonsku odredbu o prestanku rada Ustaškog stegovnog i kaznenog suda u Zagrebu, *Narodne novine*, br. 48, od 27. februara 1943.

113 Tako je u jednom primeru sproveden postupak pred ustaškim prekim sudom protiv pripadnika I ličke ust. bojne, koji je silovanje izvršio pred majkom, svekrvom i sestrom žrtve. Nakon prijave i sprovedenog postupka pred ustaškim prekim sudom okrivljeni je osuđen na smrtnu kaznu, koja je i izvršena. Vid. Dopis Zapovjednika Utinjskog sdruga (br. 300) od 8. maja 1942. godine, VA, NDH, K. 113, F. 19, Dok. 58.

član ustaške organizacije ili vojnice, koji bi se sam počinio krivcem takvog kažnjivog djela, biti će smjesta strijeljan po ustaškom sudu¹¹⁴. U tom smislu je dopunjena i *Zakonska odredba o prijekom sudu i zakonska odredba o pokretnom prijekom sudu*, pa je (smrtnom kaznom) zaprečeno i delo onoga koji se nakon 10. aprila 1941. godine „prijavio ili se prijavi za člana koje ustaške postrojbe ili je obukao ili obučio ustašku odoru, i ako nema za ustašu potreban častan i besprikoran predživot“¹¹⁵.

7. Upućivanje u koncentracione logore kao parapenalna mera

U novembru 1941. godine donosi se *Zakonska odredba o upućivanju nepoćudnih i pogibelnih osoba na prisilni boravak u sabirne i radne logore*¹¹⁶. „Nepoćudne osobe, koje su pogibeljne za javni red i sigurnost, ili koje bi mogle ugroziti mir i spokojnost hrvatskog naroda ili tekovine oslobodilačke borbe hrvatskog ustaškog pokreta, mogu se uputiti na prisilni boravak i sabirne i radne logore. Ove logore ovlaštena je osnovati u pojedinim mestima NDH Ustaška nadzorna služba“ (čl. 1), koja je, za razliku od redovnih policijskih poslova, koje je vršilo Ravnateljstvo za javni red i sigurnost, obavljala dužnosti (tajne) policije ustaškog pokreta, nalik onima koje je vršio nemački *Reichssicherheitshauptamt*¹¹⁷. Trajanje te, kako se ukazuje, upravno-kaznene mere, bilo je određeno u rasponu od tri meseca do tri godine. Postupak je sprovodilo ustaško redarstvo, a protiv odluke o upućivanju na prisilni boravak nije bio dozvoljen pravni lek. Do saznanja o tome da je neko „nepoćudan“ odnosno „pogibeljan“ dolazilo je prijavom koju su činile upravne i samoupravne oblasti, a pre svih ustanove ustaškog pokreta. Izmenama te uredbe iz januara 1945. godine uvodi se i mogućnost da se licima upućenim u logore (ali i onima koji se tamo već nalaze) oduzme njihova pokretna ili nepokretna imovina, „no ne preko vrednosti od 500.000.000 kuna“¹¹⁸.

Pošto se radilo o upravno-kaznenoj meri, slanje u koncentracioni logor nije uopšte nužno podrazumevalo prethodno sprovedeni postupak za neko učinjeno krivično delo; moglo se raditi o kršenju bilo koje naredbe upravne vlasti. Da je to bilo tako pokazuje, primera radi, *Zakonska odredba o stavljanju žitarica, kukuruza, mahunastih plodova i krumpira pod monopolnu raspoložbu države*¹¹⁹ gde je, osim novčanih kazni i kazne zatvora, nepostupanje po naredbama ministra narodnog

114 Izvanredna zakonska odredba i zapovjed, *Narodne novine*, br. 60, od 26. juna 1941.

115 *Ibid.*

116 *Narodne novine*, br. 188, od 26. novembra 1941. Razlikovanje sabirnih i radnih logora počivalo je na tome što su sabirni logori imali funkciju privremenog zatvaranja lica lišenih slobode, do njihovog daljeg upućivanja do krajnjeg odredišta, dok su radni logori u praksi predstavljali masovna gubilišta. U većini „radnih“ logora u toku 1941. i 1942. godine nije uopšte bio organizovan rad logoraša (vid. N. Lengel-Krizman, 4).

117 D. Kovačić (2005), 258, 261. Za razliku od Ustaške nadzorne službe, koja je imala faktički neograničena ovlašćenja, Ravnateljstvo za javni red i sigurnost imalo je ograničena prava (*ibid.*, 275). Te dve ustanove su početkom 1943. objedinjene u Glavno ravnateljstvo za javni red i sigurnost.

118 *Narodne novine*, br. 10, od 13. januara 1945.

119 U podnaslovu: „o zaštiti pobiranja, spremanja i preradbe poljodjelskih proizvoda i o kažnjavanju čina protiv sigurnosti prehrane“ (*Narodne novine*, br. 143, od 26. juna 1943).

gospodarstva moglo da za posledicu ima i primenu propisa uredbe „o upućivanju nepoćudnih i pogibeljnih osoba na prisilni boravak u sabirne logore“ (čl. 11, st. 1). Često je uz propise sličnog karaktera, kao uostalom i u ovom slučaju, bila navedena i odredba koja je omogućavala proizvoljno stavljanje prestupnika pod (pokretni) preki sud.¹²⁰ Tako se i u toj uredbi, osim „redovnih“ prekršajnih sankcija nepoštovanja sprovedenih naredbi upravnih vlasti, oličenih u novčanim kaznama i zatvoru u kraćem trajanju, nalazi i jedno široko postavljeno kazneno delo, koje omogućava kažnjavanje smrtnom kaznom. „Svaki odpor izvršivanju dužnosti predaje poljodjelnih proizvoda iz §§ 1. i 4., te zlonamjerni čini i propusti, upereni proti sigurnosti prehrane, napose smetanje i osujećivanje poljodjelskih radova, neovlašteno oduzimanje, oštećenje, uništavanja i paljenje usjeva i gotovih poljodjelskih proizvoda i njihovih prerađevina, poljodjelskog oruđa, strojeva i uređaja, oštećenje, paljenje ili rušenje zgrada, neovlašteno odvođenje ili uništavanje stoke, zaprege, strojeva ili drugih sredstava... stavljaju se u nadležnost pokretnog priekog suda“ (čl. 15). Gotovo je nemoguće smisljeno razlikovati „svaki odpor izvršivanju dužnosti predaje poljodjelnih proizvoda“, kao osnov pokretanja mehanizma prekog suda, i „ogršenje o propise ove zakonske odredbe i o propise naredaba, izdatih na njenom temelju“, kao osnov primene upravno-kaznenih sankcija.

Slanje u koncentracione logore, kako smo već konstatovali, nije počivalo na krivičnoj osudi. Niti je takva kazna u krivičnom zakonodavstvu bila propisana, niti je pretpostavka upućivanja podrazumevala utvrđivanje krivice u nekom sprovedenom krivičnom postupku. Štaviše, kako je redovan ishod sprovedenih postupaka pred prekim i pokretnim prekim sudom bilo izricanje smrtne kazne i kada bi se, izuzetno, postupak pred tim sudovima okončao na neki drugi način, u krajnjem ishodu se smrtna kazna teško mogla izbeći jer je okrivljeni, kao *sumnjiv*, mogao biti poslat u koncentracioni logor. Tako je, primera radi, u jednom slučaju okrivljeni bio optužen da je 24. decembra 1941. godine, prolazeći pokraj poštanske zgrade u Omarskoj, vikao „Živio kralj, živila kraljica Marija i dolje Pavelić“. Na raspravi održanoj 16. oktobra 1942. godine pred pokretnim prekim sudom okrivljeni je bio oslobođen, „jer je čin počinio u pijanstvu“. Međutim, ministar pravosuđa svojim rešenjem od 27. novembra 1942. godine (br. T. 890/1942.-2) sudu nalaže da se oslobođeni ipak preda Župskoj redarstvenoj oblasti „radi otpreme u sabirni i radni logor kao sumnjiv“.¹²¹ Identičan sled radnji nalazimo u dokumentu pokretnog prekog suda u Banja Luci od 13. februara 1942. godine, prema čijim navodima je osmoro lica oslobođeno odgovornosti „radi sudjelovanja u napadaju na oružničku postaju u Krupi na Vrbasu dne 4.VIII.1941. god. te da su sjekli brzoglasne žice u selu Rekavici. Na provedenoj raspravi to im se nije moglo dovoljno dokazati ali pošto su svi temeljito sumljivi, to je gosp. Ministar pravosuđa odredio, nalogom od 7.2.1942. god. broj 8661/42 da se gornji optuženi predaju naslovu radi otpreme u zbirni

120 „Ako se kojim od ovih kažnjivih čina uslied teške povrede javnog poverjenja, što ga počinitelj uživa u svojoj službi, ili uslied službene odgovornosti počinitelja, narušava javni moral, ili se tim činom uslied veličine počinjene štete ili prouzročene opasnosti po probitke prehrane ozbiljno ugrožavaju važni državni zadatci, može takav počinitelj biti stavljen pod pokretni prieki sud“ (vid. čl. 11, st. 3).

121 VA, NDH, K. 162, F. 8, Dok. 1/3.

logor“.¹²² Nekada je do upućivanja osumnjičenih u logore dolazilo i pre bilo kakve sprovedene rasprave. Tako su u jednom primeru dva lica bila „temeljivo sumljivi da su na prozoru gostionice željezničke postaje u Piskavici priljepili 1 komunistički letak naslovljeno Vojnicima i oficirima Hrvatske vojske. Isti nisu ni predavani na suđenje nego se prema naređenju gosp. Ministra Pravosuđa od 11. veljače 1942. broj 9220/42-VII-140–1942 imaju kao sumljivi otpremiti u zbirni logor Jasenovac“.¹²³

Pozivanje na navodnu komunističku delatnost često je navođeno kao razlog odvođenja u koncentracione logore, iako činjenica da je to činjeno uglavnom sa Srbima i Jevrejima dovodi u pitanje prave motive takvih postupaka. Tako je naredbom Ravnateljstva za javni red i sigurnost za NDH od 30. jula 1941. godine svim velikim župama naređeno da se u „u interesu javne sigurnosti imaju svi Židovi /pokršteni ili ne/, i Srbi /prešli na katolicizam ili ne/, zatvoreni pod sumnjom radi komunizma, a protiv kojih inače ne predleži nikakav dokazni materijal da bi se mogli staviti pred prijeki sud, odspremiti u sabirni logor Župskog redarstvenog ravnateljstva u Gospiću“.¹²⁴ S druge strane, u odnosu na druge nacionalnosti simpatizerstvo komunističke ideologije nekada nije bilo dovoljno za upućivanje u koncentracioni logor,¹²⁵ iako ustaška vlast u načelu nije imala previše razumevanja za Hrvate ili pripadnike muslimanske veroispovesti simpatizere komunističkog pokreta.

Upućivanje u koncentracioni logor nije ni moralo da počiva na sumnji da su deportovani učinili neko kažnjivo delo, već je, kako smo videli, po modelu kolektivne odgovornosti, bilo dovoljno da se radi o *članovima porodice* okrivljenih. To je omogućila *Zakonska odredba o suzbijanju nasilnih kažnjivih čina proti državi, pojedininim osobama ili imovini* iz jula 1942. godine.¹²⁶ „Pojedini članovi obitelji osoba, koje same ili u zajednici s oružanim skupinama narušavaju javni red i sigurnost, ili ugrožavaju mir i spokojstvo hrvatskog naroda, ili koje poduzmu kakav nasilni kažnjiv čin proti državi, pojedinim osobama ili imovini, kao i članovi obitelji od kuće odbjeglih osoba, mogu se uputiti na prisilan boravak u sabirne logore“ (čl. 1). Pod članovima porodice su se razumeli žena, roditelji, deca i braća i sestre, koji žive u zajedničkom domaćinstvu. O upućivanju u logore odlučivalo je najpre Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo za javni red i sigurnost, a zatim (već od avgusta iste godine) Ustaška nadzorna služba.¹²⁷ Prijavu su bile dužne da učine uprav-

122 Dopis predsjednika pokretnog prijekog suda (br. 38/1941), VA, NDH, K. 161, F. 4, Dok. 25/1.

123 Dopis Državnog tužitelja pokretnog priekog suda u Banja Luci (br. 303/41), VA, NDH, K. 161a, F. 1, Dok. 32. Do momenta slanja u koncentracioni logor navedena lica su bila zadržana u pritvoru (Odredba o pritvoru, br. 5293 od 18. februara 1942, VA, NDH, K. 161a, F. 1, Dok. 31/5).

124 Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 170, 178.

125 „Sve komuniste rimokatolike, muslimane i evangelike, koje se nalaze u zatvorima na tamošnjim područjima, do daljnje ne treba slati u koncentracione logore bez odobrenja ovog Ravnateljstva već se imaju zadržati u zatvorima“ (Okružnica Ravnateljstva za javni red i sigurnost od 14. avgusta 1941). Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 214.

126 *Narodne novine*, br. 162, od 22. jula 1942.

127 Vid. Zakonsku odredbu o promjeni i nadopuni zakonske odredbe o suzbijanju nasilnih kažnjivih čina proti državi, pojedinim osobama ili imovini, *Narodne novine*, br. 174, od 4. avgusta 1942. Nakon ukidanja Ustaške nadzorne službe, njene poslove preuzima Zapovjedništvo Poglavnikovih tjelesnih sdrugova – sigurnostna služba (vid. Zakonsku odredbu o ukidanju Ustaške Nadzorne Službe, *Narodne novine*, br. 17, od 22. januara 1943). Pripadnicima te novoosnovane službe sudio

ne vlasti i ustanove ustaškog pokreta, dok je upravno-kazneni postupak sprovodila policijska uprava. Protiv te odluke nije bio moguć pravni lek, niti tužba upravnom sudu. Trajanje boravka u sabirnim logorima bilo je moguće odrediti u rasponu od šest meseci do tri godine. Članovima porodice poslatim u logore mogla se oduzeti „njihova cjelokupna pokretna i nepokretna imovina u korist NDH“ (čl. 7). Tako su u jednom primeru u logor poslati članovi porodice „odbjeglog i poznatog vođe četnika Rade Radića iz Jošavke“, njegova žena i deca (srednjoškolci). „Stvarnog dokaza protiv njih nije bilo da su sudjelovali u četničkoj akciji ali pošto im je muž i otac vođa četnika te je g. Ministar pravosuđa naredio da se isti kao njegova familija predaju u koncentracioni logor u Jasenovac, dok se ne bi muž im i otac Rade Radić predao vlastima odnosno ne bude nedvojbeno ustanovljeno da je ubijen ili poginuo“.¹²⁸

Mogućnost upućivanja u koncentracione logore mogla se zasnovati na kršenju najrazličitijih propisa. Tako je *Zakonskom odredbom o iznimnim mjerama za zaštitu obskrbe i prehrane*¹²⁹ nadzor nad primenom svih propisa koji se tiču prehranbenih proizvoda, sirovina i poluproizvoda poveren državnom povereniku za zaštitu obskrbe i prehrane, koji je mogao od redovnih upravnih vlasti preuzeti svaki predmet i svojom odlukom izreći: oduzimanje dela ili cele imovine u korist države, zabranu rada za određeno vreme ili zauvek (čl. 4), ali i prekršitelja „odlukom uputiti na stanovito vrijeme, koje ne može biti dulje od 3 godine, na prisilni boravak ili na prisilni rad u sabirne i radne logore“ (čl. 5).

8. Konfiskacija imovine kao parapenalna mera

Represivni zločinački karakter krivičnog zakonodavstva NDH nije se ogledao samo u visokim kaznama predviđenim za pojedina krivična dela ili u čestom propisivanju smrtne kazne kao jedine sankcije koju može da izrekne preki sud. Slične kaznene efekte ostvarivale su i druge pravne posledice, koje nisu morale biti neposredno propisane uz odnosno krivično delo. Takav je bio slučaj sa kaznom potpune *konfiskacije imovine*, koja je uvedena na prelazu 1941. i 1942. godine, kao pravna posledica narušavanja javnog reda i mira odnosno kao krivična sankcija. Naime, „protiv osoba, osuđenih zbog toga, što su narušile javni mir i time što su, same ili u zajednici s oružanim skupinama počinile kakvo zločinstvo protiv postojećeg državnog uređenja ili ustavnog poredka, ili proti oružanoj snazi NDH, sud će, u osudi zbog dotičnog djela, načelno izreći, da se imovina takvih osoba ima oduzeti u korist NDH“.¹³⁰ Konfiskacija se mogla izvršiti i bez sprovedenog krivičnog postup-

je poseban Sud Poglavnikovih tjelesnih sdrugova, po postupku koji je važio za jedinstvene vojne sudove (vid. Zakonsku odredbu o osnivanju Suda Poglavnikovih tjelesnih sdrugova, *Narodne novine*, br. 115, od 21. maja 1943).

128 Dopis Državnog tužitelja pokretnog priekog suda u Banja Luci (br.180/41), VA, NDH, K. 160, F. 10, Dok. 25.

129 Vid. *Narodne novine*, br. 165, od 25. jula 1944.

130 Zakonska odredba o oduzimanju imovine osobama, koje narušavaju javni mir i poredak, *Narodne novine*, br. 213, od 30. decembra 1941.

ka, samo na osnovu odluke prvostepene upravne oblasti, ako lice nije bilo dostupno vlastima. Odluka o oduzimanju imovine dostavljala se Državnom ravnateljstvu za ponovu, koje je imovinom dalje raspolagalo. Protiv te odluke takođe nije bio dozvoljen nikakav pravni lek.

Ipak, najdrastičniji vid zahvatanja u imovinu bio je učinjen već prethodno, na temelju odredaba rasnog zakonodavstva, ubrzo po obrazovanju NDH. Rasno zakonodavstvo NDH je, uz izvesne razlike, bilo ustrojeno po ugledu na rasno zakonodavstvo nacističke Nemačke i fašističke Italije,¹³¹ pa su već u prvim danima NDH doneti propisi upravljani protiv Jevreja i njihove imovine.¹³² Tako je, između ostalog, pod nazivom *Zakonske odredbe o sačuvanju hrvatske narodne imovine* obnarodovan propis kojim su proglašeni ništavim „svi pravni poslovi između Židova međusobno i između Židova i trećih lica sklopljeni unutar dva mjeseca pre proglašenja NDH“, pod uslovom da je vrednost posla prelazila iznos od 100.000 dinara. Osim toga, bilo je zabranjeno otuđivanje i opterećivanje nepokretnosti pravnim poslovima,¹³³ pri čemu se u molbu, kojom bi se tražilo odobrenje otuđivanja ili opterećenja, morao uneti i podatak o veroispovesti.¹³⁴ Već nakon nekoliko dana se u jevrejska preduzeća postavljaju posebni poverenici, dok se u izloge trgovinskih radnji stavljaju natpisi kojima se Jevrejima zabranjuje pristup. Paralelno sa ograničavanjem pravne sposobnosti, uobičajen metod iznude jevrejske (pokretne) imovine postaje *kontribucija*. Iako se formalno radilo o „dobrovoljnom“ davanju u zlatu, zlatnom novcu, nakitu ili vrednosnim papirima, koje je trebalo da omogući oslobađanje Jevreja lišenih slobode i njihov privilegovan tretman, zapravo se radilo o organizovanoj iznudi koja se sprovodila prema imućnim članovima jevrejske zajednice.¹³⁵

Takođe, učinjeno je kažnjivim (zatvorom od jedne do pet godina i konfiskacijom imovine) i prikrivanje imovine Jevreja ili jevrejskih preduzeća.¹³⁶ Istom odredbom je obuhvaćeno i sklapanje pravnih poslova za račun Jevreja, tako što bi se strani ugovornici utajila okolnost da se pravni posao zaključuje za račun Jevreja. Kako bi se ušlo u trag njihovoj imovini, Jevreji su obavezani da je Ministarstvu narodne privrede prijave.¹³⁷ Time je zapravo svako raspolaganje tom imovinom stavljeno

131 Robert Blažević, Amina Alijagić, „Antižidovstvo i rasno zakonodavstvo u fašističkoj Italiji, nacističkoj Njemačkoj i ustaškoj NDH“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 2/2010, 903.

132 *Narodne novine*, br. 6, od 19. aprila 1941.

133 *Ibid.*

134 Provedbena naredba zakonske odredbe od 18. travnja 1941. broj 19181–1941. o zabrani otuđivanja i opterećivanja nekretnina (točka 4), *Narodne novine*, br. 14, od 29. aprila 1941.

135 Vid. npr. Zlata Živaković-Kerže, „Podržavljenje imovine Židova u Osijeku u NDH“, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2007, 100.

136 Vid. Zakonsku odredbu o sprečavanju prikrivanja židovskog imetka, *Narodne novine*, br. 44, od 5. juna 1941. Kasnije je određen poseban rok za prijavu prikrivenog novca (2. avgust 1941), nezavisno od porekla vlasnika novca (vid. Zakonsku odredbu o dužnosti prijave prikrivanja novca, *Narodne novine*, br. 90, od 26. jula 1941), uz propisane stroge kazne ako se po uredbi ne postupi.

137 Vid. Zakonsku odredbu o obveznoj prijavi imetka židova i židovskih poduzeća, *Narodne novine*, br. 44, od 5. juna 1941.

pod kontrolu jer je to ministarstvo moralo odobriti svako njeno otuđivanje „koje prelazi redovnu kućnu upotrebu“, odnosno, kada se radilo o imovini preduzeća, svako otuđivanje koje prelazi „redovan opseg poslovanja“ (čl. 2). Neprijavljivanje imovine ili utajivanje jednog njenog dela vodilo je kazni teške tamnice (od jedne do deset godina) i oduzimanjem (konfiskacijom) imovine. U slučaju pak otuđenja imovine protivno ustanovljenim pravilima, osim njene konfiskacije, bio je predviđan i postupak prema *Zakonskoj odredbi za obranu naroda i države* (čl. 3 i 4). Oduzeta imovina bila je poverena na raspolaganje osnovanom Državnom ravnateljstvu za gospodarstvenu prinovu,¹³⁸ koje je staranje o ubranim prihodima sa oduzetih nepokretnosti dalje poveravalo gradskim i kotarskim vlastima, na čijem području su se odnosne stambene zgrade i imanja nalazili.¹³⁹ Nakon što bi jevrejska imovina bila prijavljena, sledilo je njeno otimanje, što je omogućila *Zakonska odredba o podržavljenju imetka Židova i židovskih poduzeća*, budući da je Državnom ravnateljstvu za ponovu data mogućnost da svojom odlukom podržavi „imetak svakoga Židova kao i svako židovsko poduzeće, uz naknadu ili bez naknade, u korist NDH“.¹⁴⁰ Taj scenario otimačine bio je uobičajen širom NDH. Dok je to postojalo samo kao mogućnost, 30. oktobra 1942. godine doneta je uredba prema kojoj „sav imetak i sva imovinska prava osoba, koje se u smislu točke 3. zakonske odredbe o rasnoj pripadnosti od 30. travnja 1941... smatraju židovima, kao i sve zaostavštine takvih osoba umrlih posle 10. veljače 1941. postaju proglašenjem ove zakonske odredbe vlasništvo NDH“.¹⁴¹ U osnovi, ta odredba je predstavljala samo legalizaciju već prethodno učinjenih konfiskacija, koje su prethodile odvođenju Jevreja na stratišta.¹⁴² Kako bi se izbeglo da kojim slučajem jedan deo jevrejske imovine ostane nekonfiskovan, njenim prenošenjem na treća lica, bila je doneta i *Zakonska odredba o izpitivanju podrijetla imovine i o oduzimanju imovine, stečene nedopuštenim načinom*,¹⁴³ kojom je omogućeno ispitivanje porekla imovine svakoga „za koga u njihovu okolišu postoji osnovana sumnja da je stekao imovinu nedopuštenim načinom“.

Imovina je masovno konfiskovana i Srbima.¹⁴⁴ Imovina srpskih zavoda i ustanova u Sremskim Karlovcima (Karlovačke gimnazije, Karlovačkog Stefaneuma i

138 Vid. Zakonsku odredbu o nadopuni zakonske odredbe o osnutku Državnog ravnateljstva za gospodarstvenu ponovu, *Narodne novine*, br. 114, od 29. avgusta 1941.

139 Vid. Odredbu o upravi židovskih stanbenih zgrada, *Narodne novine*, br. 115, od 30. avgusta 1941.

140 *Narodne novine*, br. 149, od 10. oktobra 1941.

141 Zakonska odredba o podržavljenju židovske imovine, *Narodne novine*, br. 246, od 30. oktobra 1942.

142 Z. Živaković-Kerže, 106.

143 *Narodne novine*, br. 137, od 26. septembra 1941.

144 Osim oduzimanja imovine, u funkciji rešavanja „srpskog pitanja“ korišćeno je i oduzimanje državljanstva. Naime, „osobe, koje su s područja NDH izselile ili su to područje napustile iz razloga rasnih ili političko-narodnostnih, gube državljanstvo i državno pripadništvo NDH“ (vid. Zakonsku odredbu o gubitku državljanstva i državnog pripadništva osobe, koje su se izselile ili napustile područje NDH, *Narodne novine*, br. 178, od 9. avgusta 1942). O oduzimanju državljanstva odlučivao je ministar unutrašnjih poslova, a državljanstvo su mogli izgubiti i žena i maloletna deca lica koje je napustilo NDH, iako su oni ostali na njenoj teritoriji.

Narodnog klerikalnog školskog fonda),¹⁴⁵ čije je ime u međuvremenu promijenjeno u Hrvatske Karlovce,¹⁴⁶ postaje imovina NDH.¹⁴⁷ Prvi su na udaru bili Srbi kolonizovani u XX veku. Već nedelju dana nakon uspostavljanja NDH, Pavelić je *Zakonskom odredbom o nekretninama t. zv. dobrovoljaca* oduzeo zemlju koja je nakon Prvog svetskog rata bila podeljena solunskim dobrovoljcima, proglašivši je hrvatskom narodnom imovinom, bez mogućnosti da dotadašnji vlasnici ostvare pravo na naknadu.¹⁴⁸ Ta zemlja je deljena Hrvatima iz ustaškog pokreta i drugima koji su se „istakli“ u prvim danima prevrata.¹⁴⁹ Prema podacima s kraja jula 1941. godine, samo je iz Srema (najvećim delom preko Save) iseljeno 28.000 lica.¹⁵⁰

U slučaju da je za neko lice bilo utvrđeno da je iseljeno ili da je napustilo teritoriju NDH, njegova imovina je postajala imovinom NDH.¹⁵¹ Ta odredba je naročito pogađala srpski živalj koji je zbog ustaškog progona bio izbegao u Srbiju. „Državno ravnateljstvo za ponovu u Zagrebu, dužno je u svakom slučaju, kad se ustanovi, da postoji nekretna ili pokretna imovina osobe, koja je napustila područje NDH, povesti postupak, u kojem se ima odlučiti o toj imovini... Državno ravnateljstvo za ponovu u Zagrebu može povesti takav postupak i o imovini osoba, koje su s privolom oblasti napustile područje NDH“.¹⁵² Istovremeno, u junu 1941. godine doneta je *Naredba o dužnosti prijave Srbijanaca*,¹⁵³ kojom su Srbi koji su se doselili na područje NDH nakon 1. januara 1900. godine, a koji borave na teritoriji NDH, pozvani da se prijave nadležnim vlastima. Obaveza se odnosila i na njihove potomke. „Tko se od navedenih ne odazove ovom pozivu na prijavu u označenom roku, smatrat će se ratnim zarobljenikom i bit će odveden u zarobljenički logor“

145 Nakon nekoliko meseci, obuhvat te uredbe je proširen i na druge nepokretnosti i drugu imovinu srpskih ustanova u Karlovcima (vid. *Narodne novine*, br. 143, od 3. oktobra 1941).

146 Imena svih mesta u čijim se nazivima nalazila odrednica „srpski“ bila su promijenjena. Tako je npr. selo Suho Polje Srpsko postalo Suho Polje Donje, dok su Kalenderovci Srpski postali Kalenderovci Gornji (vid. *Naredbu* o promeni imena nekih mjesta u kotaru Gradačac, Derventa, Doboj i Sarajevo, *Narodne novine*, br. 132, od 20. septembra 1941).

147 Zakonska odredba o preuzimanju imovine „srpskih zavoda i ustanova“ u Hrvatskim Karlovcima u vlasništvo NDH, *Narodne novine*, br. 132, od 20. septembra 1941.

148 Vid. *Narodne novine*, br. 6, od 19. aprila 1941.

149 Vid. npr. *Naredbu* Zapovjedništva kopnene vojske od 27. svibnja 1941. Zapovjedništvu posadnog bataljona Slavonski Brod (*Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 38). Tako se i u Okružnici Državnog ravnateljstva za ponovu od 9. jula 1941. godine od logornika očekuje da obaveste Ravnateljstvo između ostalog i o pitanjima „koliko je srpskih posjeda već do danas ispražnjeno ili napušteno i gdje“, „koliko imade srpskih manastira na Vašem teritoriju“, „koliko su im velike stanbene i druge zgrade“, kao i „koliko u Vašem kotaru imade srpskih popova, monaha i drugih ovakovrsnih funkcionara“ (*Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 105).

150 Marica Karakaš Obradov, „Migracije srpskog stanovništva na području Nezavisne Države Hrvatske tijekom 1941. godine“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, 814.

151 Poljoprivredna dobra su bila ustupana Zavodu za kolonizaciju u Zagrebu, dok su nepokretnosti druge vrste prenošene na Državno ravnateljstvo za ponovu odnosno Državno ravnateljstvo za gospodarstvenu ponovu. Vid. Zakonsku odredbu o imovini osoba izseljenih s područja NDH, *Narodne novine*, br. 96, od 7. avgusta 1941.

152 Vid. Zakonsku odredbu o imovini osoba, koje su napustile područje NDH, *Narodne novine*, br. 158, od 21. oktobra 1941.

153 *Narodne novine*, br. 46, od 7. juna 1941.

(čl. 1, st. 4), a isto je važno i za neprijavlivanje Srba koji su se krili. I *Zakonskom odredbom o ispražnjenju i naseljenju stambenih i poslovnih prostorija iz razloga javne sigurnosti* omogućeno je iseljenje iz nepokretnosti „opasnih i nepoćudnih osoba“ iz razloga „javnoga reda, mira i sigurnosti“. ¹⁵⁴ Lica koja su se morala iseliti bila su obavezna da napuste prostorije najkasnije do podne sledećeg dana. Uslovi za iseljenje bili su dakle identični sa onima koji su se tražili za upućivanje u koncentracioni logor.

9. Krivična dela u okviru rasnog zakonodavstva

Već smo konstatovali da su u NDH doneti i rasni zakoni, sa odgovarajućim pratećim krivičnopravnim odredbama. ¹⁵⁵ Odredbe rasnog karaktera nalazile su se u više donetih uredaba. Tako je državljaninom NDH smatran „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 NDH“. ¹⁵⁶ Arijevskog je, pak, porekla, „osoba koja potječe od predaka koji su pripadnici europske rasne zajednice ili koji potječu od potomaka te zajednice izvan Europe“. Ova je početna definicija *Zakonske odredbe o rasnoj pripadnosti*, ¹⁵⁷ kojom je, sa izvesnim razlikama, ¹⁵⁸ u pravni poredak NDH inkorporirano rasno zakonodavstvo nacističke Nemačke. ¹⁵⁹ Tim pravilima je detaljno uređeno pod kojim

¹⁵⁴ *Narodne novine*, br. 42, od 3. juna 1941.

¹⁵⁵ Radi sprovođenja rasne politike, obrazovano je posebno Rasnopolitičko povjerenstvo (vid. Naredbu o ustrojstvu i djelokrugu rada rasnopolitičkog povjerenstva, *Narodne novine*, br. 43, od 4. juna 1941). Između ostalog, njegova nadležnost je obuhvatala „prosvjećivanje naroda“ i izradu propisa koji „zasijecaju u područje rasne biologije, rasne politike i rasne higijene ili eugenike“, kao i podržavanje veze „sa sličnim ustanovama u drugim državama“. Početkom 1942. godine poslovi Rasnopolitičkog povjerenstva prelaze u nadležnost Ministarstva unutrašnjih poslova (vid. Zakonsku odredbu o nadležnosti za rješavanje židovskog pitanja, *Narodne novine*, br. 15, od 19. januara 1942). Svi državni službenici i nosioci akademskih zvanja bili su obavezni da svojim nadređenima dostave prijavu svog rasnog porekla i porekla svojih bračnih drugova (vid. Naredbu o utvrđivanju rasne pripadnosti državnih i samoupravnih službenika i vršitelja slobodnih akademskih zvanja, *Narodne novine*, br. 44, od 5. juna 1941). Sumnjive izjave bile su prosleđivane Ministarstvu unutrašnjih poslova i Rasnopolitičkom povjerenstvu.

¹⁵⁶ Zakonska odredba o državljanstvu (točka 2), *Narodne novine*, br. 16, od 30. aprila 1941. Vrlo sličnu odredbu, koja je i poslužila kao uzor, poznavalo je i nemačko pravo (*Reichsbürgergesetz* vom 15. September 1935., § 2). Vid. Karl Olfenius, *Die Lösung der Judenfrage im Dritten Reiche (Die wichtigsten Bestimmungen aus der Judengesetzgebung)*, Julius Beltz, Langensalza 1937, 5.

¹⁵⁷ *Narodne novine*, br. 16, od 30. aprila 1941.

¹⁵⁸ Hrvatska odredba je bila utoliko blaža što je Jevrejima (i članovima njihovih porodica) koji su se pre stvaranja NDH pokazali zaslužni za hrvatski narod poglavnik izuzetno mogao priznati prava koja pripadaju licima arijevskog porekla (vid. detaljno R. Blažević, A. Alijagić, 905 i dalje). Ipak, samo neznatnom broju nearijevaca ustaški režim je priznao takav status (Nevenko Bartulin, *The Racial Idea in the Independent State of Croatia. Origins and Theory*, Brill, Leiden – Boston 2014, 149).

¹⁵⁹ Nakon pristupanja NDH Trojnom paktu (Nemačke, Italije i Japana) 15. juna 1941. godine, pripadnicima nemačke narodnosti u NDH se priznaje naročit pravni položaj. „Pripadnicima njemačke narodne skupine zajamčuje se neograničeno održanje njihove njemačke narodnosti i nesmetano ispovijedanje njihovog nacional-socijalističkog životnog naziranja, i nepomućeni razvoj njihovog samoniklog njemačkog narodnog života i slobodno uspostavljanje i održavanje

uslovima u pogledu porekla i predaka se jedno lice smatra Arijevcem, odnosno, s druge strane, „Židovom“ ili „Ciganinom“. Istovremeno je doneta i *Zakonska odredba o zaštiti arijske krvi i časti Hrvatskog naroda*, kojom je brak Jevreja i drugih lica nearijevskog porekla sa licima arijevskog porekla bio zabranjen. Tim je propisom bio ustanovljen i zločin oskrvrnuća rase, kažnjiv zatvorom ili tamnicom (bez definisanog trajanja), ukoliko nearijevac muškog pola polno opšti sa ženskom osobom arijevskog porekla.¹⁶⁰ Cilj tih pravila je bio da se onemogući produžetak potomstva koje bi imalo jednak postotak jevrejske krvi roditelja, do jedne četvrtine. Zato su tom uredbom bila obuhvaćena i ona lica čiji je jedan od predaka drugog kolena bio Jevrejin. Na temelju te odredbe doneta je i Naredba o zabrani zaposlenja ženskih osoba u nearijskim kućanstvima, koja je onemogućavala upošljavanje ženskih lica arijevskog porekla „u kućanstvima Židova ili inih osoba nearijskog porijetla“,¹⁶¹ ako tu prebivaju ili se u njima zadržavaju muškarci od 14 do 65 godina nearijevskog porekla. Tom odredbom se htelo pokazati da Jevreji više neće biti u mogućnosti da „iskorišćavaju“ Hrvate.¹⁶²

Iako prema toj uredbi Srbi na prvi pogled nisu bili obuhvaćeni rasnom politikom i rasnim zakonima, u mnogim odlukama kojima je uspostavljana diskriminacija oni su svrstavani zajedno sa Jevrejima.¹⁶³ Tako su, primera radi, svi Srbi i Jevreji koji su živeli u imenovanim delovima Zagreba bili obavezni da se u roku od osam dana presele u druge delove grada, a izdata je i naredba o zabrani kretanja Srba noću.¹⁶⁴ Ustaška propaganda je uporno insistirala na bliskoj povezanosti Jevreja i Srba, tvrdeći da su Jevreji podržavali srpsku hegemoniju i dinastiju Karađorđevića.¹⁶⁵ S druge strane, takvo objašnjenje nije se uklapalo u matricu neevropskog porekla, pa na Srbe nije bilo moguće neposredno primeniti rasno zakonodavstvo. Ipak, neprijateljstvo prema Srbima predstavljalo je kvintesenciju ustaške ideologije, pa su utoliko antisemitizam i anticiganizam bili podređeni neprijateljstvu prema Srbima.¹⁶⁶ Zapravo, u rešavanju „srpskog pitanja“ Pavelić je Srbe smatrao manjkavim arijevcima. Taj stav je zasnovan na idejama hrvatskog istoričara Ive Pilara i njegovog

narodnih i kulturnih odnosa sa njemačkom narodnom maticom“ (Zakonska odredba o privremenom pravnom položaju „Njemačke narodne skupine u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“ [član 6], *Narodne novine*, br. 56, od 21. juna 1941).

160 To krivično delo je, kako navodi Lengel-Krizman, imalo i svoju primenu u praksi, a (najverovatnije) silovatelj je bio pripadnik straže u ženskom logoru „Lobor“, iako je zločin kvalifikovan kao oskrvrnuće rase (N. Lengel-Krizman, 14). Premda je ovde, suprotno od obeležja dela propisanog uredbom, učinilac bio arijevskog porekla a žrtva nearijevka, sud je primenjujući analogiju osudio pripadnika straže na šest meseci zatvora (N. Srpak, 1138).

161 *Narodne novine*, br. 16, od 30. aprila 1941.

162 Z. Živaković-Kerže, 100.

163 Nevenko Bartulin, „Ideologija nacije i rase: ustaški režim i politika prema Srbima u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941–1945.“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu* 1/2007, 227 fn. 53.

164 Davor Kovačić, „Redarstvo Nezavisne Države Hrvatske uvodi red na zagrebačkim ulicama 1941. godine“, *Časopis za suvremenu povijest* 2/2012, 325.

165 Boško Zuckerman Itković, „Funkcija protužidovske propagande zagrebačkih novina u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj od travnja do srpnja 1941. godine“, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2006, 374.

166 Alexander Korb, *Im Schatten des Weltkriegs*, Dissertationsschrift, Humboldt-Universität zu Berlin, 2011, 374.

rada „Die südslawische Frage“ iz 1918. godine, koji je tvrdio da su Srbi svojim mešanjem sa balkanskim starosedeocima Vlasima i Romima pokvarili svoje arijevsko poreklo.¹⁶⁷ U tom smislu, Srbi su remetili socijalnu harmoniju država u kojima su živeli i predstavljali „rasu bandita“ i „destruktivnih nomada“, koji su u hrvatske krajeve došli „s turskim četama, kao pljačkaši, kao talog i smeće Balkana“. ¹⁶⁸ To je uslovalo da se prema Srbima, koji su za razliku od Jevreja istinski doživljavani kao stanovništvo koje „zagađuje“ životni prostor namenjen Hrvatima, faktički primenjuju slične metode koje su primenjivane u rešavanju „židovskog pitanja“, s tim što je u slučaju Srba to češće činjeno mimo zakonskog okvira.¹⁶⁹

Zabrana zaključenja braka između Jevreja i drugih lica arijevskog porekla imala je i svoju neposrednu krivičnopravnu posledicu. *Zakonskom odredbom o nadopuni kaznenog zakonika od 27. siečnja 1929.* zaključenje braka protivno pravilima Zakonske odredbe o zaštiti arijske krvi i časti Hrvatskog naroda učinjeno je novim krivičnim delom (čl. 291a),¹⁷⁰ kažnjivim strogim zatvorom od najmanje šest meseci, uz gubitak državljanstva. Uredbom je omogućeno kažnjavanje i službenih lica koja su učestvovala u zaključenju takvog braka. Prema obrazloženju koje je pratilo donošenje tih izmena, razlog njihovog donošenja bili su slučajevi navodnog izigravanja propisa o zaštiti arijevske krvi, tako što su Jevreji prelazili na rimokatolicizam ili islam.

U međuvremenu je Jevrejima zabranjeno i svako učestvovanje u radu organizacija i ustanova „društvenog, omladinskog, športskog i kulturnog života hrvatskog naroda uopće, a napose u književnosti, novinarstvu, likovnoj i glazbenoj umjetnosti, urbanizmu, kazalištu i filmu“, ¹⁷¹ a naložena je i promena njihovih prezimena ranijim,¹⁷² kako bi se izbegla mogućnost zablude u pogledu identiteta i porekla vlasnika preduzeća. U tom smislu, na svaku jevrejsku trgovinu ili drugo preduzeće trebalo je staviti naročitu oznaku na listu žutog papira „u veličini 16X25 cm s jasno istaknutim crnim napisom ‘Židovska tvrdka’ po dužini lista“. Osim toga, uvode se i posebna pravila o spoljnom označavanju lica jevrejske pripadnosti. „Židovi po rasi stariji od 14 godina imaju nositi, kada su izvan vlastitog stana, židovsku oznaku u obliku okrugle limene pločice, promjera 5 cm. Ploča mora biti žuto obojena i na njoj u sredini crnom bojom označeno veliko slovo Ž dužine 3, a širine 2 cm. Ovaj se znak ima nositi vidljivo na lijevoj strani prsiju“. ¹⁷³

167 Ustaška propaganda je uporno naglašavala da Srbi imaju značajan udeo „ciganske“ odnosno „vlaške“ krvi (vid. N. Bartulin [2014], 152; N. Bartulin [2014], 152; Mark Biondich, Religion and Nation in Wartime Croatia: Reflections on the Ustaša Policy of Forced Religious Conversions, *Slavonic and East European Review* 1/2005, 87).

168 N. Bartulin (2007), 219, 227.

169 Blažević i Alijagić primećuju da dok se „u proljeće i ljeto 1941. po mnogim srpskim selima ljudi masovno ubijani, gotovo na samome kućnom pragu, najčešće bez nastojanja da se tomu nađu bilo kakva zakonska opravdanja, genocid nad Židovima odvijao se postupnije i ‘racionalnije’, u nekoliko faza“ (R. Blažević, A. Alijagić, 903).

170 Vid. *Narodne novine*, br. 162, od 25. oktobra 1941.

171 *Narodne novine*, br. 43, od 4. juna 1941.

172 Vid. Naredbu o promjeni židovskih prezimena i označivanju Židova i židovskih tvrtka, *Narodne novine*, br. 43, od 4. juna 1941.

173 *Ibid.*, čl. 8, st. 2.

Krivična dela iz rasnih zakona NDH u osnovi su odgovarala krivičnim delima propisanim u nemačkom rasnom krivičnom zakonodavstvu, uz manje razlike u propisanim kaznama. Druga dejstva rasnih zakona u materiji krivičnog prava u nacističkoj Nemačkoj ticala su se: ograničavanja abortusa, homoseksualnih odnosa, omogućavanja kastracije učinilaca seksualnih delikata i široko postavljenih mera bezbednosti prema opasnim i asocijalnim učiniocima iz navike, sklonim ponavljanju krivičnih dela.¹⁷⁴ Naročito su ove poslednje mere omogućavale slanje „asocijalnog elementa“ društva u koncentracione logore, iako su takva lica upućivana u logore, slično kao u NDH, po pravilu, na temelju odluka upravnih (policijskih) vlasti.

Iako u odnosu na srpski živalj uglavnom nisu donošene uredbe sa zakonskom snagom na rasnoj osnovi, kao u slučaju Jevreja, ustaška vlast je područnim vlastima često naređivala preduzimanje sličnih mera koje su po etničkom kriterijumu ograničavala izvesna prava i Srbima i Jevrejima. Tako je Naredbom Ustaškog stožera u Mostaru od 23. lipnja 1941. utvrđeno da se „više od dva Srbina ili Židova ne smiju kretati gradom zajedno“, da „Židovi i Srbi nesmiju uopšte zajedno ići ili se družiti“, da „poslije 8 sati uvečer Srbi i Židovi moraju biti u svojim kućama“, da „Židovi i Srbi pri kupovanju u radnjama moraju čekati dok Hrvati podmire svoje potrebe, pa tek onda da kupuju“, da „Srbi i Židovi ne smiju ići na šetalište, niti smiju sjediti na Trgu Slobode“, kao i da „Srbi i Židovi ne smiju plesati u javnim lokalima“.¹⁷⁵ U pojedinim opštinama su pod pretnjom najstrožeg kažnjavanja ustaške vlasti obavezivale pravoslavni živalj „da nesmiju izići iz svog sela bez bijele trake na lijevoj ruci na kojoj mora biti latinicom napisano PRAVOSLAVAC“.¹⁷⁶

Nekoliko dana pre sloma NDH, *Zakonskom odredbom o izjednačenju pripadnika NDH s obzirom na rasnu pripadnost*¹⁷⁷ pragmatično je ukinuto važenje rasnih zakona, uz pokušaj da se time obezbedi opstanak NDH pod okriljem zapadnih saveznika.¹⁷⁸

10. Genocidna politika kao negacija pravnog poretka

Postavlja se pitanje u kojoj se meri uopšte može govoriti o poretku zasnovanom na pravu ukoliko su njegovi temelji izgrađeni na pravilima koja nose pečat projekta progona, pokršćavanja ili istrebljenja velikog dela stanovništva koji se našao u okviru granica NDH. Teško se može prihvatiti da „zakonodavstvo NDH uopće nije imalo karakter prava“ iz razloga što NDH, kao okupatorska tvorevina, i nije bila država.¹⁷⁹ Iako funkcionisanje jednog pravnog entiteta u uslovima rata, neza-

174 Vid. Siegfried Boschan, *Nationalsozialistische Rassen- und Familiengesetzgebung. Praktische Rechtsanwendung und Auswirkungen auf Rechtspflege, Verwaltung und Wirtschaft*, Deutscher Rechtsverlag, Berlin 1937, 193-200.

175 Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 71.

176 Naredba Ustaškog stana Požega od 12. svibnja 1941. općinskom poglavarstvu Velika. Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945.*, dok. br. 26.

177 Vid. *Narodne novine*, br. 100, od 5. maja 1945.

178 B. Zuckerman Itković, 367 fn. 63.

179 N. Srpak, 1143.

visno od toga da li ćemo u njemu prepoznati oznake formalne državnosti, podleže mogućem ograničavanju prava njegovih podanika, ipak se i u tim promjenjenim okolnostima moraju pronaći izvesne determinante uvažavanja nekih njihovih minimalnih prava. Premda su izvesne norme bile preuzete iz zakonodavstva Trećeg rajha, tezi da je pravni poredak u neku ruku bio nametnut spolja protivreći nesumnjiva podrška koju je ustaški pokret, kao nosilac zločinačke aktivnosti, uživao u većem delu stanovništva.¹⁸⁰ U svakom slučaju, važenje izvesnog uređenog sistema normi, primenjivog na stanovništvo određene teritorije, teško se može posmatrati izolovano od politike vođene prema građanima, koji su silom prilika u datim okolnostima potpali pod mehanizam prinude datog entiteta.

To se, zbog njegove brojnosti, naročito odnosi na pitanje pravnog položaja srpskog življa u NDH. Prema nemačkim izvorima iz maja 1941, na teritoriji¹⁸¹ na kojoj je obrazovana NDH živelo je 3.300.000 Hrvata, 1.925.000 Srba, 700.000 bosansko-hercegovačkih muslimana, 150.000 Nemaca, 40.000 Jevreja i oko 170.000 pripadnika drugih nacionalnosti (Mađara, Slovenaca, Čeha i Slovaka).¹⁸² U Bosni i Hercegovini su pre Drugog svetskog rata Srbi činili relativnu većinu (44%). Od samog nastanka NDH prema srpskom, jevrejskom i romskom stanovništvu sproveden je teror. Politika rukovodstva NDH prema Srbima nije bila jedinstvena, već se kretala između biološkog istrebljenja (genocida), duhovne eliminacije (prisilnog pokatoličavanja) i fizičkog progona sa teritorije (deportacije u Srbiju).¹⁸³ Početni vid rešavanja srpskog pitanja, koji je vlast organizovano sprovodila naročito u prvim mesecima postojanja NDH, predstavljalo je istrebljenje Srba na teritoriji koju je kontrolisala vlast.¹⁸⁴

180 U početnom talasu nacionalnog entuzijazma, ustaškom pokretu je do kraja 1941. godine pristupilo novih 150.000 registrovanih članova (R. Yeomans, 12). Ciljeve i ustrojstvo hrvatskog pokreta „Ustaše“ detaljno je regulisao Propisnik o zadaći, ustroju, radu i smjernicama „Ustaše“ – hrvatskog oslobodilačkog pokreta (vid. *Narodne novine*, br. 181, od 13. avgusta 1942).

181 *Zakonska odredba o istočnoj granici NDH* je njenom teritorijom smatrala područje: „od utoka rijeke Save u Dunav uzvodnim tokom Save do ušća rijeke Drine u Savu; od ušća rijeke Drine uzvodno tom rijekom, i to njenim najistočnijim rukavima tako, da sva ostrva na Drini pripadaju NDH, do utoka potoka Brusnice u Drinu istočno od sela Zemlice; od toga potoka Brusnice u Drinu teče granica NDH kopnom istočno od Drine točno starom granicom između Bosne i Srbije, kakova je postojala do godine 1908“ (vid. *Narodne novine*, br. 47, od 8. juna 1941). Jedino Zemun, na temelju sporazuma „sa Velikim Njemačkim Rajhom ostaje do konca rata vojnički zaposednut od prijateljske njemačke vojske“.

182 F. Jelić-Butić, 106. Karakaš Obradov govori o oko 1.800.000 stanovnika pravoslavne vere na teritoriji NDH u vreme njenog nastanka (M. Karakaš Obradov, 802), što približno odgovara i rezultatima popisa od 1931. godine.

183 N. Bartulin (2007), 225–226, 233. „Iako se nigdje ne može naći zapisana doktrina o tzv. trećinama (trećinu Srba pobiti, trećinu prekrstiti, trećinu protjerati), u praksi su se ta načela sprovodila“ (Petar Macut, „Prilog raspravi o vjerskim prijelazima u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj na primjeru katoličkog tiska“, *Croatia Christiana periodica* 77/2016, 183).

184 U novijoj hrvatskoj historiografiji dominira umanjivanje broja srpskih žrtava i pravdanje učinjenog pogroma navodnim prethodnim zločinima Srba prema hrvatskom življu. Tako Krišto potencira da je „pravoslavna promidžba išla ruku pod ruku s propagandom jugoslavenske vlade u izbeglištvu. Jugoslavenski veleposlanik pri Svetoj Stolici tražio je po nalogu svoje vlade već 17. svibnja da Vatikan „intervenira protiv ustaških pokolja“, dakle u vrijeme kad i po informacijama srpskih krugova, masovnih progona još nije bilo, ali je bilo srpske pobune i pratećih zločina“ (Jure Krišto, „Navodna istraga Svete Stolice o postupcima hrvatskoga episkopata vezanima za

NDH je jedini satelit Sila osovine koji je tokom Drugog svetskog rata usmratio više nejevreja nego Jevreja.¹⁸⁵

Politiku *preseljavanja* srpskog življa u Srbiju sprovodilo je Državno ravnateljstvo za ponovu. Deportacija je predstavljala rezultat nemačko-hrvatskih dogovora,¹⁸⁶ koji su uključivali istovremeno iseljavanje Slovenaca u NDH (u sličnom obimu),¹⁸⁷ dok su u pogledu broja deportovanih ugovarane kvote. Iseljenici su bili sprovedeni u posebne iseljeničko-useljeničke logore, koji su se razlikovali od koncentracionih logora koje je vodila Ustaška nadzorna služba, a sobom su mogli poneti do 50 kg prtljaga i mali iznos novca.¹⁸⁸ Do 22. septembra 1941. godine u Srbiju je iseljeno 118.110 osoba,¹⁸⁹ od čega je daleko veći broj proteran ilegalno, mimo postignutih dogovora. Ubrzo nakon toga prekinuto je organizovano preseljavanje Srba na teritoriju Srbije jer su nemačke vlasti procenile da bezbednosni rizici daljeg uvećavanja stanovništva podstiču ustanak u Srbiji.

Osim fizičke eliminacije, vid genocidne politike predstavljalo je i brisanje srpskog *kulturnog identiteta*. Jedna od prvih mera koju je donela ustaška vlast ticala se zabrane ćirilice na području NDH.¹⁹⁰ Na celokupnom području NDH je obustavljena upotreba ćirilice u javnom i privatnom životu i svako štampanje knjiga pisanih ćirilicom, dok se svi „javni napisi pisani ćirilicom imaju... najkasnije u roku od tri dana skinuti“.¹⁹¹ Istovremeno se, donošenjem *Zakonske odredbe o hrvatskom jeziku*,¹⁹² o njegovoj čistoći i o pravopisu zabranjuje davanje nehrvatskih imena i naziva trgovinama, preduzećima, zavodima, društvima i drugim ustanovama. Zabranjeno je takođe „u izgovoru i pisanju upotrebljavati rieči, koje ne odgovaraju duhu hrvatskog jezika, a u pravilu rieči tuđice, posuđene iz drugih pa i sličnih jezika“, čime su se iz političkih razloga iz jezika hteli ukloniti srbizmi.¹⁹³ Ministarstvo nastave je obrazovalo poseban ured (povjerenstvo) sa zadatkom da uklanja reči koje ne odgovaraju duhu hrvatskoga jezika i tuđice, koje su zamenjivane domaćim.¹⁹⁴

vjerske prijelaze u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Croatia Christiana periodica* 49/2002, 166). Umanjivanje broja srpskih žrtava, negiranje genocidnog plana i odgovornosti Rimokatoličke crkve odlikuje i noviju disertaciju nemačkog autora Korpa (vid. npr. A. Korb, 18, 24).

185 Jonathan Steinberg, „Types of Genocide? Croats, Serbs and Jews, 1941–5“, in: *The Final Solution. Origins and Implementation* (ed. D. Cesarani), Routledge, London – New York 1996, 175.

186 Na tim sastancima je dogovoreno da od pravoslavnog življa treba iseliti najpre solunske dobrovoljce, Srbijance i pravoslavne sveštenike, a nakon toga politički nepodobne i bogate pojedince (M. Karakaš Obradov, 808).

187 Prinudno iseljavanje Slovenaca iz Gorenjske i Južne Štajerske u NDH ustaška vlast je uslovljavala iseljavanjem odgovarajućeg broja srpskog življa.

188 Od iseljenika su oduzimane sve dragocenosti i strana valuta, osim venčanog prstena. Zapisnici o oduzimanju, sačinjavani u tri primerka, imali su za cilj stvaranje utiska da će oduzete vrednosti nekada biti vraćene, iako to nije bio slučaj (vid. M. Karakaš Obradov, 808–809).

189 *Ibid.*, 806, 822.

190 Zakonska odredba o zabrani ćirilice, *Narodne novine*, br. 11, od 25. aprila 1941.

191 Provedbena naredba ministarstva unutarnjih poslova zakonskoj odredbi o zabrani ćirilice (*ibid.*).

192 *Narodne novine*, br. 102, od 14. avgusta 1941.

193 Alan Labus, „Politička propaganda i kulturna revolucija u ‘Nezavisnoj Državi Hrvatskoj’“, *Informatologia* 3/2011, 216.

194 Vid. *Narodne novine*, br. 170, od 5. novembra 1941.

Predavanje ćirilice u nastavi bilo je kažnjavano.¹⁹⁵ „Sve srpsko-konfesionalne pučke škole i zabavišta“ ukinuti su nakon okončanja školske 1940/1941. godine (3. juna). Svi školski fondovi „koji nose imena srbskih vladalaca, knezova i drugih predstavnika i nosilaca srbske zavjetne misli, koja se željela proširiti po hrvatskim krajevima“ ukinuti su ili preimenovani.¹⁹⁶

Istovremeno, Srbi su uklanjani i iz državne uprave. Osim što su iz službe otpušteni svi Srbijanci i Crnogorci, „i oni Srbi koji su zadržani u službi ne smiju da budu na vodećim položajima i treba točno i konkretno navesti razloge potkrepljene sa dokazima, da su dostojni i potrebni da budu zadržani u službi“.¹⁹⁷ Isto je učinjeno i u odnosu na Srbe i Jevreje učitelje,¹⁹⁸ pri čemu je u odnosu na nastavnike srpskog porekla bilo planirano njihovo prebacivanje u logore.¹⁹⁹

Uklanjanje srpskog elementa u NDH podrazumevalo je i brisanje njegovog *verskog identiteta*. U nemogućnosti da srpski živalj nesporno identifikuje prema etničko-rasnim kriterijumima, kao osnovna oznaka srpskog nacionalnog identiteta prepoznata je pravoslavna vera i Srpska pravoslavna crkva.²⁰⁰ Veliki broj srpskih sveštenika je proteran i ubijen već u julu 1941,²⁰¹ da bi u avgustu iste godine bilo naređeno da se zatvore svi preostali monasi i sveštenici (po narodnosti Srbi ili Crnogorci koji se osećaju kao Srbi) i da se zajedno sa njihovim porodicama sprovedu u logor Caprag kod Siska.²⁰² Crkvena imovina i verski objekti bili su izloženi potpunoj devastaciji i otimačini. Tako, primera radi, upravitelj hrvatskog Državnog muzeja za umjetnost i obrt u Zagrebu upućuje dopis županu Velike župe Vrhbosna „da se iz svih grčko istočnih crkava i crkvenih objekata vaše velike župe prije rušenja sprema na sigurno mjesto svi pokretni crkveni predmeti, ikonostas, ikone i ostali crkveni pribor“.²⁰³

195 Vid. npr. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 336.

196 Mijenjanje naziva školskih fondova, Ministarstvo nastave, br. 18682/1941, *Narodne novine*, br. 74, od 12. jula 1941.

197 Naređenje izaslanika Vlade NDH u Sarajevu od 13. svibnja 1941. povjerenicima Poglavnika u Sarajevu. Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 28.

198 Saopštenje Ministarstva bogoštovlja i nastave od 16. svibnja 1941. prosvjetnom odjelu Povjereništva za Bosnu i Hercegovinu u Sarajevu. Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 29.

199 „U Nezavisnoj Državi Hrvatskoj ima još 2204 učitelja i učiteljica grčko-istočne vjere, te ministarstvo nastave predlaže njihovo otpremanje u sabirne logore“ (vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 160).

200 Kao vid potiranja nadležnosti Srpske pravoslavne crkve ukinuta je naplata patrijaršijskog poreza na području NDH „od pripadnika grčko-istočne vjeroispovijesti“. Vid. Naredbu o ukidanju razreza i naplate 10% patrijaršijskog prireza po poreznim uredima, *Narodne novine*, br. 59, od 25. juna 1941.

201 N. Bartulin (2007), 229. Vid. npr. Filip Škiljan, „Prisilno iseljavanje Srba iz Moslavine 1941. godine“, *Historijski zbornik* 1/2012, 155.

202 Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 201.

203 Vid. *Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 235. Verovatno su slični dopisi bili poslani i drugim zvaničnicima (Nikica Barić, „O osnutku i djelovanju Hrvatske pravoslavne crkve tijekom 1942. i 1943. godine: primjer velike župe Posavje“, *Croatia Christiana periodica* 74/2014, 138).

U korpusu sličnih mera, koje je ustaška vlast želela da donese u prvom mesecu svoje vladavine, nalazi se i *Zakonska odredba o prelazu s jedne vjere na drugu*.²⁰⁴ Njome se ukidaju svi dotadašnji propisi koji su regulisali formalnosti prelaska s jedne vere na drugu, a koje je svaki konvertit morao da ispuni pred sveštenim licem svoje dotadašnje veroispovesti. Prema tom propisu, za pravovaljanost prelaska na drugu veru, dovoljno je da lice koje menja veru podnese pismenu prijavu upravnoj vlasti, da dobije potvrdu o prijavi, „te da se ispune vjerski propisi one priznate veroispovijesti, na koju stranka prelazi“. Ovu potvrdu o „osobnoj čestitosti“ mogli su uglavnom dobiti samo pripadnici seljačkog staleža, budući da su za one pripadnike srpskog naroda koji su prepoznati kao moguća smetnja („grčko-istočne učitelje, popove, trgovce, bogate obrtnike i seljake i uopće inteligenciju“) bili namenjeni drugi vidovi rešavanja „srpskog pitanja“.²⁰⁵ Za prelazak maloletnog lica između 7. i 18. godine najpre je bila dovoljna izjava roditelja,²⁰⁶ da bi nakon toga, u slučaju smrti ili „odsutnosti“ oca, bila uvedena samo saglasnost majke.²⁰⁷ Od avgusta 1941. godine prisilno pokatoličavanje dobija na intenzitetu, a uskoro će, osnivanje Vjerskog odsjeka s nadležnošću za poslove prijelaza na katoličku, protestantsku i islamsku vjeru predstavljati važan činilac državne politike.²⁰⁸ Kako naziv srpsko-pravoslavne vere više nije bio „u skladu sa državnim uređenjem“, taj naziv je službeno zamenjen „grčko-istočnom vjerom“.²⁰⁹ Brojke o broju pokrštenih Srba se razlikuju, i kreću se od oko 100.000²¹⁰ do približno 240.000 lica.²¹¹ Osnovni razlog prelaska na rimokatolicizam u najvećem broju slučajeva bilo je nastojanje da se time izbegne fizičko uništenje.²¹²

Pokrštavanje Srba bilo je potpomognuto i time što su rimokatolički sveštenici koji su bili postavljeni u župama za one koji su prešli na rimokatoličku veru primali iz državnih sredstava pomoć u iznosu od tri hiljade kuna mesečno.²¹³ Kasnije

204 *Narodne novine*, br. 20, od 6. maja 1941.

205 Vid. Okružnicu Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja od 30. jula 1941. (*Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.-1945*, dok. br. 169). Razlog isključivanja inteligencije bila je fizička eliminacija srpske elite, bilo zbog pljačke, bilo zbog onemogućavanja njihove eventualne agitacije protiv politike pokrštanja (B. Krizman, 120).

206 Uputa prigodom prelaza s jedne vjere na drugu, *Narodne novine*, br. 37, od 27. maja 1941.

207 Zakonska odredba o dopuni zakonske odredbe o prelazu s jedne vjere na drugu, *Narodne novine*, br. 170, od 5. novembra 1941.

208 H. Matković, 70.

209 Ministarska naredba o nazivu „grčko-istočne vjere“, br. 753/1941, *Narodne novine*, br. 80, od 19. jula 1941.

210 N. Bartulin (2007), 230; M. Biondich, 91, 111.

211 F. Jelić-Butić, 177.

212 H. Matković, 69. Interesantno je da se u novijoj rimokatoličkoj bogoslovskoj obradi ovih razloga između ostalog pominje i „reakcija na pravoslavizaciju Hrvata u razdoblju 1918. do 1941. godine“, „teološki razlozi“, „pravoslavci odgojeni u katoličkom duhu“ i „povijesni uzroci – vraćanje vjeri otaca“ (Grgo Grbešić, „Prijelazi Židova u katoličku crkvu u Đakovačkoj i Srijemskoj biskupiji od 1941. do 1945.“, *Croatia Christiana periodica* 52/2003, 156 fn 7).

213 Zakonska odredba o državnoj pomoći dušobrižnicima župa i župnih izpostava, osnovanih za naseljenike i prelaznike na katoličku vjeru, *Narodne novine*, br. 188, od 26. novembra 1941. Kasnije je na taj iznos dodat i naročiti dodatak (vid. Naredbu o izplati posebnog doplatka dušobrižnicima župa i župnih izpostava, osnovanih za naseljenike i prelaznike na katoličku vjeru, *Narodne novine*, br. 102, od 8. maja 1942).

je posebno uređeno isplaćivanje državne pomoći za rimokatoličko i grkokatoličko sveštenstvo hrvatske narodnosti.²¹⁴ Ustaška politika nije samo pasivno podržavana od rimokatoličke jerarhije, već je jedan deo hrvatskog klira i neposredno učestvovao u pokoljima.²¹⁵

Za one Srbe koji nisu pokatoličeni bio je namenjen projekat *Hrvatske pravoslavne crkve*, osnovane u aprilu 1942. godine,²¹⁶ čiji Ustav poglavnik donosi 5. juna iste godine.²¹⁷ HPC „jest jedna i samosvojna (autokefalna). Za nju vriede dogmatska i kanonska načela sv. pravoslavlja“ (čl. 1). Prvog patrijarha i episkope HPC imenovao je poglavnik, dok je u sledećim izborima patrijarha poglavnik birao između tri predložena kandidata-episkopa na predlog ministra pravosuđa i bogoštovlja. Izborni sabor, kako je bilo predviđeno tim aktom, činili su, osim episkopa HPC, dekana Pravoslavnog bogoslovskog fakulteta u Zagrebu, načelnika pravoslavnog odseka u Ministarstvu, i pet članova HPC koje imenuje poglavnik. Svi episkopi i sveštenici HPC imali su položiti zakletvu Hrvatskoj i poglavniku. Kao što je naročita državna pomoć pružana rimokatoličkom i grkokatoličkom sveštenstvu koji su službu vršili u odnosu na pokrštene, slična pomoć davana je i sveštenicima HPC.²¹⁸ Projekat HPC pokazao se, međutim, kao bezuspešan, s obzirom na to da se tek neznatni broj pravoslavnih sveštenika pridružio toj tvorevini.

Treba primetiti da se, po uzoru na nacističku Nemačku, u prosveti i državnoj upravi usvajaju totalitarni obrasci pozdravljanja. Tako uvedeni školski disciplinski propisi za učenike srednjih škola²¹⁹ o regulisanju vladanja učenika prema starijima nalažu način pozdravljanja starijih poznatih osoba i nastavnika. „Način pozdravljanja bit će odsada ovaj: i učenici (bez otkrivanja glave) i učenice pozdravljaju dizanjem desne ruke naprijed, u visini očiju, s ispruženim prstima. Kad pozdravljena osoba ozdravljajući rekne: ‘Za dom!’ učenik će odgovoriti: ‘Spremni!’, a i učenica: ‘Spremni!’“ (čl. 38, st. 3 i 4).²²⁰ Osnivanjem Ustaške mladeži (po ugledu na *Hitlerjugend*), celokupna hrvatska omladina od 7. do 21. godine života postala je njen sastavni deo.

214 „Iznimno će se odobriti posebnom naredbom pomoć i stranim državljanima druge narodnosti“ (vid. Naredbu o izplati pomoći rimokatoličkom i grkokatoličkom sveštenstvu, *Narodne novine*, br. 24, od 29. januara 1942).

215 M. Biondich, 80.

216 Vid. *Narodne novine*, br. 77, od 7. aprila 1942.

217 Vid. *Narodne novine*, br. 123, od 5. juna 1942.

218 Vid. Naredbu Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja od 30. srpnja 1942. broj 1810-Z-1942 o izplati državne pomoći svećenicima Hrvatske pravoslavne crkve, njihovim udovicama i njihovoj sirotčadi, *Narodne novine*, br. 169, od 30. jula 1942.

219 Školski stegovni propisi za učenike(-ce) klasičnih i realnih gimnazija, učiteljskih i građanskih škola, *Narodne novine*, br. 137, od 26. septembra 1941. Sličan propis je uveden i za učenike srednjih stručnih škola (vid. *Narodne novine*, br. 158, od 21. oktobra 1941).

220 Taj vid pozdravljanja važio je i za sve službe i ustanove u sastavu državne uprave. „Svi državni službenici bez obzira na svojstvo, u uredu i izvan ureda imaju jedan pozdrav i odgovor na pozdrav: ‘Spremni!’ Uz glasni pozdrav u uredu i izvan ureda imaju se svi državni službenici pozdravljati još istodobno dizanjem desne ruke do 45° t. j. da kut ispružene ruke sa vodoravnom crtom čini polovicu pravog kuta. Ruka se mora podpuno pružiti sa sastavljenim prstima i palcem“ (vid. Uputu o pozdravljanju državnih službenika, *Narodne novine*, br. 28, od 4. februara 1942). Naposljetku, dužnost podizanja desne ruke naložena je svakom muškarcu koji prolazi mimo vojnika na straži (vid. *Narodne novine*, br. 77, od 7. aprila 1942).

11. Zaključna razmatranja

Imajući u vidu sve pomenute posledice genocidne politike ustaškog režima prema srpskom, jevrejskom i romskom narodu, biološki opstanak njihovih pripadnika na celokupnoj teritoriji NDH bio je ugrožen. Tome je nesumnjivi doprinos dalo i obličje krivičnopravnih normi koje su u ovaj sistem (ne)vrednosti bile ugrađene. Činjenica da su kao *objekt krivičnopravne zaštite* bili definisani i „čas i životni interesi hrvatskog naroda“ odredila je sudbinu naročito srpskog naroda, koji je zbog svoje brojnosti prepoznat kao strano telo koje ugrožava hrvatski životni prostor. Životni interesi hrvatskog naroda nisu podrazumevali suživot sa srpskim narodom, osim ukoliko se njegovi pripadnici ne odreknu svog nacionalnog, verskog i kulturnog identiteta i tako postanu „prihvatljivi“ sugrađani. Istovremeno, i građanstvo je bilo dovedeno u pitanje, osim ukoliko nije postojala volja da se spremno i verno „služi“ hrvatskom narodu i ako nije rađeno protiv njegovih „oslobodilačkih težnji“. Tome je doprinela i odredba koja je državljanstvo priznavala samo licima arijevskog porekla. U meri u kojoj je pripadnicima spornih naroda to poreklo bilo negirano (Jevrejima i Romima) odnosno osporavano (Srbima), državna politika je sprovodila pokatolicenje ili mere biološkog i fizičkog uklanjanja sa teritorije NDH.

Krivično pravo NDH karakterisalo je snažno oslanjanje na delatnost specijalnog pravosuđa, naročito stalnih i pokretnih prekih sudova, koji su mogli izreći samo smrtnu kaznu. Ipak, i ta kvazisudska tela delovala su samo u malom broju slučajeva, iako je u njihovom sastavu morao učestvovati i pripadnik iz reda ustaša. Većina masovnih egzekucija civilnog stanovništva učinjenih na teritoriji NDH, koje su počinili pripadnici ustaša, iako ta okolnost u svakom slučaju ne bi konvalidirala učinjeni zločin, nije predstavljala izvršenje smrtne kazne koju bi prethodno izrekao preki sud na temelju nekakvog sprovedenog postupka, već obično ubistvo. Do organizovanog pogroma ili uništavanja srpskog, jevrejskog i romskog življa, kao i komunista i političkih protivnika režima, dolazilo je i na osnovu njihovog upućivanja u koncentracione logore. Iako je to formalno bila upravno-kaznena mera, po svojoj prirodi i posledicama radilo se o prikrivenoj meri bezbednosti, zasnovanoj na opasnosti koja dolazi od „nepoćudnih i pogibeljnih osoba“. Po efektima, parapenalnu meru je predstavljalo i konfiskovanje imovine, koja je mogla biti izrečena i kao mera upravnih vlasti i kao krivična sankcija.

Pitanje mogućnosti da izvestan poredak pravnih pravila ne bude utemeljen na ideji pravde i jednakosti između građana predstavlja jedno od centralnih tema filozofije prava XX veka, a predmet je interesovanja i krivičnog prava, naročito iz ugla mogućeg konflikta načela legalnosti i legitimnosti. Tim pitanjem, naročito iz ugla mogućeg opravdanja zločina učinjenih u vreme nacističke Nemačke, bavio se i nemački filozof i profesor krivičnog prava Gustav Radbruch. U svom članku „Zakonsko nepravo i nadzakonsko pravo“ iz 1946. godine, rešavajući pitanje dužnosti primene nepravičnog pozitivnog prava, Radbruch je napisao: „Sukob između pravde i pravne sigurnosti mogao bi se rešiti na taj način što pozitivno pravo, koje obezbeđuju propis i moć, ima prednost i onda kada je sadržinski nepravedno i nesvrishodno, osim u slučaju kada pozitivni zakon u toliko nepodnošljivoj meri protivreči pravdi, da zakon kao ‘neispravno pravo’ mora odstupiti pred pravdom.

Nemoguće je povući oštriju liniju između slučajeva zakonskog neprava i zakona koji važe uprkos neispravne sadržine; ali se najoštrija granica može povući ovako: kad se čak i ne teži za pravdom, kad se jednakost, koja čini jezgro pravde, prilikom donošenja propisa pozitivnog prava svesno osporava, onda zakon nije, recimo samo 'neispravno pravo', on, štaviše, nema pravnu prirodu. Jer pravo se, pa ni pozitivno pravo, ne može drukčije definisati nego kao poredak i propisivanje, određeni po svom smislu da služe pravdi.²²¹ Krajnje nepravo koje potire svaku jednakost između građana – i nije pravo. Nepoštovanje elementarnih prava i genocid nad vlastitim stanovništvom oduzima poretку krivičnopravnih pravila ustanovljenih u NDH bilo kakav pravni karakter, nezavisno od toga što je nasilje organizovano vršila državna vlast. Utoliko se taj poredak i ne može označiti kao (krivično)pravni, već kao poredak zasnovan na zločinu odnosno krivičnom nepravu.

Rezime

Sistem krivičnopravnih normi donetih u vreme tzv. Nezavisne Države Hrvatske u celini je bio u funkciji stvaranja i održavanja atmosfere terora koji je sprovodila ustaška vlast. Iako je formalno zadržan okvir materijalnih i procesnih pravila Kraljevine Jugoslavije, odmah po osnivanju NDH donete su uredbe kojima su uvedena brojna nova krivična dela kažnjiva smrću. Definisanje „časti i životnih interesa hrvatskog naroda“ kao podobnog objekta krivičnopravne zaštite omogućilo je stvaranje režima ozakonjene represije nad nehrvatskim življem, uz ekstenzivno postavljenu nadležnost vanrednog krivičnog pravosuđa. Osim zloupotrebe mehanizma prekih sudova, zločinački karakter vlasti odlikovala je i široka primena upravno-kaznenih mera upućivanja u koncentracione logore i kolektivno kažnjavanje. Pozivajući se na Radbruhova razmišljanja, autor odriče pravni karakter sistemu formalnih krivičnih propisa ustanovljenih u NDH u okolnostima genocida.

Ključne reči: *Nezavisna Država Hrvatska. Kolektivno kažnjavanje. Preki sudovi. Genocid.*

221 Vid. detaljnije Gustav Radbruch, „Zakonsko nepravo i nadzakonsko pravo“, u: B. Spaić (prir.), *Pravo i pravda. Hrestomatija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017², 113–120. Tu, tzv. Radbruhovu formulu, nemački Vrhovni sud je primenio u mnogim slučajevima koji su se ticali prava nacističke Nemačke. Tako je, primera radi, u jednom primeru taj sud našao da se nemački oficir, koji je iz pištolja neposredno usmrtio jednog vojnika, begunca iz streljačkog voda, ne može pozvati na ovlašćenje (Himlera), po kojem je svaki naoružani vojnik mogao da upuca dezertera bez suđenja, pa je njegovo postupanje ipak označio kao objektivno protivpravno.

Ivana Krstić

Miloš Jovanović

MEĐUNARODNOPRAVNI STATUS NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

1. Uvodne napomene

Da li se Nezavisna Država Hrvatska (NDH), koju je Slavko Kvaternik proglasio u Zagrebu 10. aprila 1941. godine, može smatrati državom sa aspekta međunarodnog javnog prava? Na to jednostavno pitanje nije lako dati jednoznačan odgovor. S jedne strane, značajan broj autora, s priličnom lakoćom, bezmalo po automatizmu, svrstava NDH u kategoriju „marionetskih država“ (*puppet state*), odričući time toj tvorevini bilo kakav autohton karakter ili viši stepen nezavisnosti.¹ S druge strane, u pojedinim doktrinarnim člancima se, sa istovetnom lakoćom, državnost NDH smatra apsolutno neupitnom.² U oba slučaja odgovor deluje isuviše odsečno i čisto, kao da se krenulo od *prima facie* utiska i da su se nakon toga, bez prevelike ili produbljene argumentacije, činjenice prilagođavale tom prvobitnom nalazu.

Ne postoji, međutim, *prima facie* odgovor na pitanje da li je NDH bila država ili nije. Postoji samo intuitivna nelagodnost. Nelagodnost da se, s jedne strane, državom nazove tvorevina čije je trajanje, kako se ispostavilo, bilo oročeno trajanjem Drugog svetskog rata i okupacijom Kraljevine Jugoslavije od strane Sila osovine. Nastala, naime, prvenstveno kao posledica napada nacističke Nemačke na tadašnju

- 1 Vid. među mnogobrojnim primerima: Raphael Lemkin, „Genocide – A Modern Crime“, *Free World* 39/1945, 40–41. Blíže nama: David Raič, *Statehood and Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, The Hague 2002, 81; Stanley G. Payne, „The NDH State in Comparative Perspective“, *Totalitarian Movements and Political Religions* 7(4)/2006, 409; Aleksandar Pavković, Peter Radan, *Creating New States*, Ashgate, Hampshire 2007, 143; Deon Geldenhuys, *Contested States in World Politics*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2009, 17. Uporedo sa doktrinom, Komisija za međunarodna potraživanja SAD (*United States International Claims Commission*) takođe je u slučaju *Socony Vaccum Oil Company* utvrdila 1954. godine da je NDH bila marionetska država. Vid. Patrick Dumberry, „New State Responsibility for Internationally Wrongful Acts by an Insurrectional Movement“, *The European Journal of International Law* 17(3)/2006, 616–617.
- 2 Vid. Tomislav Jonjić, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, 667–698.

Jugoslaviju 6. aprila 1941. godine, NDH je živela upravo onoliko koliko je živela i Hitlerova Nemačka u vihoru rata. Utoliko nije nimalo jednostavno, štaviše vrlo je problematično, nazvati državom tvorevinu koja zapravo nikada nije zaživela u mirnodopskim uslovima.

Osim te nelagodnosti, međutim, postoji i nesumnjiva nelagodnost da se NDH *a priori* kvalifikuje kao „marionetska država“, odnosno isključivo kao nusproizvod širenja Trećeg rajha. Ta nelagodnost proističe iz istorijskih težnji hrvatskog naroda za samostalnošću koje su se konstantno ispoljavale sve vreme postojanja zajedničke države Južnih Slovena, od njenog nastanka 1. decembra 1918. do njenog rastakanja 1991. godine. Protest u Zagrebu od 5. decembra 1918. godine, stalne prepirke o položaju hrvatskog naroda u Kraljevini Jugoslaviji, sporazum Cvetković–Maček iz 1939. godine, „Maspok“ početkom sedamdesetih godina prošlog veka i, konačno, secesija Republike Hrvatske, koja je formalizovana jednostranim proglašenjem nezavisnosti 25. juna 1991. godine, predstavljaju najznačajnije etape na putu stvaranja nezavisne države hrvatskog naroda. Posmatrano iz te istorijske perspektive, pitanje državnosti NDH nesumnjivo poprima sasvim drugačiju konotaciju koja dodatno usložava mogućnost davanja preciznog odgovora.³

Tu dvostruku nelagodnost, odnosno ambivalentnost slučaja koji nas zaokuplja možda ponajbolje ilustruje rečenica prvog predsednika nezavisne Republike Hrvatske Franje Tuđmana, koji je, upravo govoreći o NDH, rekao da ona „(...) nije bila samo puka kvislinška tvorba i fašistički zločin već i izraz povijesnih težnji Hrvatskoga naroda za svojom samostalnom državom (...)“.⁴ Drugim rečima, zato što nije bila *puka kvislinška tvorba* već je bila *i izraz povijesnih težnji Hrvatskoga naroda*, okarakterisati NDH isključivo kao marionetsku državu ne može biti potpuno adekvatno. Ali zato što je ipak bila i *kvislinška tvorba*, NDH se ne može lako okarakterisati ni kao država u međunarodnom pravnim smislu.

O vrlo nezgodnom i kompleksnom nasleđu koje predstavlja NDH govori konačno i sam Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine, koji u svojim „izvorišnim osnovama“ na eksplicitan način ne ubraja NDH u primere „razvitka državotvorne misli o povijesnom pravu hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost“, što znači da se NDH, u odnosu na istorijske težnje hrvatskog naroda, ne želi posmatrati kao karika kontinuiteta, što je ipak donekle bila.⁵

3 O navedenom kontinuitetu svedoče i reči proglasa Slavka Kvaternika: „Božja providnost i volja našeg saveznika, te mukotrpana višestoljetna borba Hrvatskog naroda – i velika požrtvovnost našeg poglavika dr. Antuna Pavelića, te Ustaškog pokreta u zemlji i u inostranstvu: Odredili su, da danas pred dan Uskrsnuća Božjeg Sina uskrsne i naša nezavisna Hrvatska država“. Nav. prema Bogdan Krizman, *Ante Pavelić i Ustaše*, ČGP Delo/Globus, Zagreb 1978, 386.

4 Govor Franje Tuđmana na „Prvom općem saboru HDZ-a“, 24. februara 1990. godine, dostupno na <https://www.youtube.com/watch?v=noQ5kyfHibQ> i https://hr.wikisource.org/wiki/Govor_Franje_Tu%C4%91mana_na_I._Op%C4%87em_saboru_HDZ-a_24._velja%C4%8De_1990, 24. septembar 2017.

5 „Izražavajući tisućljetnu nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost hrvatskoga naroda, potvrđenu slijedom ukupnoga povijesnoga zbivanja u različitim državnim oblicima te održanjem i razvitkom državotvorne misli o povijesnom pravu hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost, što se očitovalo: (...) – u uspostavi temelja državne suverenosti u razdoblju drugoga svjetskog rata, izraženoj nasuprot proglašenju Nezavisne Države Hrvatske (1941.) u odlukama

Međutim, osim te ambivalentnosti samog slučaja NDH, u potrazi za odgovorom na pitanje da li je tvorevina Ante Pavelića i ustaškog pokreta bila država ili nije, javlja se još jedna ozbiljna poteškoća koja se tiče nepotpune definisanosti i saglasnosti međunarodnopravne teorije kada je reč o problematici nastanka država. Naime, u međunarodnom pravu ne samo što ne postoji jedinstveno stanovište o tom problemu, već i stanovište koje je dominantno u suštini negira ulogu međunarodnog prava u procesu nastanka država, svodeći time stvari isključivo na prihvatanje stvarnosti i činjeničnog stanja koje je, po definiciji, podložno promenama i koje nije uvek moguće precizno utvrditi.

Zbog svega navedenog, na to jednostavno ali važno pitanje – važno jer je pitanje državnosti NDH istovremeno i pitanje odgovornosti za učinjene zločine i, uopšte uzev, protivpravne radnje koje su vlasti NDH izvršile u periodu svog postojanja – nije moguće dati jednoznačan odgovor. Ipak, kako bi se taj problem u najvećoj mogućoj meri osvetlio, u prvom delu ovog rada biće dat osvrt na način na koji međunarodno pravo reguliše pitanje stvaranja država (2). Zatim će biti dat faktografski pregled stvaranja i međunarodnog delovanja NDH (3). Konačno, preklapanjem ta dva okvira – pravno-teorijskog i istorijsko-faktografskog – postaće jasnije da li i u kojoj meri se slučaj NDH može podvesti pod kategoriju države u međunarodnom pravnom smislu (4).

2. Problem nastanka država u međunarodnom pravu

U međunarodnom pravu postoje dva teorijska pristupa nastanku država.⁶ Prema prvom pristupu, stvaranje država isključivo je pitanje činjeničnog stanja i kao takvo ne podleže pravnoj oceni, to jest oceni pravne validnosti nastanka određene države (2.1). Prema drugom stanovištu, međunarodno pravo ne može uzeti u obzir svaku činjeničnu situaciju bez osvrta na način – pravan ili protivpravan – na koji se do tog novonastalog činjeničnog stanja došlo. Drugim rečima, nastanak država se ne odvija u pravnom vakuumu, što znači da, osim postojanja konstitutivnih elemenata države, moraju biti zadovoljeni i određeni pravni uslovi (2.2). Međutim, u krajnjem ishodu, nijedan od ta dva teorijska pristupa ne objašnjava potpuno međunarodnu stvarnost koju i dalje mnogo snažnije oblikuju odnosi snaga među državama nego što je reguliše međunarodno pravo (2.3).

2.1. Teorija efektiviteta – *ex factis jus oritur*

Raspad Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, koji se dogodio početkom devedesetih godina prošlog veka, dao je priliku da se kroz prvo mišljenje

Zemaljskoga antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.), a potom u Ustavu Narodne Republike Hrvatske (1947.) i poslije u ustavima Socijalističke Republike Hrvatske (1963. – 1990.), na povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava i promjena međunarodnog poretka u Europi, hrvatski je narod na prvim demokratskim izborima (godine 1990.), slobodno izraženom voljom potvrdio svoju tisućgodišnju državnu samobitnost.“ – Izvorišne osnove, Ustav Republike Hrvatske, 1990.

6 Razmatranja iz ovog odeljka, sa navodima i primerima, preuzeta su delom iz Miloš Jovanović, „Recognition of Kosovo Independence as a Violation of International Law“, *Annals of the Faculty of Law – Belgrade Law Review* 3/2008, 108–140.

Badinterove komisije od 29. novembra 1991. godine reafirmiše tradicionalni doktrinarni stav prema kojem je „postojanje ili nestanak jedne države pitanje činjenica“, kao i da su „posledice priznanja drugih država čisto deklarativne“.⁷

Taj doktrinarni stav se zapravo oslanja na tradicionalno učenje o postojanju države ako u stvarnosti postoje njeni konstitutivni elementi. Tipičan i najčešće citiran primer kriterijuma državnosti nalazi se u članu 1. Konvencije o pravima i dužnostima država, koju je potpisalo 19 američkih država u Montevideu 1933. godine, a koji glasi: „Država kao subjekt (pravno lice) međunarodnog prava mora posedovati sledeće karakteristike: (a) stalno stanovništvo; (b) definisanu teritoriju; (c) vladu; i (d) sposobnost da uđe u odnose sa drugim državama“ (ovaj poslednji uslov se uglavnom shvata kao nezavisnost).⁸ Ako se ti elementi mogu utvrditi, onda sa aspekta međunarodnog prava država postoji. Drugim rečima, pravo ne igra veliku ulogu u nastajanju država, čije rođenje i život, kako je to ponovljeno u pomenutom prvom mišljenju Badinterove komisije, zavise isključivo od činjenica.

Francuski profesor Žan Kombako (*Jean Combacau*), iako zastupa isto stanovište, za nijansu objektivizuje i formalizuje ceo problem smatrajući da je stvaranje država *pravna činjenica*, odnosno da je rezultat delovanja i događaja kojima je pripisano pravno značenje prethodno postojećim pravilom. To pravilo glasi: „Status države u smislu međunarodnog prava ima svaka politički organizovana zemlja koja je postala nezavisna.“⁹ Ili drugačije rečeno „država pravno postoji od trenutka kada zemlja činjenično postoji“.¹⁰

Takvo shvatanje nastanka država, koje se dakle odvija van sfere prava, pitanje priznanja sasvim logično posmatra kao sekundarno, odnosno aktu priznanja pridaje samo deklarativno dejstvo. U članu 3. Konvencije iz Montevidea upravo se ističe da je „političko postojanje države nezavisno od priznanja od strane drugih država. Pre nego što je i priznata, država ima pravo da brani svoj teritorijalni integritet kao i svoju nezavisnost, da osigura sopstveno održanje kao i prosperitet i sledstveno tome da se organizuje onako kako misli da je najbolje, da reguliše svoje interese, da upravlja svojom administracijom i da odredi nadležnost svojih sudova“.¹¹

7 „Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'arbitrage, Avis n°1“, 29/11/1991 in Pierre-Marie Dupuy, *Grands textes de droit international public*, Dalloz, Paris 1996, 123.

8 Vid., između ostalih, D. Raič, 49; James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, second edition, Oxford 2006, 45; Antonello Tancredi, „A normative 'due process' in the creation of States through secession“, *Secession, International Law Perspectives* (ed. Marcelo G. Kohen), Cambridge University Press, 2006, 171; John Dugard, David Raič, „The role of recognition in the law and practice of secession“, *Secession, International Law Perspectives* (ed. Marcelo G. Kohen), Cambridge University Press, 2006, 96.

9 Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, Montchrestien, 5 édition, Paris 2001, 279. Profesor Kombako odbacuje terminološki izbor „konstitutivnih elemenata“ i naziva ih, što je pravilnije, „uslovima nastajanja“. Osim tog terminološkog pojašnjenja, tri klasična elementa se eksplicitno javljaju u definiciji koju daje Kombako, po kojoj „država nastaje kada jedna, politički organizovana [uslov postojanja vlade] zemlja [teritorija i stanovništvo] postane nezavisna“. – *Isto*, 272.

10 *Isto*, 279.

11 Konvencija iz Montevidea dostupna je na <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-40.html>, 24. septembar 2017.

Time je cela teorijska konstrukcija zaokružena i koherentna: država nastaje ako njeni konstitutivni elementi činjenično postoje, a čin priznanja, kao diskrecioni akt drugih država, na to činjenično stanje ne može uticati i samim tim priznanje može biti samo deklarativnog karaktera.

Međutim, ovo jedino pravilo međunarodnog prava koje se odnosi na nastanak država, kako kaže Žan Kombako, a koje glasi da „država pravno postoji od trenutka kada zemlja činjenično postoji“, nije jednostavno primeniti. Naime, postojanje „konstitutivnih elemenata“ države ne može se uvek lako utvrditi, prvo, zato što njihovo puno značenje nije potpuno jasno, naročito ako se navedeni elementi promišljaju u njihovom međusobnom odnosu i, drugo, zato što se oni najčešće ne sreću u čistom obliku.¹²

Jedan on najboljih primera potencijalnih poteškoća tiče se postojanja vlade i pitanja mora li ona imati efektivnu kontrolu nad celokupnom teritorijom (odnosno stanovništvom) da bi se određeni entitet mogao smatrati državom. Primer Finske, koja je proglasila nezavisnost krajem 1917. godine, ali do proleća 1918. nije uspela da stvori efektivnu vladu (u oba smisla – postojanja odgovarajuće državne uprave i efektivne kontrole nad teritorijom) i koja, prema Međunarodnoj komisiji pravnika ustanovljenoj 1920. godine na zahtev Saveta Društva naroda, nije smatrana državom u tom periodu, govori o neophodnosti efektivne kontrole nad odgovarajućom teritorijom kako bi se ispunio uslov koji se odnosi na postojanje vlade kao konstitutivnog elementa države.¹³ S druge strane, primer Konga, koji je 1960. godine postao nezavisan i koji je nesumnjivo smatran državom sa aspekta međunarodnog prava a da nije imao ni približno efektivnu vladu (prvenstveno u smislu postojanja državne uprave), govori sasvim suprotno.¹⁴ Ta dva primera nedvosmisleno pokazuju da je ocena postojanja konstitutivnih elemenata državnosti unekoliko relativnog karaktera.

Pomenutu kontradiktornost profesor Krowford (*Crawford*) rešava praveći razliku između dva aspekta konstitutivnog elementa državnosti koji se odnosi na potrebu postojanja vlade: efektivno vršenje vlasti, s jedne strane, i pravo na vršenje vlasti, s druge strane.¹⁵ U slučaju kada je državnost osporavana, kao u situacijama secesije, mora biti primenjen stroži oblik kriterijuma postojanja vlade. U tom slučaju bi se zahtevalo da vlast vrši efektivnu kontrolu nad odgovarajućom teritorijom. U situacijama kada državnost nije osporavana, kao u primeru Konga, kome je Belgija svojim povlačenjem „podarila“ nezavisnost, nepostojanje vlade koja ima efektivnu kontrolu ne umanjuje državni status određenog entiteta jer nije sporno njegovo *pravo na vršenje vlasti*.¹⁶

12 Vid. J. Crawford, 37–95; D. Raič, 49–88.

13 D. Raič, 63–64.

14 J. Crawford, 56–58.

15 *Isto*, 57.

16 Profesor Krowford zaključuje da se prilikom primene, odnosno ocene postojanja vlade, mora uzeti u obzir: (1) da li je državnost određenog entiteta osporavana sa aspekta međunarodnog prava; (2) da li je vlada koja pretenduje da vrši kontrolu dobila vlast uz odobrenje prethodnog suverena; (3) da li je reč o stvaranju nove države u kom slučaju bi trebalo strože primeniti kriterijum efektivne vlade ili je reč o opstanku ili nestanku postojeće države. – *Isto*, 57.

Osim što se uvođenjem tih distinkcija relativizuje primena pravila koje glasi da „status države u smislu međunarodnog prava ima svaka politički organizovana zemlja koja je postala nezavisna“, njima se posredno relativizuje i sama ideja da nastanak država isključivo zavisi od činjeničnog stanja, a nipošto od načina na koji one nastaju. Drugim rečima, takva tumačenja otvaraju vrata i za analizu nastanka država koja se ne odvija potpuno u pravnom vakuumu.

2.2. Povratak prava? – *ex injuria jus non oritur*

Novija međunarodnopravna doktrina ne isključuje mogućnost ocene pravne validnosti nastajanja država.¹⁷ Naime, ako jedna država nastane iz činjeničnog stanja koje predstavlja flagrantno kršenje međunarodnog prava, a naročito njegovih kogentnih normi, onda bi se novonastala tvorevina morala smatrati nelegalnom, a pojedini autori čak smatraju da bi se pravni akti kojima se ona proglašava morali smatrati ništavim.¹⁸ Pravilo da „država pravno postoji od trenutka kada zemlja činjenično postoji“ moralo bi prema tom stanovištu biti dopunjeno stavom da „činjenično“ stanje mora nastati u skladu sa međunarodnim pravom. Drugim rečima, efektivitet ne može biti svemoćan, posebno ako je proizvod kršenja fundamentalnih normi međunarodnog prava i, samim tim, osim efektivnog stanja i postojanja konstitutivnih elemenata državnosti, za nastajanje država se zahteva i ispunjenje pravnih uslova.

Ta koncepcija sasvim menja i domašaj čina priznanja. Već je rečeno da tradicionalna teorija o nastanku država kao plodu odgovarajućeg činjeničnog stanja aktu priznanja pripisuje čisto deklarativni karakter. Ako, međutim, postoje i pravni uslovi koji moraju biti zadovoljeni za nastanak nove države, onda, u decentralizovanom međunarodnopravnom poretku koji ne poznaje režim ništavosti, čin priznanja poprima regulacionu ulogu koja menja njegov domašaj dajući mu konstitutivni, a ne više isključivo deklarativni karakter.

Da taj pristup nije puka teorijska konstrukcija bez utemeljenja u međunarodnoj praksi pokazuje primer „Turske Republike Severnog Kipra“. Turska vojska je u julu 1974. godine izvršila invaziju ostrva i okupirala njegov severni deo. Savet bezbednosti UN odmah je reagovao usvajanjem Rezolucije 353 (1974), u kojoj je iznet zahtev „da se smesta obustavi svaka strana vojna intervencija na Kipru“, tražio da se „odmah povuku sve strane trupe sa teritorije Republike Kipar“ i da sve zemlje poštuju „suverenitet, nezavisnost i teritorijalni integritet Kipra“.¹⁹ Kada je 1983. godine turski deo Kipra proglasio nezavisnost, Savet bezbednosti je u Rezoluciji 541 (1983) istakao da je „pokušaj stvaranja ‘Turske Republike Severni Kipar’ ništav i

17 Théodore Christakis, „The State as a ‘primary fact’: some thoughts on the principle of effectiveness“, *Secession, International Law Perspectives* (ed. Marcelo G. Kohen), Cambridge University Press, 2006, 156–157.

18 Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La documentation française, Paris 1999, 283.

19 „Résolution 354 (1974) du 23 juillet 1974“, dostupno na <http://www.un.org/french/documents/scres.htm>, 24. septembar 2017.

da će doprineti pogoršanju situacije na Kipru²⁰. Taj entitet nijedna zemlja, osim Turske, nikada nije priznala kao državu. Razlog nepriznavanja ne leži u tome što ne postoje efektivitet „Turske Republike Severni Kipar“ i konstitutivni elementi države, već u protivpravnoj prirodi njenog nastajanja. Drugim rečima, „Turska Republika Severni Kipar“ nije priznata kao država zato što je nastala kao rezultat nelegalne upotrebe sile, odnosno agresije.

Osim nelegalne upotrebe sile, u međunarodnopravnoj doktrini se može pronaći i stanovište da princip teritorijalnog integriteta štiti postojeće države od secesije i stvaranja novih država, kao i stav da, van konteksta dekolonizacije, pravo na samoopredeljenje ne podrazumeva pravo na stvaranje sopstvene države (tzv. eksterno samoopredeljenje) već samo pravo na poštovanje manjinskih i kolektivnih prava u okviru matične države (tzv. interno samoopredeljenje).²¹

U slučaju kršenja nekog od tih pravila – kada, recimo, novi entitet nastaje kao posledica nelegalne upotrebe sile ili kada nastaje kao plod zloupotrebe prava na samoopredeljenje nauštrb principa teritorijalnog integriteta – mnogi autori smatraju da pozitivno međunarodno pravo sadrži obavezu nepriznavanja na taj način nastalih protivpravnih situacija.²²

Osim klasične teorije efektiviteta, postoji, dakle, pristup koji stvaranje država uslovljava i poštovanjem fundamentalnih pravnih normi. Međutim, problem je u tome što je raskorak između tog dvostrukog teorijskog stanovišta i pomalo relativnih pravnih normi, s jedne strane, i međunarodne prakse, s druge strane, toliko veliki da je zapravo nemoguće doći do čistog zaključka u vezi sa problemom nastanka država u svetlosti međunarodnog prava.

2.3. Carstvo međunarodne politike

I zaista, rešavanje međunarodnih kriza čiji je ulog stvaranje novih država pokazuje vrlo nekonzistentnu primenu inače oskudnih i neusaglašenih pravila međunarodnog prava. Ako se pođe od teorije efektiviteta kao dominantnog stanovišta, ona je u nekim slučajevima striktno primenjivana, kao u slučaju secesije Republike Slovenije 1991. godine. Ipak, već se na primeru secesije Hrvatske teorija efektiviteta iste godine primenila u mnogo labavijoj formi jer hrvatska vlada nije imala efektiv-

20 „Résolution 541 (1983) du 18 novembre 1983“, dostupno na <http://www.un.org/french/documents/scres.htm>, 24. septembar 2017.

21 Vid. Th. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*. Kada je reč o domašaju prava naroda na samoopredeljenje i Badinterova komisija je u svom drugom mišljenju od 11. januara 1992. godine u odgovoru na pitanje da li Srbi iz Bosne i Hercegovine imaju pravo na (eksterno) samoopredeljenje iznela stav da *ma koliko neizvesne bile posledice prava na samoopredeljenje, dobro je utvrđeno da kakve god bile okolnosti, pravo na samoopredeljenje ne može dovesti do promene granica koje postoje u trenutku nezavisnosti, osim u slučaju dogovora zainteresovanih država*. Vid. Milenko Kreća, *Badenterova arbitražna komisija*, Jugoslovenski pregled, Beograd 1993, 24.

22 Vid. Jean, *La reconnaissance d'Etat*, Armand Colin, Paris 1971, 36; J. Dugard, D. Raič, 109. Zabrana priznanja situacije koja je nastala ozbiljnom povredom međunarodnog prava može se naći i u Nacrtu o odgovornosti država (2001) Komisije za međunarodno pravo: čl. 40 i 41, dostupan na <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Fwrongfulacts.pdf>, 24. septembar 2017.

nu kontrolu nad celokupnom teritorijom nad kojom je proglasila nezavisnost, pri čemu su joj savezni organi SFRJ osporavali *pravo da vrši vlast*, što predstavlja slučaj u kojem je, kao što je istakao profesor Kraford, primena kriterijuma konstitutivnih elemenata morala biti stroža.

Suprotno tome, u nekim drugim slučajevima teorija efektiviteta potpuno je zanemarena, a prednost je data poštovanju principa teritorijalnog integriteta, o čemu svedoče brojni primeri poput Moldavije i Pridnjestrovlja, Azerbejdžana i Nagorno Karabaha, Gruzije i Abhazije odnosno Južne Osetije, Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, Ruske Federacije i Čečenije ili, u skorije vreme, Ukrajine i Krima. U svim tim slučajevima su međunarodne organizacije, na prvom mestu Ujedinjene nacije, donosile odgovarajuće rezolucije kojima se faktičko stanje odbacuje, a štiti se teritorijalni integritet matičnih država.²³

Princip teritorijalnog integriteta nije, međutim, uvek predstavljao branu stvaranju novih država, što najbolje ilustruje njegova selektivna primena u slučaju SFRJ prilikom secesije Slovenije i Hrvatske, ili SRJ prilikom secesije Kosova i Metohije.²⁴ Ovaj poslednji primer vrlo je indikativan jer je po svim aršinima secesija Kosova i Metohije morala biti smatrana protivpravnom. Ne samo da je njome ugrožen teritorijalni integritet SRJ, odnosno R. Srbije, već je ona kao i u slučaju „Turske Republike Severnog Kipra“ bila direktna posledica nelegalne upotrebe sile, odnosno agresije na SRJ iz 1999. godine i, samim tim, baš kao u slučaju Kipra, nije smela biti priznata. Osim toga, u tom specifičnom slučaju postojao je i pravnoobavezujući akt međunarodnog prava – Rezolucija 1244 Saveta bezbednosti UN – koji nije dopuštao donošenje jednostranih odluka, što je priznao i Međunarodni sud pravde u svom savetodavnom mišljenju iz 2010. godine.²⁵ Ništa od toga, međutim, nije predstavljalo prepreku da veliki broj država pomenutu secesiju prizna.

23 Videti M. Jovanović, 128–129.

24 Tačno je da deo doktrine, prateći u tome nalaz iz prvog mišljenja Badinterove komisije, jugoslovensku krizu posmatra kroz prizmu rastvaranja, tj. rastakanja (nestanka) jugoslovenske federacije, a ne kroz prizmu secesije. To stanovište je, međutim, krajnje problematično. I sama Badinterova komisija napravila je ozbiljnu činjeničnu grešku kada je „proces rastakanja“ u svom prvom mišljenju od 29. novembra argumentovala navođenjem slovenačke i hrvatske deklaracije o nezavisnosti od 25. juna, makedonskog referenduma o nezavisnosti održanog u septembru 1991. godine i skupštinskom rezolucijom o nezavisnosti Bosne i Hercegovine od 14. oktobra iste godine. Problem je, međutim, u tome što je kasnije, u svom četvrtom mišljenju od 11. januara 1992. godine, Komisija i sama priznala da se volja naroda Bosne i Hercegovine o nezavisnosti ne može potpuno utvrditi. Drugim rečima, kada je u svom prvom mišljenju 29. novembra Badinterova komisija istakla da Jugoslavija nestaje, ni većina jugoslovenskih republika ni većina stanovništva Jugoslavije nije izrazila volju za nezavisnošću, čime se cela situacija u tom trenutku ipak morala promatrati u svetlu kategorije secesije, a ne nestanka države.

25 Međunarodni sud pravde zaista je prihvatio, krajnje ispravno, argument da su Rezolucija 1244 SB UN i pravni okvir koji je iz nje proizašao akti međunarodnog prava sa pravnoobavezujućom snagom kojima se zabranjuje nametanje jednostranih rešenja. To Sudu ipak nije smetalo da odbaci tvrdnje Republike Srbije o nelegalnosti jednostrane deklaracije o nezavisnosti privremenih institucija samouprave na Kosovu i Metohiji uz neverovatno objašnjenje da autori deklaracije zapravo nisu bile privremene institucije samouprave već jedna nedefinisana skupina ljudi koja je delovala van pravnog okvira proisteklog iz Rezolucije 1244 i koju, samim tim, taj okvir nije obavezivao.

Konačno, slučaj Bosne i Hercegovine (BiH) 1992. godine možda ponajbolje ilustruje da u domenu nastajanja država ne caruje međunarodno pravo već međunarodna politika. Naime, prilikom nastanka, BiH nije suštinski posedovala nijedan od konstitutivnih elemenata državnosti. Na neki način je veštački začeta i održana u životu isključivo zahvaljujući međunarodnom priznanju njene „državnosti“. Utoliko se zaista teško može tvrditi da međunarodno priznanje ima samo deklarativno dejstvo. U slučaju BiH, ono je, više i od konstitutivnog, imalo „stvaralačko“ dejstvo u punom smislu te reči.

Iz svega rečenog proističe da se pravila koja se tiču problematike stvaranja država, koja se u međunarodnom pravu mogu identifikovati, nekada primenjuju a nekada ne, nekada u celini a nekada samo delimično, isključivo shodno odnosu snaga koji vlada na međunarodnoj sceni u datom trenutku. Zbog toga je pravna analiza državnosti NDH vrlo delikatna. Ona se tim pre odvija u sumaglici jer je i sam slučaj NDH po svojim faktografskim elementima kompleksan i višeznačan.

3. Stvaranje Nezavisne Države Hrvatske

Relevantna razmatranja u vezi sa slučajem Nezavisne Države Hrvatske odnose se na proglašenje NDH (3.1), njene konstitutivne elemente državnosti (3.2), međunarodna priznanja (3.3) i međunarodnopravnu aktivnost koju je NDH sprovodila (3.4).

3.1. Proglašenje nezavisnosti NDH

Kako je došlo do stvaranja NDH? U leto 1940. godine, Hitler je doneo odluku da napadne SSSR. Prema njegovom planu, Balkan je trebalo da posluži kao pozadinski štit južnog krila istočnog bojišta od mogućeg napada britanskih jedinica. Iz tog razloga, prilike na Balkanu trebalo je srediti, što je podrazumevalo da se Jugoslavija veže uz Sile osovine.²⁶ U početku je to podrazumevalo zaključivanje pakta o nenapadanju, a potom i ulazak Jugoslavije u Trojni pakt. Predsednik jugoslovenske vlade Dragiša Cvetković i ministar spoljnih poslova Aleksandar Cincar-Marković potpisali su u Beču, 25. marta 1941. godine, dokument o pristupanju Jugoslavije Trojnom paktu.²⁷ Sporazum je potpisan u tzv. žutoj dvorani kraljevskog dvorca Belvedere u Beču, a sva jugoslovenska štampa prenela je vest o „prvorazrednom uspehu“ jugoslovenske spoljne politike.²⁸ Međutim, već 27. marta je izvršen puč, zbačena vlada i uklonjeno namesništvo, general Dušan Simović je formirao novu vladu, dok su Cvetković i Cincar-Marković lišeni slobode.

Sve do puča, Nemačka je bila za održanje Jugoslavije, ali je nakon tog događaja promenila plan i rešila da podrži stvaranje NDH. Upravo iz tog razloga iz Berlina su u Zagreb poslali opunomoćenici Valter Maletke (*Walter Malletke*) i Edmund

26 Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, 2. izdanje, Zagreb 2002, 19.

27 *Isto*, 20.

28 Ivan Košutić, *Rađanje, život i umiranje jedne države*, 49 mjeseci, prva knjiga, 25.03.1941. – 10.04.1943, SIP, Zagreb 1997, 13.

Fazenmajer (*Edmund Veessenmayer*), sa zadatkom da privole Vladka Mačeka da stupi na čelo NDH.²⁹ Kako je Maček to odbio, okrenuli su se ka ustaškoj grupi oko Slavka Kvaternika, koji je zajedno sa Fazenmajerom pripremio proglas o osnivanju Nezavisne Države Hrvatske.

Proglas o osnivanju NDH pročitao je putem radio-stanice Zagreb 10. aprila 1941. godine. Tom prilikom, Kvaternik je govorio da je odluka doneta bez uticaja Nemaca i Italijana, iako je i sam bio svestan da do proglašenja ne bi došlo bez podrške Nemačke, koja je imala cilj da podrži stvaranje države pre dolaska Italijana,³⁰ koji su pak planirali da budu glavni „oslobodioci“ Hrvatske.³¹ Tako je Kvaternik izrekao da je NDH stvorena Božjom voljom i voljom saveznika, ali je važno naglasiti da je tom prilikom ukazao na „mukotrpnju višestoljetnu borbu hrvatskog naroda“ za stvaranje nezavisne države.³² Desetak minuta nakon proglašenja nezavisnosti, pročitana je izjava Vladka Mačeka, koji je takođe pozvao građane na lojalnost novoproglašenoj državi, koja je „slobodna i nezavisna“, i na saradnju sa njenim vlastima.³³ Međutim, ta izjava nije u potpunosti data njegovom voljom. Zabeleženo je da je Maček ispričao da je dogovor o proglasu nastao posle dugog natezanja, gde je prvobitno trebalo da kaže „da su Nijemci okupirali Zagreb i veći dio Hrvatske i dali vlast pukovniku Kvaterniku“, te da će on „pozvati narod, da prihvati mirno ove nove činjenice, jer nema drugog izbora“.³⁴ Na kraju je njegova izjava ipak išla u pravcu potvrđivanja nezavisnosti NDH, i to na njenom celokupnom istorijskom i geografskom području.³⁵

Tokom istog dana, pridobijena je saradnja zagrebačke policije, oružništva (žandarmerije), Hrvatske građanske zaštite i pripadnika društva Hrvatskog domobrana, koji su preuzeli čuvanje svih bitnijih objekata u gradu.³⁶ Kvaternikov tekst proglašenja NDH istog dana je objavljen u novinama *Hrvatski narod*, a sutradan i u *Narodnim novinama*.³⁷ *Narodne novine* su označene br. 1, kao *Službeni list Države Hrvatske*, u kojem je pored proglasa objavljena i Naredba o obaveznom nastavku rada svih odjeljenja bivše Banovine i o upotrebi službenih pečata preko kojih je moralo biti upisano Država Hrvatska.³⁸ U jednom tekstu objavljenom u *Preporodu* navodi se da je ovaj put hrvatska revolucija uspjela uz pomoć fašističke Italije i Velikog Rajha, kako

29 H. Matković, 21.

30 Damir Jug, *Oružane snage NDH: sveukupni stroj*, Hinus, Zagreb 2004, 7.

31 I. Košutić, 44.

32 Tvrtko Jakovina, „Istina o NDH i Hitleru“, *Magazin Plus*, 22. listopada 2014, <http://www.magazinplus.eu/prof-dr-sc-tvrtko-jakovina-istina-o-ndh-i-hitleru/>, 24. septembar 2017.

33 D. Jug, 7; I. Košutić, 37.

34 Jere Jareb, *Pola stoljeća hrvatske politike*, Institut za savremenu povijest, Buenos Aires 1960, 73.

35 H. Matković, 22.

36 Davor Kovačić, „Obilježja njemačkog policijskog sustava u NDH od 1941. do 1945“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2007, 555. Međutim, odmah je došlo i do uspostavljanja više nemačkih zapovedništava i ustanova stacionarnog karaktera na čitavo nemačko područje u NDH, a mešanje Nemačke u suverenitet novonastale države najviše je došlo do izražaja u aktivnostima ustanova koje su bile potčinjene Hajnrihu Himleru, komandantu nemačkog Šučštafela i Gestapoa. Vid. D. Kovačić, 556, 558.

37 Fikreta Jelić-Budić, *Ustaše i NDH (1941–1945)*, Školska knjiga, Zagreb 1977, 67.

38 I. Košutić, 45.

bi ponovo ostvarili državnost i kako bi se Hrvati ponovo vratili zapadu, „u kojem su uvek nalazili svoju duhovnu i političku smirenost“.³⁹ Posebno se ističe da Hrvati ne mogu priznati drugo rešenje pitanja svoje nezavisnosti, osim uspostavljanja vlastite države. I u drugim dokumentima i prepiskama naglašava se da je Hrvatska stekla nezavisnost uz pomoć Nemačke i Italije, ali da su te dve države zapravo potpomogle težnje hrvatskog naroda za samostalnom državom i „oslobođenja iz veriga nepravde Versaille-a“.⁴⁰ I potpuno je nesporno da je NDH stvorena kao dugovekovna težnja hrvatskog naroda za stvaranjem sopstvene države. Na to je posebno ukazao Ante Pavelić 16. aprila, prilikom imenovanja prve vlade NDH: „Od 1102. godine hrvatski narod nije nikada imao svoje samostalne, neovisne države. I eto, nakon punih 839 godina došao je čas da se uspostavi odgovorna hrvatska vlada.“⁴¹ Drugim rečima, iako je potpuno jasno da je NDH stvorena uz pomoć i apsolutnu podršku Nemačke i Italije, ona je bila izraz vekovne težnje hrvatskog naroda za stvaranjem sopstvene države.

3.2. Elementi državnosti NDH

Već je bilo reči o tome da član 1 Konvencije o pravima i dužnostima država iz Montevidea zahteva postojanje nekoliko elemenata da bi se moglo govoriti o državi. Dok je NDH nesumnjivo imala ispunjena prva dva elementa (iako je tokom čitavog njenog postojanja postojao problem razgraničenja sa pojedinim državama), najvažnije je i istovremeno najkontroverznije pitanje suverene vlasti.

a) Postojano stanovništvo

Postojanje stanovništva je najmanje sporan element državnosti NDH. Prema izveštaju Hrvatskog državnog statističkog ureda, objavljenog 1941. godine, NDH je imala 6.966.729 stanovnika.⁴² Od toga je bilo 4.817.000 Hrvata, 1.848.000 Srba, 145.000 Nemaca, 70.000 Mađara, 37.000 Slovenaca, 44.267 Čeha i Slovaka. Prema istom izveštaju, izvan hrvatskih državnih granica živelo je 1.727.548 Hrvata.⁴³

b) Teritorija

Prema izveštaju Hrvatskog državnog statističkog ureda, površina NDH iznosila je 115.133 km².⁴⁴ Ipak, za razumevanje političkih granica NDH treba poći od Hitlerovog plana za podelu Jugoslavije izraženu u Privremenim smernicama za podelu Jugoslavije od 12. aprila 1941. godine, u kojem se navodi da će Hrvatska u okviru svojih granica postati samostalna država, a da se Nemačka neće mešati

39 Vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 233, f. 7, dok. 1, od 16. novembra 1941.

40 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 243, f. 2, dok. 3, od 16. novembra 1942.

41 H. Matković, 24.

42 Prema Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1944, 252, NDH je imala bezmalo šest i po miliona stanovnika, od kojih je Srba bilo nešto manje od dva miliona.

43 H. Matković, 31.

44 *Isto*.

u njene unutrašnje prilike.⁴⁵ Najverovatnije se mislilo na teritoriju bivše Banovine Hrvatske, ali sa uvažavanjem italijanskih pretenzija.⁴⁶

Nakon kapitulacije jugoslovenske vojske 17. aprila 1941. godine, Sile osovine Nemačka, Italija, Bugarska i Mađarska podelile su njenu teritoriju. Slovenija je podeljena između Nemačke, Italije i Mađarske. Bačka je pripojena Mađarskoj, Banat je potpao pod nemačku upravu, a Srbija je bila pod režimom vojne okupacije i u granicama pre balkanskih ratova, dok je deo njene teritorije okupirala i Bugarska.⁴⁷ Veliki deo Makedonije pripao je Bugarskoj, a njen zapadni deo, veći deo Kosova i manji pogranični delovi Crne Gore pripali su Albaniji. Ostatak Crne Gore italijanska vlada je proglasila nezavisnom državom, ali je 13. aprila stavila tu odluku van snage i postavila svog guvernera.⁴⁸

Ipak, za NDH su bili ključni odnosi sa Nemačkom i Italijom. Granica sa Nemačkom je utvrđena dogovorom (više jednostranim diktatom Nemačke, kao što ističe M. Colić) od 13. maja 1941. godine. Nemačka je priključila severnu polovinu Kranjske, rubni pojas Koruške i južne Štajerske. Razraničenje između NDH i Nemačke je izvršeno potpisivanjem ugovora 13. maja 1941. godine.⁴⁹ Razraničenje je započelo utvrđivanjem granice prema delu Slovenije, gde su Nemci priznali granicu prema Štajerskoj i Kranjskoj, kakva je bila 1918. godine, uz izmenu na tromedi na Dravi.⁵⁰

Ni razgraničenje sa Italijom nije bilo povoljno po NDH, posebno zbog toga što su Italijani zaposeli Dalmaciju, koja je nakon kapitulacije Jugoslavije tretirana kao deo okupacionog područja.⁵¹ Rimskim ugovorima od 18. maja 1941. godine određene su granice između Italije i NDH na području jadranske obale. Tako je Poverenstvo za razgraničenje između NDH i Kraljevine Italije Ministarstva spoljnih poslova uputilo predstavku ministru spoljnih poslova NDH, u kojoj se ističe da rad tog tela nije samo tehničke prirode jer su granice između dve zemlje nepovoljne po NDH, zbog čega moraju da se bore za „svaki pedalj“ NDH kako bi se ispravilo ono što su u tom nepovoljnom trenutku morali da ustupe Italiji.⁵² Formirana je komisija za razgraničenje između NDH i Kraljevine Italije. Italija je dobila skoro celu Dalmaciju: područje Zadra, Šibenika, Splita, ostrva Rab, Krk, Lastovo, Korčulu, Mljet i druga manja ostrva, kao i Boku Kotorsku i delove Hrvatskog primorja i Gorskog Kotara.⁵³ S druge strane, NDH je dobila izlaz na more u bivšim kotarima Novi, Senj, Crkvenica i opštinama Karlobag i Kraljevica, kao i na području od Omiša

45 F. Jelić-Butić, 84.

46 *Isto*.

47 Zakonskom odredbom od 7. juna 1941. godine određena je granica NDH prema Srbiji. Vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 237, f. 4, dok. 21, od 20. juna 1941.

48 Aleš Marđetko, *Predstavništvo nezavisne Države Hrvatske u Mariboru 1941.-1945*, god. 35, br. 3, Zagreb 2003, 823.

49 *Isto*, 28. Vid. original ugovora u Vojni arhiv, Fond NDH, k. 235, f. 2, dok. 51.

50 F. Jelić-Butić, 84.

51 *Isto*.

52 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 234, f. 2, dok. 11, od 19. jula 1941.

53 Više o tom pitanju vid. u Bogdan Krizman, *Pavelić između Hitlera i Musolinija*, Globus, Zagreb 1980.

do Dubrovnika. U njenom sastavu ostali su i ostrva Brač, Hvar, Pag, Šipan, Šćedro, Maun, Lokrum, Lopud i Koločep.⁵⁴ Sporazumom sklopljenim u Rimu između Kraljevine Italije i NDH predviđen je specijalni statutar ni režim za područje Splita, predgrađa Kaštela i ostrva Korčule. NDH je tražila autonomiju za ta područja, ističući da bi u suprotnom ostala bez svoje najvažnije prirodne izvozne luke u srednjoj Dalmaciji.⁵⁵ Kako je ostrvo Vis najtešnje povezano sa Splitom, ukazano je na potrebu da ono bude uključeno u statutar no područje Splita, kao i ostrvo Šolta i istočni deo ostrva Čiovo.⁵⁶ Međutim, Italija nije bila voljna da prizna tu autonomiju. Granica između NDH i Italije u zapadnom delu, odnosno prema Sloveniji, regulisana je u julu 1941. godine i kretala se od tromede na Žumberačkoj gori, rekom Kupom preko Gorskog Kotara do Bakarskog zaliva.⁵⁷ Problematična je bila i granica NDH i Italije prema istoku, zbog pretenzija obe države prema Sandžaku.

Istočna granica prema Srbiji određena je, uz saglasnost Nemačke, uredbom (koja je nazvana zakonom) NDH od 7. juna 1941. godine. Istočna granica se protezala od ušća Save u Dunav uzvodnim tokom Save do ušća Drine u Savu, a odatle uzvodno Drinom do ušća Brusnice, a potom istočno od Drine starom granicom do 1908. godine između Bosne i Srbije.⁵⁸ Problem je nastao oko granične crte u Sremu. Prema zahtevu vlade NDH, ta granična crta trebalo je da ide po nekadašnjoj austrougarskoj granici, uključujući i hrvatsku teritoriju i grad Zemun.⁵⁹ Međutim, nemačko vojno zapovedništvo za Srbiju tražilo je da Zemun s okolinom ostane u sastavu Beograda, kao privremena vojno-upravna mera, ističući posebno značaj zemunskog aerodroma. Zato je 3. juna 1941. potpisan sporazum između Nemačke i NDH, prema kojem područje Zemuna i okoline pripada NDH koja ima nadležnost u nastavi i pravosuđu, dok ostale upravne grane (unutrašnji poslovi, železnice, pošta, porezi i dr.), za trajanja

54 „Jasenovac, NDH – Nezavisna Država Hrvatska, zemlja genocida i zločina“, <http://www.jasenovac.in.rs/zlocini-ndh-sve.html>, 24. septembar 2017.

55 Predlog od 5. jula 1941, br. 13/12–8.

56 Zanimljivo je da su Hrvati bili posebno okupirani problemom opstanka hrvatskog morskog ribarstva, koje je po njima bilo ugroženo usled postojanja moćnog italijanskog ribarstva. Tako se u jednom dopisu ukazuje na to da je morsko ribarstvo jedina grana hrvatske privrede koja se odvija na samoj granici, delom u teritorijalnim vodama, a delom u međunarodnim vodama, pa i u susednim vodama, da se odlikuje pravom jačeg, kao i da se morsko ribarstvo vrši na najnejasnijoj granici NDH jer nema demarkacione linije ni mogućnosti njenog preciznog određivanja i čuvanja. Zato je predloženo stvaranje sposobne ribarske vlasti, izbor neophodnog stručnog osoblja i opremanje materijalnim sredstvima za izvršenje zadataka. – Dr Tonko Šoljan, Pročelnik odsjeka za ribarstvo i član odbora za razgraničenje, Ustrojstvo ribarske vlasti i 5-godišnji plan za unapređenje ribarstva, Zagreb 13. srpanj 1941, br. 13/12–11. Da bi se izbegao gubitak hrvatskih ribara, predloženo je da do zaključenja novih ugovora važe ugovori, konvencije i sporazumi zaključeni između Kraljevine Italije i bivše Kraljevine Jugoslavije. – Edgar Angeli, Zastavnik zapovjednika, Zapovjedništvo mornarice, br. 2195/P, Zagreb, 14. lipanj 1941.

57 F. Jelić-Butić, 90.

58 *Isto*, 85. U Zakonskoj odredbi o istočnoj granici NDH navodi se da istočna granica ide od utoka reke Save u Dunav do ušća reke Drine u Savu, od ušća reke Drine uzvodno tom rekom, i to po njenim najistočnijim rukavima, tako da sva ostrva na Drini pripadaju NDH do utoka potoka Brusnice u Drinu istočno od sela Zemlice i od utoka potoka Brusnice u Drinu teče granica NDH kopnom istočno od Drine tačno starom granicom između Bosne i Srbije, kakva je postojala do 1908. godine. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 234, f. 3, dok. 36, od 5. juna 1941.

59 H. Matković, 28.

posebnog stanja, ostaju podređene vojnom zapovedniku Srbije u Beogradu.⁶⁰ Prema sporazumu, njegove odredbe važe dok područje Srbije bude pod nemačkom vojnom upravom, odnosno dok između Nemačkog rajha i NDH ne budu doneti drugi zaključci na osnovu trgovinskih ugovora.⁶¹ U savezu sa primopredajom, održana su dva sastanka nemačkih i hrvatskih poverenstava u Zemunu 25. septembra i 3. oktobra 1941. godine. Vlasti NDH su uspele u svom naumu jer je dogovoreno da oblast istočnog Srema pređe u potpunu vlast NDH, kako bi se sprečilo krijumčarenje robe i nastali problemi u oblasti poštanske i železničke službe. Dogovoreno je da se hrvatska vojska snabdeva živežnim namirnicama u obliku malog graničnog prometa, kao i pitanje carinskog i deviznog prometa, te obračun robnog prometa koji nastane između istočnog Srema i Beograda od strane nemačkih vojnih vlasti. Posebno je istaknuto da dogovor važi dok god Srbija bude okupirana od Nemačke, odnosno dok god se vlade Hrvatske i Nemačke ne dogovore drugačije.⁶²

Pregovori naročito nisu bili uspešni sa Mađarskom. Tako se u jednom od izveštaja navodi da bi konačno povlačenje graničnih crta prema Crnoj Gori i Mađarskoj trebalo da potpuno ukloni „neke još sada postojeće teškoće u razvoju države“.⁶³ Mađarska je na severnom rubu nekadašnje jugoslovenske države uzela Međimurje, Prekomurje i Baranju.⁶⁴ U Vojnom arhivu nalazi se više dokumenata sa nekoliko sastanaka održanih između Hrvatske i Kraljevine Mađarske radi razgraničenja dve države.⁶⁵ U razgraničenju NDH s Mađarskom, kao sporno pitanje posebno se pojavila sudbina Međimurja. Tu oblast je mađarska vojska okupirala u aprilu 1941. godine i nakon stvaranja NDH, Mađarska je uveravala hrvatske vlasti da taj čin za nju ima samo strateško značenje, te da ona priznaje da je Međimurje sastavni deo NDH. Međutim, na sastanku o razgraničenju, održanom u Zagrebu u junu 1941, mađarska delegacija je predložila da granica između NDH i Mađarske bude iz 1918. godine, odnosno da Međimurje pripadne Mađarskoj i da joj se omogući pristup Jadranskom moru preko hrvatske teritorije. Kako taj predlog nije prihvatila hrvatska strana, Mađarska je 10. jula proglasila priključenje Međimurja.⁶⁶ Mađarska vlada je tvrdila da je to istorijsko pravo Mađarske, a 16. decembra 1941. godine mađarski parlament je prihvatio Zakon o pripojenju južnih krajeva, kojim je Međimurje jednostrano pripojeno Mađarskoj.⁶⁷ Vlada NDH je 7. januara 1942. uputila mađarskoj vladi protestnu notu, koja nije uticala na promenu situacije, a vlada NDH nije uspeła da zaključi sporazum o razgraničenju s Mađarskom.⁶⁸

60 *Isto.*

61 Vid. dopis MIP-a Ministarstvu unutrašnjih poslova od 6. oktobra 1941, Vojni arhiv, Fond NDH, k. 213, f. 1, dok. 7.

62 NDH, Ministarstvo vanjskih poslova Zagreb, izveštaj ob. pol. 1, br. 17/1-i, 10. listopad 1941.

63 Izveštaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za drugu desetinu (10.-20) srpanj 1941, br. 22/2-2, 84, Vojni arhiv, Fond NDH.

64 N. Matković, 28.

65 Vid., na primer, zapisnik sa sednice Hrvatske i Mađarske delegacije za razgraničenje, održane u Budimpešti od 25. juna do 12. jula 1942, Vojni arhiv, Fond NDH, k. 258, f. 2, dok. 7, od 25. juna 1942; sastanci za razgraničenje održani od 2. do 9. jula 1942, Vojni arhiv, Fond NDH, k. 285, f. 2, dok. 9, od 2. jula 1942.

66 H. Matković, 29.

67 *Isto.*

68 *Isto.*

Granica prema Crnoj Gori određena je sporazumom sa Italijom od 27. oktobra 1941. godine,⁶⁹ dok je NDH sa Crnom Gorom zaključila granični sporazum 24. novembra 1941. godine.⁷⁰

v) Postojanje suverene vlasti

Već je rečeno da je najsporniji element državnosti NDH upravo postojanje suverene vlasti. Posle državnog udara od 27. marta 1941. godine, kada je oborena jugoslovenska vlada Cvetković–Maček, 6. aprila otpočeo je napad Sila osovine, nakon čega su vlada i kralj napustili zemlju. U Zagreb su 10. aprila ušle nemačke trupe, a tog dana je Slavko Kvaternik, u ime vođe ustaškog pokreta Ante Pavelića, proglasio NDH.⁷¹ On je već narednog dana izdao uredbu prema kojoj teritorijom NDH, do formiranja vlade, upravlja institucionalni aparat Banovine. Sama vlada formirana je 16. aprila i od tog datuma je NDH, u upravnom smislu, počela normalno da funkcioniše usvajajući zakone u različitim oblastima.⁷² Na čelu NDH je bio poglavnik. Država je bila podeljena na 22 velike župe. Iako ustav nije postojao, poredak NDH činile su izjave poglavnika, međunarodni ugovori NDH, Ustav Ustaše, načela ustaškog pokreta i sl.⁷³ Takođe, na osnovu Zakonske odredbe o Hrvatskom državnom saboru, 24. februara 1942. godine formiran je Hrvatski državni sabor.

Kao svaka suverena vlast, i NDH je odmah donela Zakon o osnutku vojske i mornarice države Hrvatske.⁷⁴ Tako je članom 1 tog zakona predviđeno da „Vojsku i mornaricu Države Hrvatske sačinjavaju svi vojni obveznici dosadašnje vojske i mornarice Kraljevine Jugoslavije: časnici, podčasnici i momčad sviju vrsti oružja, aktivni i rezervni, koji su dana 1. novembra 1918. bili zavičajnici u ma kojoj općini, koja je danas sastavni dio Države Hrvatske ili čiji su očevi bili toga dana zavičajnici tih općina“. Takođe, već 30. aprila 1941. godine objavljena je Zakonska odredba o državnom grbu, državnoj zastavi, Poglavnikovoj zastavi, državnom pečatu, pečatima državnih i samoupravnih ureda.⁷⁵ U istom broju *Nezavisnih novina* objavljena je i Zakonska odredba o osnivanju Hrvatskog državnog ureda za jezik, sa zadatkom da rešava sva jezička pitanja na području NDH.

Konačno, NDH je imala i svoju nacionalnu valutu.⁷⁶

69 Vid. Mladen Colić, *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska, 1941*, Delta-Pres, Beograd 1973, 1941, 115–125.

70 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 243, f. 1, dok. 1.

71 Davor Kovačić, *Uspostava i djelovanje policijskog i sigurnosno-obavještajnog sustava Nezavisne Države Hrvatske od 1941. do 1943. godine*, Zagreb, 37(1)/2005, 1–328.

72 Vid. odgovarajuću dokumentaciju u: Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, 606–627.

73 T. Jakovina, 4.

74 Vid. Zakon o osnutku vojske i mornarice države Hrvatske, Zakoni, zakonske odredbe, Naredbe i td. proglašene od 11. travnja do 26. svibnja, 1941, sv. 1, Zagreb.

75 Vid. *Narodne novine*, *Službeni list Nezavisne Države Hrvatske*, Zagreb, 30. svibnja 1941.

76 U jednom od izveštaja stoji da je prvo kotiranje hrvatskih deviza na berlinskoj berzi dokaz da inostranstvo „ima vjeru u punoletan razvoj i napredak NDH“. – Izvještaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za drugu desetinu (10.– 20) srpnja 1941, br. 22/2–2, 84, Vojni arhiv, Fond NDH.

Međutim, i pored svih navedenih elemenata državnosti, nesumnjivo je da je NDH tokom svog kratkog postojanja bila zavisna u odnosu na Italiju i Nemačku, ali je pokazivala i određeni stepen samostalnosti u odnosu na pomenute dve države.

U svom delu „Proces protiv nadbiskupa Stepinca i međunarodni status Nezavisne Države Hrvatske“, Blažeković ocenjuje da je NDH od 10. do 16. aprila 1941, kada je formirana nova vlada, bila država u nastajanju (država *in statu nascendi*).⁷⁷ U periodu od 16. aprila do 18. maja 1941. već je nastala kao država u pravom smislu te reči, iako je nastala ‘*extra legem*’ načinom, o čemu je već bilo reči. Nakon potpisivanja Rimskih ugovora od 18. maja 1941, NDH nije bila ni država protektorat ni država u savezu sa Italijom, iako je evidentno da sa njom nije bila ravnopravna jer Ugovorom o jemstvu i saradnji između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije potonja preuzima jemstvo za političku nezavisnost NDH i njenu teritorijalnu celovitost. Nakon Rimskih ugovora, potpisan je i ugovor o uređenju hrvatsko-italijanskih privredno-carinskih odnosa, u čijem se članu 3 propisuje da svaka država ima puno pravo da primeni vlastite zakone, koji se odnose na uvoz, izvoz i prevoz određene robe u državnom, fiskalnom i valutnom pogledu, kao i propise zdravstvenog, veterinarskog i biljno-zdravstvenog redarstva, higijene i javne sigurnosti, propise za suzbijanje prevara u trgovini, za zaštitu i čuvanje umetničkog narodnog blaga i za unapređenje izvoza, osim u slučaju izuzetaka, koji su predviđeni tim sporazumom.⁷⁸ Iako je NDH nudila Italiji stvaranje personalne unije, koju je ona načelno prihvatila, do toga takođe nije došlo.⁷⁹

Inače, u tom periodu, protektorati su bili uobičajen način funkcionisanja slabih država, pa je tako zabeleženo da je delegacija Muslimana otputovala u Rim sa ciljem da italijanskoj vladi postavi zahtev da BiH proglasi za protektorat.⁸⁰ Ipak, protektorat se nije povezivao sa NDH.

Konačno, u trećem dokumentu Rimskih ugovora, određen je politički odnos Italije i NDH. U njemu se navodi da „Italija preuzima jamstvo za političku nezavisnost Kraljevine Hrvatske“ i da Hrvatska neće prihvatati međunarodne obaveze koje bi bile u suprotnosti sa tim jemstvom.⁸¹ I pored toga, diplomatska prepiska otkriva da je Hrvatska imala dovoljnu samostalnost u odlučivanju i vođenju svoje politike i u tom periodu.⁸² Tako Tomislav Jonjić zaključuje da tek nakon 10. septembra 1943. godine, kada su poništeni Rimski ugovori, Hrvatska nastupa kao potpuno suverena država,⁸³ izostavljajući u svojoj oceni samostalnost NDH u odnosu na Nemačku.

77 Nav. prema T. Jonjić, 694.

78 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 3, dok. 10.

79 H. Matković, 27.

80 Više o ovoj aktivnosti vid. u Vojni arhiv, Fond NDH, k. 215, f. 3, dok. 43/2, od 26. oktobra 1942.

81 H. Matković, 27.

82 Vid., na primer, prepis odgovora verbalne note i prepis odgovora italijanskog poslanstva u Zagrebu u kojoj moli MIP NDH da preduzme mere kod merodavnih vlasti po pitanju zajedničke saradnje italijanskog konzulata i hrvatske policije. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 252, f. 1, dok. 16, od 2. jula 1942. Vid. i izveštaj MIP-a da su italijanske vojne vlasti uhapsile i stavile pred svoj vojni sud dva građanska lica iz Karlovca za krađu i da redovno narušavaju suverenitet NDH i pored protesta koji se ulažu. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 91, f. 16, dok. 15, od 23. aprila 1943.

83 Nav. prema T. Jonjić, 694. Zanimljivo je da su nakon kapitulacije Italije svi krajevi koji su joj priključeni Rimskim ugovorima pripojeni na istočnoj obali Jadrana, uključeni u NDH. Ipak,

Međutim, treba primetiti da, iako je NDH u velikoj meri bila zavisna i od politike Trećeg rajha, kad god bi to bilo očigledno, ona se trudila da izda verbalnu notu o zadržavanju svojih suverenih prava.⁸⁴ Takođe, iz dokumenata se vidi i da je Nemačka u pojedinim situacijama „molila“ Ministarstvo spoljnih poslova NDH da preduzme odgovarajuće mere.⁸⁵ U jednoj diplomatskoj prepisci dr Eda Bulata, poslanika NDH u Rumuniji, sa Mladenom Lorkovićem, ministrom spoljnih poslova NDH, izričito se navodi da je povodom jednog skupa razgovarao sa nemačkim predstavnicima i da im je ukazao na granice njegove politike, označivši dokle može da ide u smislu nemačke težnje, a da time ne šteti hrvatskom narodu.

3.3. Međunarodno priznanje NDH

Jedno od važnih pitanja za određenje međunarodnopravnog statusa NDH jeste njeno priznanje od drugih država. Da je to pitanje veoma značajno, pokazuje i podatak da je odmah nakon proglašenja NDH Hitleru i Musoliniju upućen zahtev za priznanje nove države.

Tokom 1941. i 1943. godine, u ratnim uslovima, usledio je veći broj priznanja NDH, ali je važno pomenuti da su gotovo sve te države bile potpisnice Trojnog pakta ili Antikominternskog pakta, odnosno države povezane sa Silama osovine.⁸⁶

a) *De jure* priznanja

Prvo priznanje NDH nije došlo od Nemačke i Italije, već od Mađarske, i to na dan proglašenja nezavisnosti 10. aprila 1941. godine. Mađarska je žurila da prizna NDH, a razloge za to treba tražiti u ugovoru o večnom prijateljstvu, koji je sa Kraljevinom Jugoslavijom potpisala u decembru 1940. godine. Proglašenje NDH kao samostalne države Mađarskoj je išlo na ruku kako bi opravdala nevažnost tog ugovora, jer je Jugoslavija prestala da postoji,⁸⁷ a sve radi ostvarenja sopstvenih teritorijalnih težnji.⁸⁸

odmah nakon formiranja nove vlade u Rimu, NDH je požurila da je prizna. Šifrom je javljeno poslanstvu u Rimu da odmah stupi u vezu i saradnju sa novom vladom u Rimu i saopšti joj da je priznaje kao jedinog predstavnika Italije. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 257, f. 5, dok. 40, od 29. septembra 1943.

84 Vid., na primer, verbalnu notu o zadržavanju suverenih prava organa državne uprave na teritoriji NDH za vreme operacije čišćenja protiv partizanskih i četničkih snaga. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 243, f. 2, dok. 32, od 30. decembra 1942.

85 Vid., na primer, prepis verbalne note nemačkog poslanstva u Zagrebu u kojoj moli MIP da ispita slučaj incidenta na granici Drini i preduzme mere protiv krivaca, radi sprečavanja budućih slučajeva. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 261, f. 1, dok. 22, od 1. marta 1943.

86 Vid. i H. Matković, 26.

87 F. Jelić-Budić, 61.

88 O tome kakav je bio odnos prema Jugoslaviji, dobro ilustruje jedan dopis zamenika vojnog izaslanika upućenog vojnom izaslaniku u poslanstvu NDH, u kojem se izveštava da su opaženi plakati koji u komercijalne svrhe pozivaju strance da posete Jugoslaviju (*visitez la Yougoslavie, Besuchen Sie die jugoslawische Adria, Bled* etc.). On je odmah upozorio izvestitelja u poslanstvu NDH u Budimpešti da se plakati skinu jer je NDH nezavisna država i Jugoslavija više ne postoji. U nastavku teksta se ukazuje na to da Mađari u svakoj prilici naglašavaju i ističu dobro susedstvo

Nakon priznanja Mađarske, usledilo je priznanje novostvorene države od Nemačke 15. aprila 1941. godine, a istog dana priznala ju je i Italija. U aktu priznanja Nemačke Hitler je napisao sledeće: „Za mene je posve osobita radost i zadovoljstvo, što Vam mogu izjaviti da Njemački Reich priznaje Nezavisnu Državu Hrvatsku u času kada je hrvatski narod našao svoju dugo željenu slobodu kroz pobjedonosno prodiranje četa sila Osovine.“ Takođe, i Musolini je iskazao svoje zadovoljstvo zbog stvaranja nove Hrvatske, „koja je sebi danas izvojštila dugo željenu slobodu“.⁸⁹ U jednom dokumentu upućenom Ministarstvu spoljnih poslova naglašava se da je nezavisna i slobodna Država Hrvatska stvorena naporima Hrvata, te voljom i uz pomoć osovinskih sila Nemačke i Italije, da su u aktu priznanja obe države naglasile da je nova država „nezavisna i slobodna“, a da će njene granice biti određene naknadno, u „slobodnom, a naravno i jednakopravnom sporazumu predstavnika slobodne Hrvatske Države, te sila osovine“.⁹⁰

Nakon priznanja Nemačke i Italije, priznanje je usledilo i od drugih zemalja Trojnog pakta: Slovačke (15. aprila 1941), Bugarske (21. aprila 1941), Rumunije (8. maja 1941). Nakon priznanja NDH od Rumunije, jugoslovenska vlada je uložila protest povodom uspostavljanja NDH, ukazujući na načelo međunarodnog prava da vojno zaposednuće nekog područja za vreme trajanja neprijateljstva ne menja pravni status i ne pruža zakonske osnove za uspostavljanje novog pravnog statusa na takvom području. Jugoslovenska vlada je tvrdila da je NDH nametnuta od okupatorskih vlasti i uz njihov podsticaj, da je lišena svake zakonske osnove i da predstavlja otvorenu povredu međunarodnog prava sa ciljem rasparčavanja područja Kraljevine Jugoslavije.⁹¹ Vlada je posebno tvrdila da je NDH stvorila mala grupa istomišljenika, koja nema uporište u hrvatskom narodu. Desetak dana kasnije, vlada je protestovala i zbog potpisivanja Rimskih ugovora od 18. maja, tvrdeći da oni predstavljaju povredu integriteta Jugoslavije jer se njima ustupaju delovi Kraljevine Jugoslavije Italiji. Na tu notu je odgovorio državni sekretar SAD Samner Vils (*Sumner Weeles*) koji je izrazio zgražavanje vlade SAD i američkog naroda zbog sakaćenja Jugoslavije od različitih država članica Trojnog pakta.

Ipak, taj protest nije zaustavio dalje priznanje NDH, koje je usledilo od Japana (7. juna 1941),⁹² Španije (27. juna 1941) i Finske (2. jula 1941).⁹³ NDH su priznale

sa NDH i veliko prijateljstvo sa Hrvatima, te njenu nezavisnost. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 72, f. 4, dok. 3, od 5. septembra 1942.

89 H. Matković, 25.

90 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 2, dok. 24, od 2. oktobra 1941.

91 Konstantin Fotić, *Prosvjed bivše Jugoslovenske vlade protiv uspostave NDH*, Jugoslovensko-američka izmjena nota od 24./28. svibnja 1941, 12. maj 1941.

92 Japan je u početku bio vrlo obazriv u uređenju diplomatskih odnosa sa NDH, pa je tako u jednom dopisu poslanstvu NDH napisano da je najpovoljnije rešenje da japanska vlada imenuje samostalnog poslanika u Zagrebu, po mogućnosti gospodina Rioču Umeda, koji je kulturni ataše u Sofiji i koji je iskreni prijatelj hrvatskog naroda. Dalje se navodi da je Umeda još u vreme opstanka Jugoslavije izveštavao da će ova država nestati i da će biti uspostavljena ustaška država, na čelu sa poglavnikom. Vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 241, f. 3, dok. 18. O raspravi povodom akreditovanja japanskog poslanika u Zagrebu vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 243, f. 1, dok. 32.

93 U odgovoru na priznanje NDH od Finske, Mladen Lorković je napisao da izražava najdublju zahvalnost za prijateljski čin kojim je finska vlada priznala NDH, i to u istorijskom času kada se

i neke druge države, poput Burme (7. avgusta 1943),⁹⁴ Filipina (16. avgusta 1943),⁹⁵ ali i Danske (10. jula 1943),⁹⁶ Narodne Kine (u julu 1943), Mandžurije (2. avgusta 1943) i Tajlanda (24. avgusta 1943).⁹⁷ Sve te azijske zemlje bile su pod japanskom okupacijom, tako da ne treba izgubiti iz vida činjenicu da su to bile marionetske vlade, kao što je i Danska bila nemačka marionetska država. „Slobodna Indija“ (koja je bila pod upravom privremene vlade Slobodne Indije od 1943. do 1945. godine), koja je takođe bila japanska marionetska država, poslednja je priznala NDH. To je učinila 20. novembra 1943. godine, nakon posete predstavnika Indije Subasa Šandra Bose (*Subhas Chandra Bose*), koji je, kada se vratio u svoju zemlju, poslao notu ministru spoljnih poslova NDH u kojoj izražava zahvalnost zbog formalnog priznanja provizorne vlade Slobodne Indije i iskazuje najiskrenije želje za dobrobit i napredak nezavisne Hrvatske.⁹⁸

b) *De facto* priznanja

Osim *de jure* priznanja, NDH je sa pojedinim državama, kao što su Francuska, Albanija, Holandija, Norveška, San Marino i Švedska, imala odnose koji se mogu tumačiti kao njeno *de facto* priznanje. Švajcarska je, na primer, zadržala konzulat u Zagrebu, na čelu sa generalnim konzulom, kojeg su hrvatske vlasti tretirale kao diplomatskog predstavnika, čime je Švajcarska *de facto* priznala novoosnovanu državu. Ona je vremenom, pod uticajem američke i britanske diplomatije, odbila da izričito prizna NDH i nastavila je da održava diplomatske odnose sa Kraljevinom Jugoslavijom, koja je imala svoju ambasadu u Bernu.⁹⁹ Istovremeno,

oba naroda bore protiv zajedničkog neprijatelja. Vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 5, dok. 18. *Reconnaissance de l'ure*, MNO FNRJ, br. 50/2–2.

94 Vid. telegram MSP Burme upućen MIP-u NDH o proglašenju nezavisnosti države Burme i osnivanju samostalne vlade, sa željom za ostvarenje prijateljskih odnosa dve zemlje. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 260, f. 5, dok. 23, od 19. avgusta 1943. Ministar spoljnih poslova Burme javlja da je primio telegram o priznanju države Burme od NDH. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 310 B, f. 3, dok. 51, od 17. avgusta 1943.

95 Vid. telegram Milana Budaka upućen predsedniku Republike Filipini o priznanju Republike Filipini od vlade 16. oktobra 1943. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 264, f. 5, dok. 9, od 16. oktobra 1943.

96 Hrvatska je obavestila dansku vladu o proglašenju nezavisnosti države i u svom dopisu nabrojala da su je već priznale Nemačka, Italija, Japan, Mađarska, Bugarska, Slovačka i Rumunija, čime je ona postala potpuno suvereni subjekt međunarodnog prava. – Vojni arhiv, Fond NDH, K. 236, f. 2, dok. 59, od 17. juna 1941.

97 Pojedini izvori navode da je 12 država priznalo NDH, ali je taj broj zapravo nešto veći. Vid. Anđelko Vlašić, *Pokušaji uspostave diplomatskih odnosa Nezavisne Države Hrvatske i Republike Turske* (1941–1944), Sveučilište u Zagrebu, Zagreb 2013, 3; Aleš Mardetko, *Predstavništvo nezavisne Države Hrvatske u Mariboru 1941.-1945.*, god. 35, br. 3, Zagreb 2003, 824. Za priznanje mandžurijske vlade vid. i Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 1, dok. 14, gde se u aktu priznanja navodi da će redovni i prijateljski odnosi, koji su sada sretno uspostavljeni između dve zemlje biti unapređeni i produbljeni u budućnosti. U svom dopisu tajlandskoj vladi Mile Budak, ministar spoljnih poslova, iskazuje zahvalnost i obaveštava suprotnu stranu o želji za uspostavljanjem prijateljskih odnosa sa Tajlandom. Vid. Notu njegovoj Preuzvišenosti, Ministru vanjskih poslova NDH, br. 38/3–8.

98 Njegovoj preuzvišenosti ministru vanjskih poslova Hrvatske, br. 15/3–10, 10. prosinac 1943.

99 T. Jonjić, 696.

Švajcarska je dopustila otvaranje Stalne trgovinske delegacije NDH u Cirihi, koja je obavljala i izvesne diplomatsko-konzularne poslove.¹⁰⁰ Te dve zemlje su sklopile i dva međunarodna ugovora o uzajamnim pravima i obavezama u oblasti robnog i platnog prometa u septembru 1941. godine, a 1942. godine vođeni su i trgovački pregovori.¹⁰¹

Takođe, NDH je u Parizu otvorila Trgovinsko-kulturnu delegaciju i imala je svog ekonomskog predstavnika u Lionu, dok je Francuska imala svoj konzulat u Zagrebu, a obe zemlje su potpisale trgovački sporazum 16. marta 1942. godine.¹⁰²

Vatikan nije formalno priznao NDH, ali je uputio apostolskog legata u Zagreb,¹⁰³ dok je hrvatska vlada u Vatikanu otvorila Ured izvanrednog opunomoćenika, koji je formalno bio nezavisan od poslanstva NDH u Rimu.¹⁰⁴ Stepinac i Pavelić su od Vatikana zatražili priznanje još u aprilu 1941. godine, ali je Vatikan doneo odluku da zadrži diplomatske odnose s jugoslovenskom vladom u Londonu. U maju iste godine, papa je dao instrukcije katoličkom kliru o odnosu sa novim ustaškim režimom u kojem ih savetuje da budu obazrivi i da se drže dalje od politike, a kada već moraju da se upletu u politiku, da uvek vode računa o interesu Crkve.¹⁰⁵ Iako je predstavništvo Vatikana obavljalo i diplomatske funkcije, njegov primarni zadatak u NDH bilo je povezivanje sa katoličkim vernicima u Hrvatskoj.¹⁰⁶

Posebno je interesantan odnos NDH sa Španijom, koja se nakon kapitulacije Jugoslavije okrenula ka novonastaloj državi. Sam čin priznanja bila je i potvrda simpatija generala Franka prema Silama osovine i njihovim saveznicima, prvi put nakon 1939. godine i proglašenja neutralnosti prema zaraćenim stranama u sukobu.¹⁰⁷ Španija je jedina otvorila svoje diplomatsko predstavništvo, a da nije bila direktna učesnica u Drugom svetskom ratu. U svom aktu o priznanju, Španija navodi da je rešila da prizna *de jure* hrvatsku vladu i da predlaže da se uspostave redovni diplomatski odnosi radi ostvarenja još čvršćih prijateljskih veza između dva naroda.¹⁰⁸ Međutim, to nije sprečilo Španiju da i nakon priznanja nastavi da održava diplomatske odnose sa izbegličkom vladom u Londonu, sve dok, na insistiranje Hrvatske, diplomatski odnosi nisu prekinuti 4. februara 1942.¹⁰⁹ Ipak, čak i tada, predstavnici jugoslovenske diplomatije nastavili su delovanje u Španiji, odnosno u

100 Isto; Hrvoje Matković, 26. Videti i Aleš Mardetko, 825.

101 Videti izveštaj o trgovačkim pregovorima sa Švajcarskom, Vojni arhiv, Fond NDH, K. 256, f. 7, dok. 32, od 16. marta 1943.

102 Aleš Mardetko, 825.

103 Tvrtko Jakovina, 8.

104 Vatikan je tokom rata i dalje priznavao jugoslovensku izbegličku vladu u Londonu. Videti Hrvoje Matković, 26.

105 Videti više o ovome u Haris Avdic Pejicic, *Pro Aris et Focis: the Roman Catholic Church and the Independent State of Croatia*, Pecob's Volumes, selected MIREES master thesis, 2014/2015, 50.

106 Karlo Budor, *Španjolska diplomacija i Nezavisna Država Hrvatska*, Školska knjiga, Zagreb 2013, 18.

107 Isto, 18–19.

108 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 235, f. 2, dok. 51. Vid. i izraz zahvalnosti povodom proglašenja NDH od Španije – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 2, dok. 31, od 7. oktobra 1941.

109 Karlo Budor, 20.

Madridu je nastavio da deluje otpravnik poslova, te su oba predstavništva delovala do završetka Drugog svetskog rata.¹¹⁰ Zanimljivo je da odnosi između NDH i Španije nisu bili čisto politički, već je Hrvatska insistirala na razvoju trgovačke saradnje dveju zemalja.¹¹¹ Poslanici iz Hrvatske povučeni su u proleće 1944. godine, kada je španska vlada donela odluku da se distancira od Sila osovine i njihovih satelita, a predstavništvo je zatvoreno nakon poraza NDH.¹¹² Međutim, interesantan je podatak da je hrvatsko predstavništvo nastavilo poluslužbeno da deluje u Madridu još neko vreme, iako nije imalo spoljne obeležje.¹¹³

NDH je pokušavala da uspostavi diplomatske odnose i sa Turskom, koja je proglasila neutralnost 26. juna 1940. godine, jer su je savezničke države posmatrale kao kvislinšku tvorevinu.¹¹⁴ Turska je bila posebno značajna zbog proširenja broja pristalica među muslimanskim stanovništvom, ali i zbog učvršćivanja međunarodnog položaja NDH i približavanja Turske Silama osovine, koje bi se tako preko Kavkaza svojim vojnim delovanjem približile Sovjetskom Savezu.¹¹⁵ Međutim, priznanje NDH bi uzdrimalo tursku neutralnost i značilo bi da se Turska okrenula ka Silama osovine.¹¹⁶ I nemačke diplomate su ometale uspostavljanje odnosa NDH i Turske, posebno u domenu trgovinske razmene, smatrajući svaki odnos sa neutralnim državama sumnjivim.¹¹⁷ Iz svih tih razloga, kao i usled aktivnosti britanske i jugoslovenske diplomatije, Turska nije priznala NDH.

v) Diplomatske aktivnosti

NDH je tokom svog postojanja otvorila veći broj predstavništava u inostranstvu.

- U Nemačkoj: poslanstvo u Berlinu, generalni konzulat u Beču, konzulati u Minhenu, Gracu¹¹⁸ i Pragu (do 23. avgusta 1943. bio je generalni konzulat).¹¹⁹ Postojali su i počasni konzulati u Lajpcigu, Hanoveru, Drezdenu, Kelnu, Bremenu, Koblenzu i Breslau.

110 Više o odnosu Španije prema Kraljevini Jugoslaviji i NDX vid. u M. Eiroa, *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental* (1939–1955), Barcelona 2001, 26–27.

111 K. Budor, 21.

112 *Isto*, 27.

113 *Isto*, 28.

114 A. Vlašić, 3.

115 Milan Ristović, „Pokušaji Nezavisne Države Hrvatske da uspostavi diplomatske odnose s Turskom“, *Istorija 20. veka, Časopis Instituta za savremenu istoriju* 1/1983, 60, 72.

116 Tomislav Jonjić, *Hrvatska vanjska politika 1939–1942*, Libar, Zagreb 2000, 532.

117 A. Vlašić, 7.

118 U dopisu konzulata NDH iz Graca od 25. januara 1942. godine stoji da je osnovan 8. septembra 1941. i da je do kraja godine imao 3.337 opštih slučajeva i devet tajnih i vrlo tajnih slučajeva. U početku su skoro isključivo izdavali propusnice (1.801) i vize (1.794) za hrvatske radnike i obavljali posao nadzora nad izvršenjem radnih ugovora. Vid. Konzulat NDH Graz, Izveštaj o radu Konzulata u godini 1941, br. 526/42, 25. siječanj 1942.

119 Vid. informaciju prosledenu odseku za germanske zemlje MIP-a u Zagrebu o tome da je generalni konzulat NDH u Pragu naredbom ministra spolnjih poslova br. 8418/43, od 23. avgusta 1943. dobio naziv Konzulat. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 264, f. 5, dok. 30, od 22. oktobra 1943.

- U Mariboru je otvoren počasni konzulat, jer su Nemci anektirali deo slovenačkog područja.¹²⁰ Konzulat je radio pod različitim imenima (kao konzulat i konzularna agencija)¹²¹ i sa sve užim poljem rada sve do maja 1945. godine.
- U Italiji: poslanstvo u Rimu, generalni konzulat u Milanu i konzulati u Rijeci, Zadru (do 1943) i Ljubljani, a pred kraj rata i u Trstu.
- U Bugarskoj: poslanstvo u Sofiji.
- U Mađarskoj: poslanstvo u Budimpešti.
- U Rumuniji: poslanstvo u Bukureštu.
- U Slovačkoj: poslanstvo u Bratislavi.
- U Španiji: poslanstvo u Madridu.
- U Finskoj: poslanstvo u Helsinkiju.
- U Japanu: poslanstvo u Tokiju.
- U protektoratu, generalni konzulat NDH u Pragu, a u Srbiji generalna agencija.¹²²

U dopisu Ministarstva spoljnih poslova Ministarstvu unutrašnjih poslova od 1. septembra 1941. godine navedeno je da će italijanska diplomatska predstavništva preuzeti zaštitu hrvatskih građana i u Brazilu, Čileu, Argentini, Urugvaju, Peruu i Boliviji, sve dok se u tim zemljama ne uspostave hrvatska diplomatska predstavništva.¹²³ Takođe, u jednom dopisu predlaže se formiranje konzulata u Subotici, radi zaštite bačkih Hrvata (Bunjevaca i Šokaca) u ličnim i imovinskim predmetima, zbog čega se od poslanika traži da mađarskim vlastima predloži osnivanje konzulata u Subotici, a ako mađarske vlasti na to ne pristanu, onda u Segedinu.¹²⁴ Zahtev je potkrepljen jednim izveštajem o asimilaciji hrvatskog življa od strane mađarskih vlasti, ali do otvaranja konzulata nije došlo.

S druge strane, u Zagrebu je bilo otvoreno osam poslanstava i 12 konzulata. Strane države su imale sledeća predstavništva u NDH:

- Nemačka: poslanstvo i konzulat u Zagrebu,
- Italija: poslanstvo i konzulat u Zagrebu,
- Argentina: konzulat u Zagrebu,

120 O molbi za postavljanje počasnog konzula u Mariboru vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 234, f. 1, dok. 54, od 12. avgusta 1941.

121 U izveštaju o poslovanju konzulata i konzularne agencije u Mariboru od 1941. godine navodi se da je prvenstveni cilj rada zaštita Hrvata od nemačke vojske nakon okupacije Donje Štajerske, kao i onih koji žive u Kranjskoj i Koruškoj. Tako je konzulat uložio 71 protest zbog zaplene imovine i lišenja slobode hrvatskog življa, overu propusnica oko 6.000 i izdavanja 1.352 besplatnih viza, slanja odgovora za 1.544 dopisa, od kojih pet tajnih i tri vrlo tajna dopisa. Vid. NDH, Ministarstvo vanjskih poslova, Izveštaj o poslovanju konzulata i konzularne agencije u Marburgu za god. 1941, br. 48/1942, od 5. januara 1942.

122 Војни архив, Фонд НДХ, К. 233, ф. 4, док. 30.

123 NDH, Ministarstvo vanjskih poslova Zagreb, br. 607/1941, od 1. septembra 1941.

124 Nastojnik odsjeka za Podunavlje Poslanstvu NDH u Budimpešti, br. V.T. 59/1943, Zagreb, od 12. februara 1943.

- Bugarska: poslanstvo u Zagrebu,
- Finska: konzulat u Zagrebu,
- Francuska: konzulat u Zagrebu,
- Mađarska: poslanstvo u Zagrebu,
- Rumunija: poslanstvo i konzulat u Zagrebu,
- Slovačka: poslanstvo u Zagrebu,
- Švajcarska: konzulat u Zagrebu,
- Švedska: konzulat u Zagrebu,¹²⁵
- Španija: konzulat u Sušaku.¹²⁶

Američki konzulat u Zagrebu je ukinut nakon što je NDH objavila rat SAD i Velikoj Britaniji u decembru 1941. godine.¹²⁷ U nalogu za zatvaranje ambasade ministra spoljnih poslova generalnom konzulu SAD stoji: „Američke konzularne vlasti u Njemačkom Reichu i u Italiji kroz dulje su vrijeme na nedozvoljen način podupirale ratne neprijatelje tih dviju zemalja. Spremnost na jednako držanje utvrđena je i sa strane američkih konzularnih vijesti u Zagrebu. Nezavisna Država Hrvatska stojeći kao član Trojnoga pakta u savezničkim odnosima sa ta dva Imperija, te kao član europske zajednice, odlučna je da ne podnosi takve rabote. Stoga imam jasan nalog sa strane svoje vlade da zatražim, da se američki generalni konzulat u Zagrebu odmah povuče i zatvori.“¹²⁸

g) Samostalnost u radu diplomatskih predstavništava

Primarna uloga diplomatskih predstavništava bila je da vode računa o ratnim prilikama i o političkim dešavanjima u svetu i zemlji u kojoj je ambasada otvorena, dok je uloga konzulata bila da zaštiti hrvatsko stanovništvo od nasilja, da zaštiti njihovu imovinu, da daje informacije i savete u svim situacijama koje su se odnosile na nesigurna stanja u tim zemljama.¹²⁹

U jednom pismu upućenom svim diplomatskim i konzularnim predstavništvima naveden je dopis ministra spoljnih poslova o potrebi određivanja jednog činovnika predstavništva sposobnog da bude izvestilac za državna pitanja sa ciljem prikupljanja i proučavanja prilika u drugim zemljama, a posebno susednim. Ovde se prvenstveno misli na rešavanje pitanja trgovinske, finansijske, carinske i opšte politike NDH, na pripreme i zaključenje trgovinskih i drugih ugovora i sporazuma između NDH i drugih zemalja, posredovanje u dopisivanju o državničkim pitanjima između službenih ustanova NDH u zemlji sa inostranstvom i stranim predstavnicima u NDH i obrnuto, saradnju sa nadležnim ministarstvima i njihovim ustanovama

125 Spisak dostupan u Arhivska građa NDH, Ministarstvo vanjskih poslova NDH, br. 11/1–5, 134.

126 Karlo Budor, Španjolska diplomacija i Nezavisna Država Hrvatska, Okolska knjiga, Zagreb 2013, str. 18.

127 Izveštaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za treću deseticu (20.-30) srpnja 1941, br. 21/3–2, 84, Arhivska građa Fond NDH.

128 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 2, dok. 50, od 22. juna 1941.

129 Više, na primer, o radu konzulata u Mariboru vid. u A. Marđetko, 823–834.

u rešavanju državnih pitanja u vezi sa prestankom postojanja Jugoslavije, sa ratom i privremenim merama.¹³⁰

Ministarstvo spoljnih poslova se saglašavalo sa imenovanjem diplomatskih predstavnika u Hrvatskoj. Na primer, 1. septembra 1942. godine, ministar spoljnih poslova je dao egzekvaturu na imenovanje dokonzula Finske Hansa Markula (*Hannes Markkul*), a njegov delokrug je priznat na teritoriji čitave NDH.¹³¹ Posebno je važno naglasiti da su diplomatska predstavništva obavljala poslove koji su bili prilagođeni ratnim prilikama. Tako su imenovani i vojni atašei. Na primer, u jednom dopisu poslanik NDH u Bratislavi obratio se Ministarstvu domobranstva (odbrane) i ukazao na to da je prilikom njegove posete slovačkom ministru vojske, vrhovnom zapovedniku generalu Šatlošu, ovaj izrazio želju da i NDH što pre imenuje vojnog atašea u poslanstvu u Bratislavi.¹³²

Interesantno je i da je poslanstvo Rumunije uputilo Ministarstvu unutrašnjih poslova NDH verbalnu notu o posredovanju kod nadležnih vlasti za izdavanje ovlašćenja za let i vize trima avionima koji su prevozili zlato u vlasništvu države iz Švajcarske u Rumuniju.¹³³ Kako je više poslanstava u Zagrebu tražilo od Ministarstva unutrašnjih poslova posredovanje u izdavanju dozvola za prelet preko teritorije NDH, Ministarstvo spoljnih poslova je reagovalo i tražilo da se obznani da je za odobrenje preleta preko „suverenog područja Nezavisne Države Hrvatske“ potrebno direktno obraćanje tom ministarstvu.¹³⁴

d) Protestne note

O dovoljnoj samostalnosti diplomatije NDH govore i protestne note koje su često upućivane upravo zemljama prema kojima je NDH imala najveći stepen zavisnosti, a i one su ih upućivale novonastaloj državi. Tako su, na primer, italijanske vlasti uputile protestnu notu protiv uplitanja hrvatskih vlasti u poslove te države u anektiranom delu Dalmacije.¹³⁵ U jednom dopisu se izražava protest zbog pozivanja osoblja predstavništava NDH u Rajhu na razne službe pri vazdušnoj odbrani, pretnjom kaznama u slučaju neodazivanja pozivu. Savetnik poslanstva u Berlinu izrazio je nezadovoljstvo takvom praksom, ukazujući na to da su oni činovnici hrvatskog Ministarstva spoljnih poslova koji se mogu odazvati molbi nemačkih vlasti tek kada im to poslovi vlastitog ureda dozvoljavaju, te da im se može izaći u susret uljudnim pozivom i molbom, a ne pretnjama.¹³⁶ Takođe, 10. jula 1941. godine ministar spoljnih poslova Mladen Lorković predao je mađarskom poslaniku Ferencu Marosiju (*Ferenc Marossy*) u ime vlade oštru protestnu notu povodom proglašavanja mađarskog vojnog zapovednika u Čakovcu od 9. jula iste godine, prema kome se područje Me-

130 NDH, Ministarstvo vanjskih poslova, br. Upr. 249/1942, okružnica br. 49.

131 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 63, f. 5, dok. 39, od 25. septembra 1942.

132 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 61a, f. 7, dok. 49. Vid. i Vojni arhiv, Fond NDH, k. 61a, f. 7, dok. 48, o potrebi imenovanja zrakoplovnog izaslanika NDH u Italiji.

133 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 214, f. 7, dok. 14, od 21. avgusta 1942.

134 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 234, f. 1, dok. 18, od 29. novembra 1941.

135 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 237, f. 2, dok. 50, od 17. decembra 1941.

136 Poslanstvo NDH Berlin, Upotreba hrvatskog činovništva pri zračnoj odbrani, br. P. 4345–43.

dimurja uvodi, umesto u hrvatsku, u mađarsku vojnu upravu, zbog čega se smatralo da je ta oblast pripojena Mađarskoj.¹³⁷

Važno je pomenuti i da se u brojnim diplomatskim prepiskama insistira na nezavisnosti NDH. Na primer, u jednom izveštaju konzulata u Ljubljani, poslanik informiše ministra spoljnih poslova o tome da je prilikom razgovora sa slovenačkim novinarima ukazao na borbu hrvatskog naroda, „njegovu želju za slobodom i državnom samostalnošću, koja je sada konačno oživotvorena u Ustaškoj Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“.¹³⁸

đ) Objava ratova

NDH je samostalno objavljivala i rat neprijateljskim državama. Tako je u decembru 1941. godine samostalno objavila rat SAD i Velikoj Britaniji. U objavi se kaže da je mlada NDH odlučila da u duhu nove Evrope sudeluje u oblikovanju budućnosti. Iz tog razloga, navodi se dalje: „ne osjećamo da smo samo Trojnim paktom obvezani prema našim velikim saveznicima, već potpuno po našem najdubljem uvjerenju, kada utvrđujemo, da i Nezavisna Država Hrvatska proglašuje ratno stanje“ sa te dve zemlje.¹³⁹

U jednom dopisu posvećenom angloameričkim ratnim zarobljenicima ukazano je na to da je NDH od aprila 1941. godine subjekat međunarodnog prava, a od decembra iste godine u ratnom stanju sa angloameričkim zemljama i da je ratujuća strana u smislu međunarodnog prava. Tako je obavezna i da poštuje međunarodno pravo, a naročito Ženevsku konvenciju od 27. jula 1929. godine, kao i relevantno običajno pravo. Ukazuje se na kršenje međunarodnog prava i posledice tako loše prakse.¹⁴⁰

U jednoj diplomatskoj noti se navodi da je NDH ratujuća strana u smislu međunarodnog prava i da kao takva uživa određena prava i ima obaveze koje proističu iz tog njenog međunarodnog položaja. Tako se naglašava da za postupanje sa ratnim zarobljenicima važe pravila međunarodnog običajnog prava, posebno Ženevska konvencija od 27. jula 1929. godine. NDH je pristupila Ženevskoj konvenciji 20. januara 1943. godine, a njen pristup je notifikovan svim državama učesnicama konvencije (njih 52, među kojima su bile i Velika Britanija i SAD), sa neodložnim dejstvom od časa notifikacije (13. mart 1943). U tom dopisu se navodi da zarobljavanje angloameričkih aviona od hrvatskih oružanih snaga, koji se kasnije izručuju nemačkoj vladi, predstavlja praksu kojom se krši međunarodno pravo jer se Ženevskom konvencijom traži humano postupanje sa ratnim zarobljenicima, a ne njihova predaja trećoj državi. Tu se objašnjava da takva praksa može izložiti NDH međunarodnoj odgovornosti, koja se može odraziti državno, politički i vojnički, a time se dezavuiše i „međunarodna individualnost i nezavisnost Nezavisne Države

137 Izveštaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za prvu deseteticu (1.-10) srpnja 1941, br. 54/3-2, 84, Arhivska građa Fond NDH.

138 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 234, f. 3, dok. 36, od 25. septembra 1941.

139 Vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 5, dok. 11.

140 Anglo-američki ratni zarobljenici, Rec. 1928 IT 21, br. 43/4-1.

Hrvatske“.¹⁴¹ S druge strane i Međunarodni komitet Crvenog krsta je želeo da uredi međusobne odnose radi humanog tretmana žrtava rata i poštovanja Ženevskih konvencija, te je tražio od vlade Hrvatske da primenjuje princip reciprocita i da imenuju jednog člana u MKCK iz Hrvatske.¹⁴²

3.4. Potpisani sporazumi i članstvo u organizacijama

Tokom svog kratkog postojanja, NDH je sklopila veći broj međunarodnih ugovora. Samo tokom prve dve godine svog postojanja, NDH je potpisala 36 međunarodnih ugovora iz različitih oblasti, uglavnom politike, privrede i kulture.¹⁴³ Takođe, pristupila je i određenom broju međunarodnih konvencija. Ona je bila stranka višestranih ugovora sa Norveškom, Holandijom, Francuskom, San Marinom, a pristupila je i Međunarodnoj konvenciji o telekomunikacijama od 25. maja 1941. godine, Ženevskoj konvenciji za poboljšanje sudbine ranjenika i bolesnika u vojskama na bojnopolju, kao i Ženevskoj konvenciji o postupanju s ratnim zarobljenicima iz 1929. godine.¹⁴⁴ Posebno je značajno da je Švajcarska kao depozitar nekih međunarodnih ugovora bez rezervi potvrdila hrvatske notifikacije o pristupu tim ugovorima.¹⁴⁵

Na insistiranje Nemačke, NDH je nakon sticanja nezavisnosti pristupila Privremenom sporazumu od 12. septembra 1940. godine kojim je ustanovljeno međunarodno dunavsko povereništvo za Dunav iznad Braile.¹⁴⁶ To je učinila diplomatskim putem, izražavajući želju da pristupi tzv. privremenom bečkom sporazumu za dunavske poslove iznad Braile i postala je član Savetodavnog odbora.¹⁴⁷ Time je NDH prihvatila načelo slobodne plovidbe na Dunavu i vodenim putevima.

NDH je tokom svog postojanja zaključila i veći broj bilateralnih ugovora. U Madridu su 7. jula 1942. godine sklopljena dva ugovora između NDH i Španije: Hrvatsko-španjolski trgovački i plaćevni sporazum¹⁴⁸ i Hrvatsko-španjolsko utanačenje o carinama i plovidbi.¹⁴⁹ Takođe, NDH je sa Nemačkom potpisala sporazum o priznanju prava na dobijanje penzije hrvatskim penzionerima koji su penzije zaradili u Kraljevini Jugoslaviji, a koju je Nemačka isplaćivala.¹⁵⁰ Sa Nemačkom je potpisan i niz sporazuma koji se odnose na uređenje radova i plovidbe na plovnim

141 Vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 5, dok. 11.

142 Comité International de la Croix-Rouge, RW/AMG, G.17/Cr. G. 6 IC, Genève, le 24 juillet 1942. U pitanju je prepiska gospodina Barbeja (*Barbey*), predstavnika Međunarodnog komiteta Crvenog krsta, sa ministrom spoljnih poslova Mladenom Lorkovićem.

143 Mladen Čolić, *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska 1941*, Delta-Pres, Beograd 1973, 112–115.

144 A. Mardetko, 824.

145 T. Jonjić (2011), 696.

146 Kratak prikaz međunarodnih odnosa na Dunavu, br. 12/5–2.

147 NDH je primljena u članstvo 18. septembra, na trećem zasjedanju Savetodavnog odbora u Beču od 15. do 18. septembra 1941. godine i odmah je učestvovala i na četvrtom zasjedanju, održanom od 24. do 27. februara 1942.

148 Vojni arhiv, Fond NDH, K. 241, f. 3, dok. 13, od 19. marta 1942.

149 K. Budor, 23.

150 A. Mardetko, 826.

rekama.¹⁵¹ Potpisani su i neki drugi ugovori, poput onog koji se odnosi na stavljanje bivših jugoslovenskih sprava za održavanje rečnih polovnih putovanja na upotrebu NDH,¹⁵² ili onog kojim se reguliše pitanje raščišćavanja izvesnih zemljišnih vlasničkih odnosa u pograničnim područjima.¹⁵³

Sa Italijom su razmenjene note u vezi sa podelom brodova bivše Jugoslavije,¹⁵⁴ a zaključen je i ugovor o kulturnoj saradnji.¹⁵⁵ Taj ugovor se odnosio na uspostavljanje katedre za italijansku civilizaciju i političku pravnu misao, odnosno katedre za hrvatski jezik, osnivanje univerzitetskih lektorata, razmenu univerzitetskih profesora, obavezu učenja italijanskog jezika u državnim školama i sl.¹⁵⁶ Posebno je interesantan sporazum kojim se uređuje situacija u Obalnom području sa Italijom od 16. novembra 1941. godine, u kojem se ističe povećanje autoriteta hrvatskih vlasti. Tako se u jednom dopisu zamenika ministra spoljnih poslova poslaniku Karčiću naglašava da je važno sprovesti ovaj sporazum i da se ovaj povoljan položaj iskoristi, jer bi neuspeh išao na štetu NDH i „za tvrdnju da nismo bili u stanju da organiziramo upravu, da sprečimo pacifikaciju i da nećemo izvršiti sporazume, a to bi moglo kasnije služiti kao povod za kasnije nepovoljne mjere protiv nas“.¹⁵⁷ Dokumentovano je i da su pregovori od 5. i 16. decembra, kada su sporazumi zaključeni, protekli u konstruktivnoj atmosferi i u duhu sporazuma o savezu i saradnji između hrvatskih civilnih vlasti i italijanskih vojnih vlasti, kao i „preuzimanje pune kontrole hrvatskih građanskih vlasti nad pučanstvom... spomenutih područja“.

NDH je sa Kraljevinom Mađarskom potpisala sporazum o službenosti na donici Drave¹⁵⁸ i ugovor o malom graničnom prometu.¹⁵⁹ Sa Bugarskom su zaključeni Kulturna konvencija i Ugovor o uzajamnoj pravnoj zaštiti u sudskoj pomoći u stvarima građanskog i trgovačkog prava 18. februara 1943. godine,¹⁶⁰ koji se odnosi na pitanja sudske zaštite, priznavanje tzv. siromaškog prava (oslobađanje od sudskih troškova), pravnu pomoć, način dostave spisa i slično. U prepisci povodom tog događaja, izričito je navedeno da je bugarski ministar pravde poslaniku Hrvatske rekao da će sa njihove strane sporazum potpisati ministar spoljnih poslova jer se radi o međunarodnom ugovoru.¹⁶¹ Sa Slovačkom i Finskom je zaključen trgovinski ugovor u oktobru 1941. godine.¹⁶² Sa Slovačkom je zaključen i ugovor o kulturnoj saradnji kako bi se pojačale postojeće prijateljske veze i izgradnja kulturnih odnosa u oblasti kulture, nauke, književosti i umetnosti.¹⁶³ Ugovor je sadržao 21 član i

151 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 87, f. 49, dok. 6, od 13. marta 1943.

152 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 5, dok. 31, 33.

153 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 261, f. 5, dok. 30/1–36, od 16. aprila 1943.

154 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 286, f. 3, dok. 5, od 25. jula do 1. avgusta 1942.

155 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 310 G, f. 2, dok. 8.

156 Vid. tekst ugovora u Vojni arhiv, Fond NDH, k. 239, f. 3, dok. 12.

157 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 221, f. 7, dok. 38, od 7. decembra 1941.

158 Vid. sporazum u Vojni arhiv, Fond NDH, k. 87, f. 49, dok. 12.

159 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 235, f. 2, dok. 51.

160 Zapisnik sa pregovora, MNO FNRJ, br. 3/5–3.

161 Vid. Vojni arhiv, Fond NDH, k. 233, f. 2, dok. 40, od 5. decembra 1941.

162 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 235, f. 2, dok. 51.

163 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 245, f. 2, dok. 53.

odnosio se na otvaranje tečajeva jezika, istorije i književnosti, imenovanje lektora, razmenu univerzitetskih profesora, davanje stipendija i olakšica za mlade, priznanje diploma, organizovanje kulturnih izložbi i sl.

NDH je pristupila i Svetskom poštanskom savezu, a učestvovala je i u radu Savetodavnog odbora za dunavske poslove.¹⁶⁴ Takođe, u Luganu su vođeni pregovori o pristupanju NDH međunarodnoj Železničkoj uniji u Bernu.¹⁶⁵ NDH je 15. juna 1941. pristupila Trojnom paktu,¹⁶⁶ a u novembru iste godine i Antikominternom paktu (nemačko-japanski ugovor od 25. novembra 1936. godine; zemlje potpisnice su se obavezale na političku podršku u slučaju rata protiv SSSR-a).

I pored žive diplomatske i međunarodnopravne aktivnosti ustaškog režima, prethodna razmatranja nedvosmisleno ukazuju na činjenicu da NDH u pogledu nezavisnosti i državnosti, sa aspekta međunarodnog prava, predstavlja graničan slučaj.

4. Nezavisna Država Hrvatska kao granični slučaj u sivoj zoni međunarodnog prava

Kao što je rečeno, faktičko stanje koje je postojalo tokom trajanja NDH, a koje je izloženo u prethodnom delu teksta, govori u prilog činjenici da se NDH ponašala kao novostvorena država, da je imala brojne diplomatske aktivnosti i da je više puta isticala potrebu za očuvanjem svojih interesa i svoje nezavisnosti, te za jačanjem svog uticaja i samostalnosti. Ipak, postavlja se pitanje da li je u dovoljnoj meri vršila svoju suverenu vlast da bi mogla da se smatra državom sa stanovišta međunarodnog prava.

Videli smo u uvodu ovog rada da se NDH u doktrini najčešće kvalifikuje kao marionetska država. Pre pokušaja da se odgovori na pitanje da li je ona to zaista bila i šta se zapravo pod tim pojmom podrazumeva (4.3), slučaj NDH se mora analizirati kroz prizmu teorije efektiviteta, odnosno konstitutivnih elemenata države (4.1), a potom treba videti može li se na slučaj NDH primeniti i teorijski pristup prema kojem nastanak država ne zavisi samo od efektiviteta već i od međunarodnopravnog legaliteta (4.2).

4.1. Konstitutivni elementi državnosti pod pitanjem

Da li je NDH „činjenično postojala“ odnosno da li su u njenom slučaju postojali konstitutivni elementi države?

Ako se krene prema redosledu iz člana 1. Konvencije iz Montevidea, može se zaključiti da prva dva elementa u principu – ako se uzmu svaki ponaosob, bez me-

164 Vid., na primer, Vojni arhiv, Fond NDH, Izveštaj hrvatskog izaslanika o savjetodavnom odboru za dunavske poslove iznad Braille o VI zasjedanju odbora u Beču od 15. do 19. travnja 1943. – Vojni arhiv, Fond NDH, k. 262, f. 6, dok. 13, 19, 22/1,2, od 27. marta 1943; izveštaj sa sastanka održanog 28. septembra 1943, k. 26 – B, f. 2, dok. 44, od 17. septembra 1943.

165 Vojni arhiv, Fond NDH, k. 240, f. 12, dok. 1.

166 U izveštaju o unutrašnjoj i spoljašnjoj situaciji stoji da je ovaj „važan čin spoljne politike pozdravljen od svih prijateljskih država“. – Izveštaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za drugu deseticu (10.-20) srpnja 1941, br. 22/2–2, 84, Arhivska građa, Fond NDH.

đusobne veze sa trećim elementom koji se odnosi na postojanje vlade – ne predstavljaju poseban problem. Poteškoće, međutim, nastaju prilikom ocene postojanja trećeg elementa: vlade. Kao što smo videli, taj treći konstitutivni element poseduje dva aspekta: postojanje državnog aparata, s jedne strane, i vršenje efektivne kontrole odnosno uprave nad odgovarajućom teritorijom, s druge strane.

Što se prvog aspekta tiče, videli smo prethodno da je NDH nesumnjivo raspolagala državnim aparatom koji joj je omogućavao i da vrši unutrašnju vlast i da vodi spoljnu politiku. Kada je, pak, reč o drugom aspektu – potrebi za kontrolom odnosno vršenjem vlasti nad celokupnom teritorijom – može se reći da ona nikada nije bila efektivna. Dva su osnovna razloga takvom stanju stvari. Prvo, kako naglašava Srđa Trifković, *veliki deo teritorije NDH bio je okupiran od osovinskih vojnih snaga gde su njihovi vojni organi preuzimali i civilnu upravu, često protivno volji vlasti NDH*. „Italijanska druga armija nije se širila na polovini teritorije NDH do kraja leta 1941. shodno prethodnom dogovoru sa ustaškim vlastima“, kako naglašava autor, „već uprkos njihovim željama.“¹⁶⁷ Drugo, pored okupacionih snaga, *dodatne prostrane oblasti koje su bile pod teoretskim suverenitetom NDH, sa stotinama hiljada stanovnika – skoro isključivo Srba – od leta 1941. godine bile su pod povremenom ili trajnom kontrolom naoružanih protivnika ustaške vlasti (četnika i partizana).*¹⁶⁸

Utoliko nikako ne može biti reči o efektivnoj vlasti NDH. Ovo tim pre što se u slučaju o kojem je reč mora primeniti stroži kriterijum efektiviteta. Naime, prilikom ocene tog trećeg konstitutivnog elementa države, videli smo da se u doktrini pravi distinkcija između *efektivnog vršenja vlasti i prava na vršenje vlasti*. Pravo na vršenje vlasti može biti dovoljna mera prihvatanja nove države u situacijama kada njena državnost nije osporavana (kao u pomenutom slučaju Konga). Državnost NDH je, međutim, nesumnjivo bila osporavana. Kraljevina Jugoslavija nije prestala da postoji i njena vlada u izbeglištvu bila je priznata od većine tadašnjih država. U tom smislu se prilikom ocene državnosti NDH mora poći od strože primene trećeg konstitutivnog elementa, to jest mora se zahtevati zadovoljenje kriterijuma efektivne kontrole, koji u ovoj prilici naprosto nije ispunjen.

Suštinski je sporan i četvrti konstitutivni element države – sposobnost da uđe u odnose sa drugim državama – koji se u doktrini obično shvata kao nezavisnost. U trećem delu rada jasno je naznačeno da je NDH imala visok stepen nezavisnosti u delovanju, ali se ta nezavisnost teško može poistovetiti sa suverenošću jer je očigledno bila ograničena voljom vodećih Sila osovine. Da NDH nije bila suverena, ponajbolje se vidi u pitanjima teritorijalnog razgraničenja sa susednim državama, automatskog stavljanja oružanih snaga NDH pod stranu komandu na zahtev Sila osovine ili u ulozi Italije kao garanta „političke nezavisnosti Kraljevine Hrvatske“.

Iz svega rečenog proističe da se NDH, shodno teoriji efektiviteta, ne može u potpunosti smatrati državom iz ugla međunarodnog prava. Osim pitanja efektiviteta, ostaje da se vidi da li bi se stvaranje NDH moglo smatrati i nelegalnim.

167 Srđa Trifković, *Ustaše, balkansko srce tame*, Catena Mundi, Beograd 2016, 167–168. Vid. i: M. Colić, 126–154.

168 S. Trifković, 168.

4.2. Pravni uslovi državnosti pod pitanjem

Van svake sumnje je da je NDH nastala kao posledica nemačkog napada na Kraljevinu Jugoslaviju i da je uspostavljena pod stranom okupacijom. Van svake sumnje je i da je taj napad predstavljao povredu međunarodne legalnosti. Uprkos tim činjenicama, bilo bi ipak pogrešno napraviti paralelu sa današnjim stanjem i, recimo, sa slučajem nepriznavanja „Turske Republike Severnog Kipra“, koja je takođe nastala kao posledica nelegalne upotrebe sile, zbog čega je i ostala nepriznata. Naime, snaga međunarodnopravne norme kojom se zabranjuje upotreba sile i pretnja upotrebom sile danas je neuporedivo jača nego što je bila 1941. godine. U tom pogledu je međunarodno pravo svakako prešlo značajan put. Tako je 1914. godine, kada je Austrougarska objavila rat Kraljevini Srbiji, pravo na rat (*jus ad bellum*) predstavljalo deo normalnih i pravno prihvaćenih odnosa među državama. Tek je Poveljom UN zabranjeno „pravo“ na rat, odnosno upotrebu sile i pretnju upotrebom sile. Ta načelna zabrana sadržana u čl. 2, st. 4. Povelje UN poznaje samo dva izuzetka: upotrebu sile koja je odobrena odgovarajućom rezolucijom Saveta bezbednosti UN (čl. 42.) i urođeno pravo na samoodbranu (čl. 51. Povelje UN). U tom smislu bi poređenje slučaja NDH sa slučajevima nastalim nakon 1945. godine predstavljalo anahronizam.

Ipak, taj anahronizam bi bio samo relativnog karaktera. Ako je 1914. godine pravo na rat nesumnjivo bilo prihvaćeno i ako je nakon 1945. godine ono nesumnjivo stavljeno van snage, u periodu između dva rata došlo je do stidljivih, ali ipak osetnih pokušaja da se upotreba sile suzbije i pravno reguliše. Prvi takav pokušaj sadržan je u Paktu Društva naroda (čl. 10. i 12–15) kojim se strane obavezuju da će pristupiti arbitraži u slučaju spora koji može dovesti do povrede mira, kao i da ne mogu započeti oružana neprijateljstva pre isteka tromesečnog roka od arbitražne odluke. Međutim, tek će 1928. godine sa Brijan–Kelogovim paktom rat, odnosno upotreba sile biti proglašeni nelegalnim.

Da bi se na slučaj NDH, koja je nastala kao posledica nelegalne upotrebe sile, ipak mogao primeniti pravni uslov nastajanja države, odnosno stav da država ne sme nastati kao posledica povrede prava, naročito njegovih kogentnih normi, poput zabrane upotrebe sile, pokazuje slučaj Mandžuka i Stimsonova doktrina koja je formulisana tim povodom. Naime, Mandžuko je, nakon japanske invazije Mandžurije u septembru 1931. godine, 1. marta 1932. godine proglasio nezavisnost koja je bila priznata od nekoliko država, među kojima su se, između ostalih, našle i Salvador (1934), Nemačka i Italija (1938) ili Mađarska (1939).¹⁶⁹ Upravo je tom prilikom državni sekretar SAD Henri Stimson (*Henry L. Stimson*) izneo stav da vlada SAD „ne može da prizna legalnost bilo koje *de facto* situacije (...) niti namerava da prizna bilo koju situaciju, sporazum ili ugovor do kog se došlo na način koji je suprotan obavezama pariskog Pakta iz 1928. godine [Brijan–Kelogov pakt]“. ¹⁷⁰

169 Charles Zorgbibe, *Histoire des relations internationales, 1918–1945*, Hachette, Paris 1994, 185–191.

170 David Turns, „The Stimson Doctrine of Non-Recognition: Its Historical Genesis and Influence on Contemporary International Law“, *Chinese Journal of International Law*, 2003, 105.

Treba naglasiti dva elementa važna za naš slučaj: prvo, državni sekretar SAD je ocenu (ne)legalnosti situacije iz koje je nastao Mandžuko upravo zasnovao na kršenju norme o zabrani upotrebe sile koja je proistekla iz Brijan–Kelogovog pakta i, drugo, za Stimsonovu doktrinu nepriznavanja protivpravno nastalih situacija se smatra da je postala norma običajnog međunarodnog prava koja je primenjivana u određenom broju situacija kao što je pomenuti slučaj „Turske Republike Severnog Kipra“.¹⁷¹

Uostalom, u okolnostima Drugog svetskog rata ta doktrina je na neki način i primenjena. Naime, nijedna od država saveznica nije priznavala nasilne promene u Evropi i Aziji koje su nastale kao posledica ekspanzije Sila osovine (ova konstatacija važi i za neutralne države). Tako je NDH i njena proglašena nezavisnost bila skoro isključivo priznata od Nemačke i njenih saveznika. Kao što je prethodno rečeno, NDH je *de jure* priznalo šesnaest država od preko sedamdeset postojećih država 1939. godine. Suprotno tome, Kraljevinu Jugoslaviju i njenu vladu u egzilu priznavale su sve države koje su je priznavale i pre početka rata, a da nisu bile na strani Sila osovine.

Takvo stanje stvari je sasvim logično, mada se, paradoksalno, može reći da se manje vezuje za princip nepriznavanja nelegalnih situacija koliko za princip efektiviteta jer, kako naglašava jedan autor, „gašenje Jugoslavije, kao posledice rata, nije moglo biti prihvaćeno do krajnjeg ishoda sukoba“.¹⁷² Drugim rečima, ako se, shodno teoriji efektiviteta, promena može uzeti u obzir – nezavisno od njenog pravnog ili protivpravnog načina nastanka – ipak je neophodno sačekati i videti da li je promena konačna, odnosno da li će novonastajući efektivitet zaista biti efektivan, što se u slučaju promene nastale u ratu može sagledati samo nakon njegovog završetka.

Nezavisno od pomenutog paradoksa, u prethodnim razmatranjima je istaknuto da ocena državnosti NDH sa aspekta ispunjenja pravnih uslova nije nemoguća niti je nužno anahrona. Drugim rečima, stav prema kojem bi se NDH odricao karakter države zato što je nastala kao posledica nelegalne upotrebe sile nije potpuno bez pokrića iako ne može odigrati odlučujuću ulogu jer je, kao što je prikazano, međunarodna praksa vrlo šarolika u primeni „pravnih uslova“ prilikom stvaranja država, s jedne strane, dok je, s druge strane, norma o zabrani upotrebe sile sadržana u Brijan–Kelogovom paktu bila daleko slabije pravne snage i domašaja u odnosu na savremenu konstrukciju prava međunarodnog mira i bezbednosti sadržanu u Povelji UN.

Ipak, kada se sve rečeno ima u vidu, ostaje činjenica da NDH u velikoj meri ne ispunjava teoriju efektiviteta, a u manjoj meri ni pristup koji se zasniva na imperativu međunarodne legalnosti prilikom nastajanja novih država. Da li je ovaj zaključak dovoljan da se NDH s pravom kvalifikuje kao marionetska država?

¹⁷¹ Isto, 107, 139.

¹⁷² Angelo P. Sereni, „The Status of Croatia under International Law“, *The American Political Science Review* 35(6)/1941, 1146.

4.3. Šta je „marionetska država“?

Ako država ne ispunjava uslov efektiviteta ni pristup koji se zasniva na imperativu međunarodne legalnosti prilikom nastajanja novih država, da li se NDH može kvalifikovati kao marionetska država?

Kako se uopšte određuje marionetski karakter jedne „države“? Prema mišljenju profesora Kroforda, pretpostavka o marionetskoj prirodi najčešće će se primenjivati u slučaju režima koji su uspostavljeni pod stranom okupacijom, ili koji su posledica nelegalne upotrebe sile ili pretnje upotrebom sile. Osim toga, i druge činjenice se uzimaju u obzir da bi se došlo do zaključka o postojanju marionetske države: „da je odgovarajući entitet nelegalno uspostavljen, pretnjom ili upotrebom spoljne oružane sile, da je nametnut, i odbijen od strane većinskog dela stanovništva nad kojim pretenduje da vlada, da je u važnim stvarima predmet stranog vođstva ili kontrole, da je popunjen, naročito na najvažnijim pozicijama, državljanima dominantne države“. ¹⁷³

Komisija međunarodnih potraživanja SAD (*United States International Claims Commission*), koja je u slučaju *Socony Vaccum Oil Company* iz 1954. godine naznačila da je NDH bila marionetska država, upravo se vodila takvim kriterijumima u svom rezonovanju. Tom prilikom je Komisija, naglašavajući *da se NDH rasprostirala na približno jednoj trećini teritorije Jugoslavije i da je zahvatala približno jednu trećinu njenog stanovništva*, utvrdila da posleratna Jugoslavija nije država naslednica NDH i da ne može biti odgovorna za štetu koju je u tom periodu načinila NDH jer, kako navodi Komisija: „Tokom čitavog njenog postojanja kao takozvane nezavisne države, snage predvođene Mihailovićem i Titom su pružale organizovani otpor unutar nje. Nikada za vreme njenog četvorogodišnjeg postojanja Hrvatska nije uspostavila potpunu kontrolu nad svojom teritorijom i svojim stanovništvom. Stvorena je zahvaljujući Nemačkim i Italijanskim snagama i održavana je silom i pretnjom upotrebe sile, i čim je pretnja opala, Hrvatska je nestala (...) Dobro je utvrđeno da je Hrvatska (...) tokom čitavog svog četvorogodišnjeg postojanja (...) bila podređena, u različitom stepenu, volji Nemačke ili Italije ili obe (...)“. ¹⁷⁴

Komisija je NDH zapravo videla kao „neuspešan pokušaj“ ustaškog režima da se uz pomoć okupatorskih snaga odvoji od Jugoslavije, države koja nikada nije prestala da postoji i koja, posledično, nije mogla da snosi odgovornost za nelegalna činjenja i nepoštovanje prava na imovinu te marionetske tvorevine. ¹⁷⁵

Drugim rečima, nesporne su sledeće činjenice: NDH je nesumnjivo nastala zahvaljujući stranoj okupaciji, kojoj je prethodila nelegalna upotreba sile (mada je 1941. godine još uvek reč o nastajućoj nelegalnosti), i nesumnjivo je bila odbačena od dela stanovništva, o čemu svedoče pokreti otpora koji su bili aktivni na njenoj teritoriji. Dva ključna pitanja ostaju, međutim, otvorena: prvo, da li je NDH bila odbačena od većinskog dela stanovništva i, drugo, u kojoj meri je ona bila nezavisna u odnosu na okupatorske države Nemačku i Italiju?

¹⁷³ J. Crawford, 81.

¹⁷⁴ Isto, 79.

¹⁷⁵ P. Dumberry, 616.

Na prvo pitanje nije moguće dati precizan odgovor. Zna se zasigurno da srpski narod, koji je činio trećinu stanovništva NDH i koji je bio izložen stravičnim zločinima, nije prihvatao ustašku tvorevinu. Poznato je, međutim, i da ustaški pokret nije bio prvi izbor nacističke Nemačke. Shvatajući da će lakše upravljati jugoslovenskom teritorijom ako stvore Nezavisnu Državu Hrvatsku, Nemci su se prvo obratili predsjedniku Hrvatske seljačke stranke (HSS) Vladku Mačeku, smatrajući ga, ispravno, za pravog predstavnika hrvatskog naroda.¹⁷⁶ Za razliku od njega, ustaški pokret su smatrali nereprezentativnim i isuviše bliskim italijanskim vlastima. Predsednik HSS je, ipak, nakon kraćeg oklevanja, 3. aprila 1941. godine odbio da proglasi nezavisnost Hrvatske i prihvatio da, kao potpredsednik, uđe u vladu generala Simovića, koji je preuzeo vlast nakon 27. marta.¹⁷⁷ Utoliko se ne može sa sigurnošću tvrditi da je ustaški režim Ante Pavelića uživao apsolutnu podršku, čak i među Hrvatima. Ali, kao što je rečeno u drugom delu rada, 10. aprila, odmah nakon čitanja proglašenja Slavka Kvaternika, na radiju je pročitano i pismo Vladka Mačeka, kojim poziva „sav hrvatski narod da se novoj vlasti pokorava“ kao i „sve pristaše HSS, koji su na upravnim položajima, sve kotarske odbornike, općinske načelnike i odbornike, da iskreno surađuju s novom narodnom vladom“.¹⁷⁸

Ako, dakle, nije sasvim sigurno da je ustaški režim uživao punu podršku hrvatskog naroda, sasvim je sigurno da mu hrvatski narod, u najmanju ruku, nije pružao otpor, a zapravo je u njemu sudelovao. Očigledno je da se time jedan od značajnih kriterijuma definicije marionetske države – odbijanje od većinskog dela stanovništva nad kojim pretenduje da vlada – teško može primeniti u slučaju NDH.

Odgovor na drugo pitanje – u kojoj meri je NDH bila nezavisna u odnosu na Nemačku i Italiju? – podjednako je iznijansirao kao što je prikazano u trećem delu rada i mogao bi se grubo opisati sledećim oksimoronom: NDH je bila nezavisna, ali ne i suverena država.

5. Zaključna razmatranja

Nezavisna Država Hrvatska: zaista nezavisna ili marionetska država? Sa osloncem na međunarodnopravnu teoriju u vezi s nastankom država, može se zaključiti da NDH nikada nije uspela da prevaziđe stadijum „države u pokušaju“ zbog višestrukog i konstantnog osporavanja njene državnosti. Niti je NDH u potpunosti ispunjavala teoriju efektiviteta, niti su pravni uslovi njenog nastanka bili neupitni, a njeno postojanje je bilo oročeno trajanjem Drugog svetskog rata i okupacijom Kraljevine Jugoslavije od Sila osovine.

Istovremeno, u radu je prikazano da je NDH imala i prilično visok stepen autonomije, odnosno nezavisnog delovanja u unutrašnjim i spoljnim poslovima, što je znatno udaljava od kategorije marionetske države. Tokom svog postojanja, NDH je imala veoma aktivnu i bogatu diplomatsku aktivnost, koja se prvenstveno sastojala

176 Mario Jareb, *The NDH's Relations with Italy and Germany, Totalitarian Movements and Political Religions*, Vol. 7, No. 4, 2006.

177 Videti S. Trifković, 139–146.

178 S. Trifković, 166; B. Krizman, 386.

u praćenju događanja u zemlji imenovanja i u svetu, kao i u pružanju zaštite hrvatskom stanovništvu od nasilja i u zaštiti njihove imovine. NDH je konstantno težila što većoj samostalnosti, ulagala je i primala protestne note, samostalno je objavljivala ratove, a bila je i ugovornica većeg broja bilateralnih i multilateralnih ugovora kojima su uređivane različite oblasti, od vojnih do kulturnih. Takođe, NDH je priznavala i bila priznata od drugih država, iako su priznanja mahom usledila od nemačkih i japanskih marionetskih država.

Ni istinski država, ni istinski marionetska država, sva je prilika da se ambivalentnost NDH prelila i u domen međunarodnog prava. I zaista, teško je NDH svrstati u čiste kategorije međunarodnog javnog prava. Anđelo Pjero Sereni (*Angelo Piero Sereni*) pisao je 1941. godine da „čudan status NDH“ otvara pitanje da li se ona „može smatrati stvarnim subjektom međunarodnog prava“. Na to pitanje daje više odričan nego potvrđan, ali svakako ne i konačan odgovor.¹⁷⁹ Bliže nama, 2006. godine, pojedini autori su takođe svrstali NDH u neku vrstu prelazne kategorije „između marionetske i države satelita“.¹⁸⁰

Ta neodređenost nesumnjivo proističe i iz nepotpune elaboracije međunarodnopravnih normi u pogledu stvaranja država i iz kompleksnosti samog slučaja NDH. Iznad svega, međutim, neodređenost o kojoj je reč nesumnjivo zahteva da se izađe iz idealtipskih kategorija međunarodnog prava.

Čuveni italijanski profesor Dionizio Anciloti (*Dionisio Anzilotti*) koristio je u prvoj polovini prošlog veka pojam „zavisne države“, kojoj nije odricao mogućnost da poseduje međunarodnopravni subjektivitet.¹⁸¹ Glavna kritika upućena kategoriji „zavisnih država“ koju je koristio Anciloti počivala je pak na klasičnoj ideji da entitet „koji ne raspolaže punim i ekskluzivnim unutrašnjim i spoljnim nadležnostima tj. nezavisnošću, ne može biti kvalifikovan državom“.¹⁸²

Nezavisno od (ne)mogućnosti da se kategorija „zavisne države“ primeni na NDH, važno je istaći da samo njeno postojanje pokazuje da se odnosi između pojmova suvereniteta i (stepenovane) nezavisnosti mogu drugačije artikulirati. Slučaj NDH upravo i neminovno tera na jedno takvo promišljanje. I istorijski posmatrano nije jedini. Naime, u toku Hladnog rata, države istočnog bloka, čak i u vreme trajanja i primene Brežnjevljeve doktrine „ograničenog suvereniteta“, nesumnjivo su smatrane državama, što sa aspekta pravne doktrine takođe otvara niz značajnih i teorijski dalekosežnih pitanja.

Kada se gore navedeno ima u vidu, u slučaju NDH jasne su dve stvari. Prvo, ako se ostaje pri dobro utvrđenim kategorijama međunarodnog prava, NDH se ne

179 A. P. Sereni, 1151.

180 S. Payne, 409.

181 „Neki smatraju da međunarodnopravni subjektivitet nije kompatibilan sa stanjem podređenosti nekoj vlasti koja legalno može ograničiti ili čak ukinuti sferu slobode zavisnog entiteta (...). Izgleda ipak da takav zaključak prevazilazi premise: ispravno je zaključiti da zavisan entitet ne poseduje međunarodnopravni subjektivitet u odnosu na entitet od koga zavisi, ali nije ispravno tvrditi da ne može posedovati međunarodnopravni subjektivitet u odnosu na druge entitete, prema kojima je njegova sfera slobode upravo zagarantovana međusobnim ugovorima.“ – Dionisio Anzilotti, *Cours de droit international*, Edition Panthéon-Assas, Paris 1999, 203–204.

182 Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 457.

može smatrati državom iz ugla međunarodnog prava, premda nije reč ni o čisto marionetskoj tvorevini. Drugo i važnije, slučaj NDH se zbog svoje specifičnosti ne može sagledavati u čistim (postojećim) kategorijama međunarodnog prava i nesumnjivo zahteva dodatnu teorijsku elaboraciju u kojoj treba tražiti ne samo odgovor na pitanje o međunarodnopravnom statusu NDH, već i odgovor na pitanje o njenoj neizbežnoj odgovornosti za učinjene masovne zločine. U odsustvu konceptualnog obogaćivanja međunarodnopravne teorije, potpuno razjašnjenje pravne prirode Nezavisne Države Hrvatske ostaje teško dostižan zadatak.

Rezime

U radu se analizira da li se Nezavisna Država Hrvatska (NDH) može smatrati državom sa stanovišta međunarodnog prava. Autori polaze od teorijskog razmatranja pravila međunarodnog prava o nastanku država i elementima državnosti i zaključuju da NDH nikada nije uspela da prevaziđe stadijum „države u pokušaju“ jer nije u potpunosti ispunila teoriju efektiviteta, a njeno postojanje bilo je oročeno trajanjem Drugog svetskog rata. Istovremeno, u radu je prikazano da je NDH imala i prilično visok stepen autonomije, odnosno nezavisnog delovanja u unutrašnjim i spoljnim poslovima, što je znatno udaljava od kategorije marionetske države. Autori se slažu u oceni da ta neodređenost nesumnjivo proističe iz nepotpune elaboracije međunarodnopravnih normi u pogledu stvaranja država, ali i iz kompleksnosti samog slučaja NDH i da zbog nepostojanja konceptualnog obogaćivanja međunarodnopravne teorije, potpuno razjašnjenje pravne prirode NDH ostaje teško dostižan zadatak.

Ključne reči: NDH. Međunarodni status. Suverenost. Marionetska država. Zavisna država.

Dejan Popović

PORESKO PRAVO U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ

1. Uvod

Ostvarujući projekat nasilnog formiranja „novog evropskog poretka“, nacistička Nemačka je, počev od 1938. godine, anektirala pojedine susedne države ili njihove delove, okupirala druge, sprovodila destrukciju nekih od njih i doprinosila kreiranju novih država na delovima njihovih teritorija. Tako su na teritoriji Čehoslovačke, odnosno Jugoslavije nastale Država Slovačka (kasnije Republika Slovačka) i Nezavisna Država Hrvatska (dalje: NDH). U marionetskom statusu u odnosu na Treći rajh i aktivno uključene u sprovođenje genocida, i Slovačka i NDH su bile organizovane kao države slovačkog, odnosno hrvatskog naroda, zasnovane po uzorima nacionalsocijalizma.

Države nema bez poreza, tako da analiza pravnog poretka NDH mora uključiti i istraživanje njenog poreskog prava. Međutim, razumevanje prirode tog prava zahteva ne samo normativnu analizu, nego i proučavanje okolnosti u kojima je ono stvarano. Otuda je metodološki pristup određen sa dva dodatna zahteva. Prvi bi se, osloncem na Gurviča¹ (Georges Gurvitch), mogao nazvati „pravom u akciji“ (gde se pravo ne razdvaja od svoje društvene stvarnosti), a drugi je komparativno-istorijsko-pravni pristup.

Primena takve metodologije neophodna je da bi se istražio način stvaranja i funkcionisanja hrvatskog (poreskog) prava, a u ovom radu ograničena je na uporednu analizu, ne samo normativnu, nego i primenom gurvičevskog pristupa, hrvatskog i slovačkog prava iz toga razdoblja – kako zbog sličnosti načina formira-

1 „Valjanost prava ne može se uspostaviti jednostavnim tumačenjem i sistematizacijom zakonskih tekstova i sudskih odluka. ... Kad pravnik ne bi uzimao u obzir živo pravo, spontano pravo u akciji, fleksibilno i dinamično pravo (koje neprestano teče i očigledno se ne može razdvojiti od svoje društvene stvarnosti), kao i ponašanje, postojeću praksu, institucije, verovanja vezana za pravo – došao bi u opasnost da podiže jednu građevinu koja je potpuno iskopčana od zaista važećeg prava, od prava koje je stvarno delotvorno u datoj društvenoj sredini.“ Georges Gurvitch, *Sociology of Law*, Transaction Publishers, New Brunswick 2001, 8–9.

nja NDH i Slovačke, tako i zbog njihove političke, kulturno-religiozne, ideološke i ekonomske bliskosti. Istorijski posmatrano, u nacističkom „novom poretku“ prvo je formirana slovačka, a 25 meseci kasnije hrvatska država, pa će, iako je u fokusu istraživanja (poresko) pravo NDH, u svakom od elemenata komparativne analize prvo biti sagledana slovačka rešenja.

2. Nastanak kroz destrukciju prethodne države: autonomija, pa nezavisnost

2.1. Slovački put

Prva čehoslovačka republika (1918–1938), iako liberalna demokratija – ne samo u poređenju sa svojim centralnoevropskim susedima (Mađarskom, Poljskom, Rumunijom, Austrijom ili postvajmarskom Nemačkom), nego uzimajući u obzir i države Zapadne Evrope – bila je, kao unitarna država, pod dominacijom Čeha, što je među Slovacima od početka stvaralo određene frustracije. Otpor „čehoslovakizmu“, koji je zagovarao zvanični Prag,² predvodila je HSLS (*Hlinkova slovenská ľudová strana*), konzervativna klerikalna stranka. Administrativna linija između dva dela unitarne države imala je istorijsko utemeljenje, jer su do 1918. godine, u okviru Austrougarske, češke zemlje pripadale austrijskoj, a slovačke ugarskoj kruni. Značajan podatak je, međutim, da je, prema popisu stanovništva iz 1921. godine, u slovačkim zemljama živelo 66% Slovaka, a samo 2,4% Čeha (Mađara je bilo 22%, Nemaca 4,9%, a Ukrajinaca 3%).³ U apsolutnim brojevima, Čeha je bilo 71.700 naspram 1.990.000 Slovaka.⁴ Na popisu iz 1930. godine, broj Čeha u slovačkim zemljama se povećao na 121.000 (od čega je bilo 21.700 državnih službenika)⁵ naspram 2.300.000 Slovaka;⁶ drugim rečima, bilo ih je 19 puta manje. Slovačke zemlje su predstavljale manje razvijen deo države, a za razliku od pretežno laičkog karaktera društva u češkim zemljama, među Slovacima je bio jak uticaj katoličkog klera.

Kada je posle Minhenskog sporazuma, početkom oktobra 1938. godine, nacistička Nemačka pripojila Sudetske oblasti (38% teritorije čeških zemalja), pri čemu je Mađarska već u novembru te godine anektirala 11.882 km² teritorije u južnoj Slovačkoj (uključujući Košice) i južnoj Ruteniji, a Poljska 906 km² u češkim i 226 km² u slovačkim zemljama, Čehoslovačka je pretrpela odlučujući udarac. Sporazumom iz Žiline (6. oktobra 1938. godine) nastala je Druga čehoslovačka republika („Češ-

2 U zemlji od 15 miliona stanovnika Čeha je bilo samo 7 miliona, tako da su tek uzeti zajedno sa Slovacima mogli pretendovati da čine većinu u odnosu na Nemce, Mađare, Rutene (Ukrajince), Jevreje i Poljake, koji su takođe naseljavali Čehoslovačku.

3 Piotr Eberhardt, *Ethnic Groups and Population Changes in Twentieth-Century Central-Eastern Europe*, Routledge, London – New York 2003, 132.

4 Elisabeth Bakke, „The Making of Czechoslovakism in the First Czechoslovak Republic“, *Loyalitäten in der Tschechoslowakischen Republik 1918–1938. Politische, nationale und kulturelle Zugehörigkeiten* (ed. Martin Schulze Wessel), R. Oldenbourg Verlag, München 2004, 39 f.

5 *Ibid.*

6 Bertram de Colonna, *Czecho-Slovakia Within*, <http://www.wintersonnenwende.com/scriptorium/english/archives/czechoslovakiawithin/csw02.html>.

ko-Slovačka“), u kojoj je (umanjena) Slovačka dobila autonoman status,⁷ a vlast u Bratislavi preuzela tada totalitarna HSLS, čiji je vođa, katolički sveštenik Jozef Tiso (Jozef Tiso), došao na čelo autonomne slovačke vlade.

Zakonom o autonomiji Slovačke propisano je da će Slovačka imati svoj parlament, koji će biti nadležan da donosi, između ostalog, i poreske zakone.⁸ Pošto su prethodno zabranjene (direktno ili indirektno) sve opozicione partije, na izborima održanim 18. decembra 1938. godine pobedio je HSLS, koji je, predvođeni tzv. ujedinjenu listu (na kojoj su još bile i stranke nemačke i mađarske nacionalne manjine), osvojio 97,5% glasova.

Već 15. marta 1939. godine Nemačka je okupirala preostali deo Češke, koji je nazvan Protektoratom Bohemije i Moravske, a Slovačka je dan ranije (14. marta) proglasila nezavisnost pod nazivom Država Slovačka. Ustavom donetim 21. jula 1939. godine proglašena je Republikom Slovačkom, a Tiso je postao njen predsednik.

2.2. Hrvatski put

Do završetka Prvog svetskog rata i Hrvatska se nalazila u okviru Austrougarske, ali je Dalmacija bila austrijska krunska zemlja, dok su Hrvatska i Slavonija predstavljale kraljevinu u sastavu Ugarske, pri čemu je postojala nominalna veza između sva tri dela, nazivana Trojednom kraljevinom. Od 1. decembra 1918. godine hrvatske zemlje postale su deo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Novoformirana država, koja je 1929. godine promenila naziv u Kraljevina Jugoslavija, bila je do 1938. godine unitarno organizovana, te u njoj nije postojala zasebna hrvatska (kao ni srpska, ni slovenačka) jedinica. Iako su povremeno učestvovali u vlasti, hrvatski politički krugovi, predvođeni Hrvatskom seljačkom strankom (HSS), bili su protiv takvog državnog uređenja, ponekad i protiv postojanja same države. Napetosti između centralne vlasti u Beogradu, kojom su dominirali srpski kadrovi, i Zagreba trajale su pune dve decenije – i u razdoblju parlamentarne demokratije, koja je bila uređena Vidovdanskim ustavom iz 1921. godine, i u periodu šestojanuarske diktature (od 1929. godine) i Oktroisanog ustava iz 1931. godine. Frustracijama su, svakako, doprinosili i atentati – na vođu HSS Stjepana Radića u Beogradu i na kralja Aleksandra Karađorđevića u Marseju, mada su razlozi disfunkcionalnosti prve jugoslovenske države svakako dublji i prevazilaze okvire ovog rada.

Razlike između hrvatskih i srpskih krajeva u Kraljevini Jugoslaviji bile su veće nego između čeških i slovačkih zemalja u Čehoslovačkoj. I Česi i Slovaci pripadaju (prevashodno) katoličkoj veri, dok su Srbi (pretežno) pravoslavne, a Hrvati katoličke veroispovesti. Dominantan češki politički uticaj imao je osnovu u mnogo jačoj ekonomiji, dok se srpska dominacija u Jugoslaviji, uprkos većoj razvijenosti hrvatskih (i slovenačkih) krajeva, obezbeđivala političkim delovanjem dvora i vojke, obeleženih oreolom pobjednika u Velikom ratu. Pa ipak, svest o potrebi preo-

7 Na krajnjem istoku države, u Ruteniji, formirana je Karpatsko-ukrajinska autonomna oblast, koju je nešto kasnije (15. marta 1939. godine) anektirala Mađarska.

8 § 4 (1) (10) Zákona o autonomii Slovenskej krajiny, 1938, [http://www.janbures.cz/User_Data/Images/Z%C3%A1kon%20o%20autonomii%20Slovenskej%20krajiny%20\(1938\).pdf](http://www.janbures.cz/User_Data/Images/Z%C3%A1kon%20o%20autonomii%20Slovenskej%20krajiny%20(1938).pdf).

blikovanja države, koje bi vodilo formiranju hrvatske autonomne celine, pojavila se dok je Kraljevina još uvek bila relativno stabilna. Na dan 26. avgusta 1939. godine zaključen je Sporazum Cvetković–Maček, te je na osnovu uredbe,⁹ u skladu sa čl. 116 Ustava Kraljevine Jugoslavije, obrazovana Banovina Hrvatska na teritorijama dotadašnje Savske i Primorske banovine, uz dodatak okruga za koje se navodilo da su većinski hrvatski iz ostalih banovina (Brčko, Derventa, Fojnica, Gradačac, Travnik, Ilok, Šid i Dubrovnik). Od oko četiri miliona stanovnika, 21% su bili Srbi.

Može se zapaziti da je, za razliku od slovačkog autonomnog entiteta, koji je nastao u procesu raspadanja čehoslovačke države posle Minhenskog sporazuma (u jesen 1938. godine), hrvatski entitet (Banovina Hrvatska) formiran bez elemenata inostrane vojne prisile – mada je svest o neizbežnosti rata svakako imala efekta. Banovina je dobila široke nadležnosti, a čl. 3, tač. 1 Uredbe o Banovini Hrvatskoj predviđa se da joj se, da bi mogla uspešno da obavlja poslove iz svoje nadležnosti, ima obezbediti potrebna finansijska samostalnost, koja se sastoji u samostalnom prikupljanju određenih prihoda i izvršenju rashoda predviđenih budžetom Banovine. Na dan 1. aprila 1940. godine doneta je Uredba o finansiranju Banovine Hrvatske,¹⁰ čijim je čl. 1. predviđeno da u nadležnost Banovine prelaze: svi neposredni porezi (osim službeničkog poreza i doprinosa uz taj porez); doprinos Fondu narodne odbrane; vojnica; porez na poslovni promet (opšti i skupni) i patrijaršijski prirez; najveći broj taksi i trošarine na alkoholna pića. Tom uredbom je bilo predviđeno da Banovina Hrvatska raspolaze navedenim prihodima prema banovinskom budžetu, koji se donosi kao banovinski zakon, uz vođenje računa da se na celoj teritoriji Kraljevine održe jednakost fiskalnog opterećenja građana i jedinstvo tržišta.

3. Međunarodno priznanje novonastale države

Nezavisne države – slovačka i hrvatska – kao sledeći korak posle devolucije sprovedene Sporazumom iz Žiline, odnosno Sporazumom Cvetković–Maček, nastale su pod sličnim, mada ne identičnim okolnostima. U oba slučaja nemačka vojska je okupirala teritoriju Češko-Slovačke, odnosno Jugoslavije, ali je u prvoj situaciji to sprovedeno bez rata (15. marta 1939. godine, uz sinhronizovano proglašenje nezavisnosti Slovačke od postojećih autonomnih vlasti, 14. marta), dok je u drugoj destrukcija Jugoslavije obavljena u ratu (6–17. april 1941. godine), pri čemu je NDH proglašena već 10. aprila 1941. godine, i to od ustaškog pokreta koji je zaposeo vlast, došavši kao pratnja nemačkih i italijanskih okupacionih snaga. Međunarodnopravne implikacije nastanka slovačke, odnosno hrvatske države otuda nisu mogle biti identične. Iako je deklaratorni karakter priznanja države i u tom vremenu, kao i danas, imao prevagu,¹¹ značaj priznanja ipak se nije mogao prenebregnuti, pogotovo pri nastajanju jedne države iz ekstinkcije druge države.¹²

9 Uredba o Banovini Hrvatskoj, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 194/1939.

10 *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 75/1940.

11 Upor. npr. čl. 3, st. 1 Konvencije o pravima i dužnostima država iz Montevidea (zaključene 1933. godine između država predstavljenih na VII međunarodnoj konferenciji američkih država, osim Bolivije), <https://www.ilsa.org/jessup/jessup15/Montevideo%20Convention.pdf>, kojim je predviđeno da „političko postojanje države ne zavisi od priznanja od strane drugih država“. U

3.1. Slovački put

Nastalu u vremenu dok je mir još trajao, Slovačku je priznao veći broj država – ne nužno saveznica Nemačke. To su učinili *de iure*, osim Sila osovine – Nemačke, Italije i Japana, njihovih saveznika u predstojećem ratu (Mađarske, Rumunije, Bugarske, kao i Finske) i japanskih marionetskih režima na teritoriji Kine, još i SSSR, Švajcarska, Vatikan, Španija, Švedska, Poljska, Litvanija, Letonija, Estonija, Holandija, Belgija, El Salvador, Kostarika, Liberija i Jugoslavija (8. juna 1939. godine), a kasnije i NDH. Potpisnice Minhenskog sporazuma, koji je trebalo da garantuje teritorijalni integritet „ostatka Čehoslovačke“ – Velika Britanija¹³ i Francuska – priznale su nezavisnu Slovačku samo *de facto*.¹⁴

3.2. Hrvatski put

Nezavisna Država Hrvatska je, međutim, formirana dok je vođen Drugi svjetski rat, te je broj država spremnih da je priznaju *de iure* bio manji – ograničen na članice Trojnog pakta i njima bliske zemlje (Nemačka, Italija, Japan, japanski marionetski režimi na teritoriji Kine, Burme i Filipina, Mađarska, Rumunija, Bugarska, Slovačka, Finska, Španija, Tajland i okupirana Danska). Još tri države su *de facto* (ali ne i *de iure*) priznale NDH: Vatikan, Švajcarska i višijevska Francuska.¹⁵ Može se zapaziti da su Vatikan i Švajcarska bili oprezni: iako im je bilo stalo do dobrih odnosa sa Silama osovine, u odsustvu mirovnog sporazuma koji bi verifikovao nestanak jugoslovenske države, razbijene u Aprilskom ratu, zastali su na korak od *de iure* priznanja NDH,¹⁶ za razliku od pristupa priznavanju Slovačke, koja je nastala „mirnodopskom“ destrukcijom Čehoslovačke.¹⁷

čl. 1 te konvencije propisano je da „država kao subjekt međunarodnog prava treba da ispunjava sledeće uslove: (a) stalno stanovništvo; (b) definisanu teritoriju; (v) vladu; (g) kapacitet da ulazi u odnose sa drugim državama“.

12 Tako je, u današnje vreme, Haški tribunal (ICTY) zauzeo stav da je sukob u Bosni i Hercegovini poprimio karakteristike međunarodnog konflikta tek po međunarodnom priznanju BiH. Upor. *Prosecutor v. Delalić, Musić, Delić and Landžo*, Case No. IT-96-21-T, Judgment (16 November 1998), para. 234.

13 „Vlada Njegovog Veličanstva dobila je egzekvaturu za konzula u Bratislavi prethodnog maja (1939. godine – prim. D. P.), dajući tako *de facto* priznanje slovačkoj Vladi.“ Michal Považan, „Slovakia 1939 – 1945: Statehood and International Recognition (de iure or de facto Statehood?)“, *UNISCI Discussion Papers*, No. 36, October 2014, 77, navodi te reči visokog zvaničnika Ministarstva spoljnih poslova u Donjem domu britanskog Parlamenta.

14 <http://forum.axishistory.com/viewtopic.php?t=188810>. Velika Britanija i Francuska su, po izbijanju Drugog svetskog rata, u kojem je Slovačka učestvovala od prvog dana, participirajući u nemačkom pohodu na Poljsku, povukle svoja *de facto* priznanja, a SSSR je, pošto je 22. juna 1941. godine napadnut od Nemačke i njenih saveznika, povukao svoje *de iure* priznanje Slovačke. Priznanja su povukle i vlade u izbeglištvu država okupiranih od Nemačke u godinama koje su usledile.

15 <http://povijest.net/međunarodno-priznanje-ndh/>.

16 Uprkos sugestijama nadbiskupa Stepinca i pritiscima Vlade Italije da Vatikan prizna NDH, Sveta stolica je odbijala da to učini i pošalje papskog nuncija u Zagreb. Pavelića je, u svojoj biblioteci u Vatikanu, 18. maja 1941. godine, primio papa Pije XII, ali „u privatnoj formi“, kao „sina Crkve“, što je posebno naglašavano da bi se otklonile nedoumice. U svojoj zabelešci sa tog prijema,

4. Oduzimanje delova teritorije i stavljanje pod zaštitu Sila osovine

Sličnosti između početaka slovačke i hrvatske državnosti zapažaju se u odnosu prema predatorskim susedima i Trećem rajhu.

4.1. Slovački put

Slovačka je još u periodu kada je imala autonoman status bila prinuđena da preda značajan deo svoje teritorije Mađarskoj (i u manjoj meri Poljskoj). I po proglašenju nezavisnosti, Mađarska je, krajem marta 1939. godine, u tzv. malom ratu, oduzela Slovačkoj još 1.697 km² teritorije na istoku zemlje.¹⁸ Iako se Ugovorom od 18. i 23. marta 1939. godine obavezala da štiti Slovačku,¹⁹ stavljaajući je „unter den Schutz des Deutschen Reiches“, Nemačka nije sprečila dalje smanjivanje slovačke teritorije.

4.2. Hrvatski put

I NDH je bila suočena sa gubitkom teritorija na koje je pretendovala. Iako joj je pripala celokupna Bosna i Hercegovina, koja ni u austrougarsko vreme nije imala veze sa Trojednom kraljevinom, kao i ceo Srem, NDH se Rimskim sporazumima od 18. maja 1941. godine morala odreći u korist Italije velikog dela Dalmacije i ostrva (ostao joj je podvelebitski deo Hrvatskog primorja, s ostrvima Pag i Maun i dalmatinska obala od Omiša do Dubrovnika, sa Bračom, Hvarom, Šćedrom i Elafitima), a u korist Mađarske Međumurja i Baranje²⁰ (koja, pak, nije pripadala Banovini Hrvatskoj) – oblasti u kojima je, za razliku od Bosne i Hercegovine ili Srema, hrvatsko

zamenik u Državnom sekretarijatu monsinjor Montini (Giovani Battista Montini), budući papa Pavle VI, naveo je da je papa Pije XII kazao Paveliću da je priznanje nove države „veoma delikatna stvar“ i da mora da sačeka sklapanje mirovnog ugovora kojim će se rat okončati. Vid. Jure Krišto, *Sukob simbola. Politika, vjere i ideologije u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Globus, Zagreb 2001, 45. S obzirom na to da je zatim u Hrvatsku poslat samo opat Markone, i to kao „apostolski vizitator“ pri Biskupskoj konferenciji Hrvatske, Krišto zaključuje da je bespredmetno raspravljati makar i o *de facto* priznanju NDH od Vatikana jer se Sveta stolica držala svog viševjekovnog pravila da u jeku rata ne priznaje novonastale države. *Ibid.*, 67.

- 17 SSSR je 8. maja 1941. godine odlučio da protera jugoslovenskog poslanika Gavrilovića i tako *de facto* prizna prestanak jugoslovenske države, što ne mora (mada može) da znači da je pripremao priznanje NDH. SSSR je tom prilikom proterao i belgijske i norveške diplomate, čije je države Nemačka okupirala godinu dana ranije. Moguće je da je Staljin tim potezima želeo da umiri tenzije koje su se već osećale u odnosima sa Hitlerom.
- 18 Prva slovačka država ostala je sa 38.055 km², dok je teritorija savremene Slovačke 49.035 km².
- 19 Ugovor o zaštitnim odnosima između Nemačkog rajha i Države Slovačke predviđao je da će Nemačka štiti političku nezavisnost i teritorijalni integritet Slovačke (čl. 1); da se, da bi se sprovela ta zaštita, nemačke oružane snage mogu razmestiti u određenim zonama u Slovačkoj, gde će uživati posebne privilegije i gde mogu uspostaviti vojnu infrastrukturu (čl. 2); da će Vlada Slovačke organizovati svoje oružane snage u tesnoj saradnji sa Vladom Nemačke (čl. 3) i da će Vlada Slovačke voditi svoju politiku u tesnoj saradnji sa Vladom Nemačke (čl. 4). Vid. Michal Považan, 75.
- 20 Teritorija NDH 1941. godine iznosila je 115.133 km² (od čega je 51.209 km² otpadalo na BiH). Posle kapitulacije Italije (u septembru 1943. godine), NDH je proglasila da je Rimski sporazumi

stanovništvo bilo većinsko.²¹ Inače, NDH je 1941. godine imala oko sedam miliona stanovnika, od kojih je Hrvata (uključujući muslimane) bilo 4.817.000 (69%), a Srba 1.848.000 (26,5%).²² Slično rešenju iz ugovora između Nemačke i Slovačke, u Rimskim sporazumima našla se i odredba kojom je bilo predviđeno da Italija preuzima jemstvo za političku nezavisnost Hrvatske, koja se, pak, obavezuje da neće preuzimati međunarodne obaveze koje bi se kosile sa tom garancijom. Na delovima teritorije NDH bile su stacionirane italijanske jedinice, a svoje vojno prisustvo imao je i Treći rajh, ali je Nemačka, barem u početku, vodila računa da ne ugrožava interese svog italijanskog saveznika na Balkanu, te – kao što nije sprečila Mađarsku da anektira delove slovačke teritorije – nije preduzimala akcije ni protiv ustupanja delova hrvatske teritorije Italiji na osnovu Rimskih sporazuma, odnosno mađarskoj aneksiji Međumurja.

5. Gotovo bez razlike u pristupu: antisemitizam i holokaust

Osobine sistema javnih prihoda, čiji bi stub trebalo da predstavljaju porezi, ne mogu se, ni u NDH, ni u Slovačkoj, razumeti bez razmatranja uloge državnog aparata u progonima Jevreja, te Srba, odnosno Čeha, jer su ti progoni redovno bili praćeni konfiskacijom imovine žrtava. To je smanjivalo bazu oporezivanja, a povećavalo udeo neporeskih prihoda u strukturi javnih prihoda.

Pogledajmo, na prvom mestu, način na koji je „rešavano jevrejsko pitanje“. Nastale u uslovima nemačkog razbijanja svojih država prethodnica, i Slovačka i Hrvatska su, kao sateliti Trećeg rajha, gradile svoja društva prema nacističkom modelu. U Slovačkoj je, još od vremena autonomije, monopol vlasti držala autoritarno-klerikalna HSLS, ali je prava nacifikacija započela posle Konferencije u Salcburgu (28. jula 1940. godine),²³ kada je Hitler okupio slovačke lidere – predsednika Republike Jozefa Tisoa, koji je zagovarao koncept katoličke korporativne države, i predsednika Vlade Vojteha Tuku (Vojtech Tuka), spremnog da primeni „čisti“ nacistički model. Na Konferenciji je ideja katoličke korporativne države potisnuta u drugi plan, a Slovačka se obavezala da tešnje sarađuje sa Nemačkom i ubrza svoju antisemitsku politiku. Uticaj Tuke (kao i Hlinkine garde, jurišnih odreda pronacističke orijentacije) posle tog sastanka porastao je na račun Tisoa. S druge strane, u NDH je od početka

više ne obavezuju, te su joj nemačke jedinice prepustile deo dalmatinske obale, ustupljen 1941. godine Italiji tim sporazumima, sa površinom od 4.454 km².

- 21 U Baranji je, prema popisu iz 1921. godine, Hrvata bilo za trećinu više nego Srba. Ipak, većinu su činili Mađari i Nemci, kojih je ukupno bilo 65,6%. Učešće Hrvata u stanovništvu iznosilo je 20%, a Srba 13,6%. Vid. Stjepan Srsan, „Ethnic Changes in Baranja 1918–1995“, *Southeastern Europe 1918–1995* (ed. Aleksander Ravlic), <http://www.hic.hr/books/seeurope/008e-srsan.htm#top>.
- 22 Vid. Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske* (digitalizovano izdanje), Naklada Pavičić, Zagreb 2002, 32. U pitanju su podaci Hrvatskog državnog brojidbenog ureda iz 1941. godine, koje srpska strana ponekad osporava, uz ukazivanje na to da je Srba bilo barem 30%. Prema podacima nemačkog Ministarstva inostranih poslova iz maja 1941. godine, u NDH je bilo 1.925.000 Srba, odnosno 30,6% stanovništva. Vid. Fikreta Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska*, Liber i Školska knjiga, Zagreb 1977, 106.
- 23 Yeshayahu Jelínek, „Slovakia's Internal Policy and the Third Reich“, August 1940 – February 1941, *Central European History* 3/1971, 242–243.

kontrolu čvrsto držao poglavnik Pavelić, a „nacistički“ pristup rešavanju jevrejskog pitanja ustaše su sprovodile bez kolebanja, sa revnošću koju je sa zadovoljstvom pratio Zigfrid Kaše (Siegfried Kasche), nemački „veleposlanik“ u Hrvatskoj.²⁴

5.1. Slovački put

Odmah po dobijanju autonomnog statusa, u Slovačkoj je započelo proterivanje Jevreja preko granice u Mađarsku (koja je, pak, nastojala da ih što pre repatriira), a njihovu imovinu su slovačke vlasti konfiskovale. Žestoki antisemitizam, koji je katolički HSLS ispoljavao još za vreme Prve čehoslovačke republike, razbuktao se u autonomnoj Slovačkoj – pre nego što je proglasila nezavisnost, tako da nemaju težinu tvrdnje nekih slovačkih nacionalističkih istoričara da je nacistička Nemačka nametnula takvu politiku Slovačkoj pošto joj je priznala nezavisnost. Sekretar poslanstva SAD u Pragu Džordž Kenan (George Kennan) je još 17. februara 1939. godine izvestio Stejt department da slovačka vlada proklamuje da se uticaj Jevreja u političkom i ekonomskom životu Slovačke mora eliminisati i da se ona neće ustezati da posegne i za ekstremnim merama da bi ostvarila taj cilj, nezavisno od vlasti u Pragu. Očigledno je, zaključuje Kenan u svojoj depeši, da slovački lideri neće nailaziti na suprotstavljanje Crkve u promulgaciji antisemitske politike. Postoje jaki dokazi da antisemitska politika slovačke vlade nije nastajala samo zbog nacističkog pritiska, nego iz njenih vlastitih izvora i motiva.²⁵ U Slovačkoj je živelo oko 89.000 Jevreja.

Po proglašenju nezavisnosti, već 24. marta 1939. godine, donet je Zakon o koncentracionim logorima, koji je davao široko ovlašćenje ministru unutrašnjih poslova da u njih smesti lica koja su svojim dotadašnjim aktivnostima opravdala i dalje opravdavaju bojazan da će predstavljati prepreku izgradnji Države Slovačke. Slovačka Narodna skupština je, na Tukin predlog, 3. septembra 1940. godine donela Ustavni zakon br. 210, koji je ovlastio Vladu da može preduzimati sve mere kojima se Jevreji isključuju iz privrednog i društvenog života države.²⁶ U septembru 1941. godine donet je tzv. Židovský Kodex, urađen po uzoru na Nirnberške zakone, kojim su zabranjeni brakovi Jevreja s arijevcima, nametnuta im je obaveza nošenja žute trake i zabranjeno im je da obavljaju brojne profesije.²⁷ Od nastanka države, Katolička crkva u Slovačka veoma se dobro razumela sa vlastima – ne samo sledeći stav da je „svaka vlast od Boga“, nego i zadovoljna što je Ustav bio pod snažnim uplivom papinskih enciklika *Rerum novarum* iz 1890. i *Quadragesimo anno* iz 1931. godine.²⁸ Pritom su Tiso i mnogi drugi katolički sveštenici obavljali visoke (i najviše) državne

24 Menachem Shelah, *Encyclopedia of the Holocaust. Croatia*, Yad Vashem, Jerusalem 1990, 326, <http://emperor.vwh.net/croatia/encr.pdf>.

25 Nadya Nedelsky, *Defining the Sovereign Community: The Czech and Slovak Republics*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia 2009, 92 et seq.

26 Židovská komunita na Slovensku 1938 – 1945, <http://www.holocaust.cz/zdroje/odborne-a-dalsi-texty/zidovska-komunita-na-slovensku-1938---1945/#remark-13>.

27 *The Holocaust and History: The Known, the Unknown, the Disputed, and the Re-examined* (eds. Michael Berenbaum, Abraham J. Peck), Indiana University Press, Bloomington, IN 2002, 637–638.

28 Dušan Škvarna et al., *Slovak History: Chronology & Lexicon*, Bolchazy-Carducci Publishers, Wauconda, Ill. 2002, 141.

funkcije, nastojeći, barem u početku, da implementiraju koncept katoličke korporativne države. Međutim, na Židovský Kodex slovački biskupi su reagovali u oktobru 1941. godine, uputivši protest Tisou, koji im je odgovorio da ne vidi da postoji konflikt između principa nacizma i katoličke socijalne doktrine.²⁹ Protest je ostao zabeležen, ali nije imao efekat.

Posle zloglasne konferencije na Vanzeu, kada je uobličeno „konačno rešenje“ jevrejskog pitanja, Slovačka je postala prva nemačka saveznica koja je prihvatila da sprovede deportaciju Jevreja „na istok“. Između marta i oktobra 1942. godine slovačke vlasti su sprovele oko 57.000 slovačkih Jevreja u vlastite radne i koncentracione logore (Sered, Novaki i Vihne), a onda su ih prebacile preko granice sa Generalnim guvernerom (u Poljskoj) ili sa Rajhom i predale esesovcima ili nemačkoj policiji. Ti slovački Jevreji pobijeni su u Aušvicu, Majdaneku i Sobiboru, a samo ih je oko 300 dočekalo kraj rata. Upozoren od papskog nuncija u Bratislavi da se na okupiranoj teritoriji Poljske sprovodi istrebljenje, Tiso je, uz oklevanje, suspendovao deportaciju preostalih 24.000 slovačkih Jevreja (oko 6.000 je prebeglo u Mađarsku).³⁰ Međutim, uprkos protestu slovačkih biskupa zbog Jevrejskog kodeksa i upozorenjima papskog nuncija, Vatikan čak nije oduzeo sveštenički čin Tisou, a ni šesnaestorici drugih sveštenika – članova Državnog saveta u Bratislavi.³¹ Kasnije, tokom gušenja Slovačkog ustanka (u jesen 1944. godine),³² nemačke okupacione snage su deportovale još oko 12.600 Jevreja (od kojih je više od polovine stradalo u Aušvicu i sličnim logorima), a nekoliko hiljada su u samoj Slovačkoj pobili pripadnici Hlinkine garde i nemačkih jedinica.³³

5.2. Hrvatski put

Ponovimo da je u NDH progon Jevreja započeo nastankom države. Od oko 39.000 Jevreja koji su živeli u Hrvatskoj i BiH, oko 75% je pobijeno,³⁴ a ostali su ili uspeali da se sklone na teritoriju pod kontrolom Italije, ili su (malobrojni) uživali ličnu zaštitu nekog ustaškog funkcionera.³⁵ U prvom periodu državnosti, genocidu nad Jevrejima, kao ni u Slovačkoj, nije se suprotstavila Katolička crkva.³⁶ Ona je

29 Frank J. Coppa, *The Papacy, the Jews, and the Holocaust*, The Catholic University of America Press, Washington, D. C. 2006, 198.

30 The Holocaust in Slovakia, <https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10007324>.

31 Ian Kershaw, „To Hell and Back. Europe 1914–1949“, Allen Lane, Bungay, Suffolk 2015, 440.

32 Vid. dole, 244.

33 The Holocaust in Slovakia.

34 Ivo Goldstein, „Holocaust in Croatia“, *Antisemitism: A Historical Encyclopedia of Prejudice and Persecution*, Vol. 1 (ed. Richard S. Levy), ABC-CLIO, Santa Barbara 2005, 149.

35 Supruga Ante Pavelića i Slavka Kvaternika bile su jevrejskog porekla. Vid. J. Krišto (2001), 27.

36 Izraelski istoričari potenciraju tu konstataciju (upor. M. Shelah, 328). Britanski istoričar Keršou (Ian Kershaw) ukazuje na to da papa Pije XII nije javno i nedvosmisleno osudio genocid, da je primio u audijenciju Antu Pavelića, a da su „franjevački fratri bili uključeni u neke od najgorih ustaških zločina“ (I. Kershaw, 440). U savremenoj hrvatskoj historiografiji se inicijalno nesuprotstavljajući Katoličkoj crkvi genocid relativizuje upućivanjem na Stepinčevu propoved iz oktobra 1942. godine, u kojoj je govorio o jednakosti svih rasa pred Bogom, mada se priznaje Stepinčeva „ograničenost u prosuđivanju državne politike prema Židovima, u prvoj polovici 1941. godine“ jer „postoji nekoliko Stepinčevih pisama u kojima se on doduše zauzima za Židove,

dočekala proglašenje NDH sa radošću, koju potvrđuju razdragane reči nadbiskupa Alojzija Stepinca, upućene kleru nadbiskupije zagrebačke 28. aprila 1941. godine: „Nema nikoga među vama, koji u ovo posljednje vrijeme nije bio svjedokom najzamašnijih događaja u životu hrvatskog naroda... Događaji su ovo, koji su narod naš donijeli ususret davno sanjanom i željkovanom idealu. Časovi su ovo, u kojima više ne govori jezik, nego krv svojom tajanstvenom povezanošću sa zemljom, u kojoj smo ugledali svijetlo Božje i s narodom iz kojega smo nikli.“³⁷ Otuda je za suočavanje sa realnošću genocida (nad Jevrejima, Romima i Srbima) trebalo da prođe mnogo vremena. U pismu Paveliću od 21. jula 1941. godine, Stepinac načelno ne dovodi u pitanje slanje Jevreja u logore, ali apeluje na humani postupak pri transportu.³⁸ Biskupska konferencija Hrvatske donela je 18. novembra 1941. godine rezoluciju kojom se traži da se „anti-židovske mjere“ ne primenjuju u odnosu na Jevreje koji su prešli u katoličanstvo, ne pominjući ostale Jevreje.³⁹ Tek kada je ratna sreća počela da se okreće protiv Nemačke i kada je Holokaust progutao najveći broj žrtava, nadbiskup Stepinac prestaje sa selektivnim odbranama i zauzima kritičkiji stav prema svim pogromima. Na opštem planu, treba pomenuti da je 25. oktobra 1942. godine održao propoved u kojoj se suprotstavio teoriji o superiornim i inferiornim rasama i narodima i praksi koja se iz te teorije izvodi.⁴⁰ Među pojedinačnim aktivnostima, posebno se izdvaja ona sa početka 1943. godine, kada se zagrebački nadbiskup zalagao kod vlasti da se manjem broju jevrejske dece iz Zagreba omoguću iseljenje u Tursku;⁴¹ tek od sredine 1943. godine jasnije se čuje njegov glas protiv ubijanja hrvatskih Jevreja, Srba i ostalih etničkih grupa.⁴² Zakasnela reakcija, i to u stadijumu u kojem su odnosi Katoličke crkve sa Pavelićem bili pogoršani, manje

ali osjećamo kao da to nije bilo punim srcem, da su tu postojale neke ograde, ili neka nasljeđa koja su ga uvjetovala“. Upor. Stjepan Razum, „Dugo očekivani odgovor. Uz predstavljanje knjige: Jure Krišto, Sukob simbola. Politika, vjere i ideologije u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2002, 949–957.

37 J. Krišto (2001), 37.

38 Hrvatski državni arhiv, MPB NDH, br. 48061–1941. Citirano prema: Marina Štambuk-Škalić, „Arhivska građa o nadbiskupu Stepincu i sudskom procesu u fondovima Hrvatskog državnog arhiva“, *Croatia Christiana periodica* 40/1997, 68.

39 „Židovi, ili potomci Židova, koji se nakon vjerskog prijelaza u katoličku Crkvu uopće Židovima više ne drže, nego sudjeluju u svim hrvatskim i vjerskim i rodoljubnim akcijama, neka se zaštiti njihova osobna i građanska sloboda i neka im se povrati njihova imovina u posjed i vlasništvo.“ Vid. J. Krišto (2001), 281–282. Fajer (Michael Phayer) ukazuje na to da taj zaključak, na kojem insistira Šelah (Menachem Shelah), nije opšteprihvaćen jer je papski predstavnik pri Biskupskoj konferenciji Hrvatske opat Markone tvrdio da se rezolucija odnosila na sve Jevreje. Vid. Michael Phayer, *The Catholic Church and the Holocaust, 1930–1965*, Indiana University Press, Bloomington 2000, 36. Međutim, uvid u tekst rezolucije od 18. novembra 1941. godine ne ostavlja nikakve dileme: Biskupska konferencija Hrvatske tražila je u poznu jesen 1941. godine pravdu samo za pokatoličene Jevreje. Vid. Hrvatski državni arhiv, Ostavština Politeo, 117–119.

40 J. Krišto (2001), 82–83.

41 *Ibid.*, 285–286.

42 M. Shelah, 328. Krišto, istina, navodi da je postojalo Stepinčevo pismo Paveliću od 14. maja 1941. godine, u kojem reaguje na vest o ubistvu 260 Srba od ustaša u Glini, „bez ikakve istrage ili suda“. Iako zna „da su Srbi u ovih dvadeset godina svoje vladavine počinili ozbiljne zločine“, njegova je biskupska dužnost da digno glas i kaže „da katolički moral to ne dozvoljava“. Vid. J. Krišto (2001), 134–135.

svedoči o empatiji prema žrtvama (koja je izostala kada su se dešavale najveće strahote, a odnosi sa režimom bili mnogo bolji), a više o Stepinčevoj brizi za posleratni status hrvatskog naroda u slučaju poraza Rajha.

Antisemitski propisi doneti su već prvih dana nezavisnosti. Zakonska odredba o državljanstvu⁴³ razlikuje „državne pripadnike“ (lica koja se nalaze pod zaštitom NDH) od državljana (onih državnih pripadnika koji su arijevskog porekla, koji su svojim držanjem dokazali da nisu radili protiv oslobodilačkih težnji hrvatskog naroda i koji su voljni da spremno i verno služe hrvatskom narodu i NDH). Samo su državljanini bili nosioci političkih prava prema odredbama zakona; drugim rečima, Jevreji (kao i Romi, ali i oni Srbi i ostali koji nisu „dokazali da nisu radili protiv oslobodilačkih težnji hrvatskog naroda“) bili su lišeni svih političkih prava. Poglavljenikova Zakonska odredba o rasnoj pripadnosti⁴⁴ definiše ko su osobe „arijskog porijekla“, a ko „Židovi“ i „Cigani“, a za njom sledi Zakonska odredba o zaštiti arijske krvi i časti hrvatskog naroda,⁴⁵ kojim se zabranjuju brakovi između „Židova i inih osoba, koje nisu arijskog porijekla“ s arijevcima. Ubrzo je doneta i Zakonska odredba o zaštiti narodne i arijske kulture hrvatskog naroda,⁴⁶ kojom se Jevrejima zabranjuje svako sudelovanje u radu, organizacijama i ustanovama društvenog, omladinskog, sportskog i kulturnog života hrvatskog naroda uopšte, a posebno u književnosti, novinarstvu, likovnoj i muzičkoj umetnosti, urbanizmu, pozorištu i filmu. Tu su i Naredba o promjeni židovskih prezimena i označavanju židova i židovskih tvrtka⁴⁷ i drugi propisi. Usledila je konfiskacija jevrejske imovine, od koje je veliki deo završio u „privatnim rukama“, kao rezultat obične pljačke.⁴⁸ Do kraja 1941. godine dve trećine Jevreja iz NDH bile su odvedene u koncentracione logore (Jasenovac je počeo da funkcioniše od avgusta), gde su ubrzo po dolasku bili likvidirani.⁴⁹

Za razliku od Slovačke, čije su vlasti uglavnom „samo“ sprovodile Jevreje u svoje koncentracione logore, a zatim ih izručivale Nemcima, u NDH su ustaše igrale vodeću ulogu u sprovođenju genocida nad Jevrejima. Ubilački entuzijizam se nastavio tokom prve polovine 1942. godine, da bi, počev od avgusta, u dogovoru sa Nemačkom realizovano deportovanje preostalih Jevreja „na istok“, gde je i njih očekivalo „konačno rešenje“.

6. Progon Čeha, genocid nad Srbima

Kako su u percepciji velikog dela Slovaka i Hrvata Česi, odnosno Srbi predstavljali uzrok „nepravdi“ trpljenih tokom postojanja zajedničke države, ne iznenađuju brzina i efikasnost kojom su novoustanovljene vlasti počele da sprovode etničko čišćenje. No, na tom pitanju se pokazuje najveća razlika između slovačkog i hrvat-

43 *Narodne novine*, 30. travanj 1941.

44 *Ibid.*

45 *Ibid.*

46 *Narodne novine*, 4. lipanj 1941.

47 *Ibid.*

48 M. Shelah, 324.

49 *Ibid.*, 326.

skog fašizma. Česi su, kao što je već naglašeno, iste vere kao Slovaci,⁵⁰ dok su Srbi za Katoličku crkvu u Hrvata bili šizmatici. Osim toga, srazmerno učešće Srba u stanovništvu NDH bilo je višestruko veće od srazmernog učešća Čeha u stanovništvu Slovačke. Otuda je progon Čeha u Slovačkoj imao razmere „klasičnog“ etničkog čišćenja, dok je NDH sprovela genocid (i) nad Srbima.⁵¹

6.1. Slovački put

Vlada HSLS, stranke koja se tokom postojanja Prve čehoslovačke republike suprotstavljala „čehoslovakizmu“ koji je zagovarao zvanični Prag, već 23. decembra 1938. godine donela je dekret kojim je 9.000 Čeha proterano iz Slovačke. Hlinkina garda fizički je deportovala mnoge Čehe preko administrativne granice sa Češkom. Demokratski izabrane lokalne vlasti zamenjene su vladinim komesarima, a raspuštena su sva omladinska, kulturna i sportska društva, osim onih pod okriljem Hlinkove garde. Zavedena je i cenzura svih publikacija koje nije objavljivao HSLS. Po formiranju Države Slovačke, oko 130.000 Čeha, od kojih je veliki deo zbog službe boravio u slovačkim zemljama za vreme Prve čehoslovačke republike, nasilno je prebačeno na teritoriju Protektorata Češke i Moravske. Dekretom od 24. aprila 1939. godine konfiskovana je u korist Države Slovačke imovina svih lica koja su je u periodu 1918–1938. godina stekla svojom političkom aktivnošću, koristeći sopstveni politički uticaj, ili zahvaljujući političkoj aktivnosti ili političkom uticaju drugih lica ili partija. Tim rešenjem je zadat udarac i onim Slovacima koji su u vreme Prve čehoslovačke republike sarađivali sa praškim vlastima.⁵²

6.2. Hrvatski put

Kao što je već navedeno, Srba je u NDH bilo srazmerno 5,3 puta više nego Čeha u Slovačkoj (26,5% : 5%) u momentu formiranja jedne, odnosno druge države. Iako Srbi nisu zvanično svrstani među nearijevce,⁵³ u kulturnim medijima NDH ukazivalo se na njihovu rasnu sličnost sa Jevrejima i Romima na osnovu teorije po kojoj su vekovima bili podložni mešanju sa romanizovanim nomadima sa Balkanskog poluostrva i došljacima sa Bliskog istoka, tokom osmanske vladavine.⁵⁴ Brojni su propisi kojima je „rešavano srpsko pitanje“ u NDH, od kojih se u ovom radu navode samo neki najdrastičniji, čije su posledice bile ne samo tragične po srpsko stanovništvo, nego su, s obzirom na brojnost progonjenih, bitno uticale na smanjenje baze oporezivanja.

Tako je Zakonskom odredbom za obranu naroda i države⁵⁵ propisano da „tko na bilo koji način povrijedi ili je povrijedio čast i životne interese hrvatskog naroda

50 U češkim zemljama između dva svetska rata pojavila se, a u komunističkom periodu gotovo iščezla, i husitska crkva.

51 Kao i nad Romima.

52 Raphaël Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, The Lawbook Exchange Ltd., Clark, N. J. 2005, 143–144.

53 Kao nearijevce Zakonska odredba o rasnoj pripadnosti izdvaja samo „Židove“ i „Cigane“.

54 Nevenko Bartulin, *The Racial Idea in the Independent State of Croatia*, Brill, Leiden 2014, 204–205.

55 *Narodne novine*, 17. travanj 1941.

ili bilo na koji način ugrozi opstanak NDH ili državne vlasti, pa makar djelo ostalo samo u pokušaju, čini se krivcem zločina veleizdaje“, a takvoga „ima stići kazna smrti“. ⁵⁶ Devetnaestog aprila 1941. godine objavljena je Zakonska odredba o nekretninama t. zv. dobrovoljaca, ⁵⁷ kojom se Srbima (uglavnom soluncima) oduzima zemlja bez naknade, a njima nalaže da napuste teritoriju NDH. Već 10. maja 1941. godine *Hrvatski narod. Glasilo hrvatskog ustaškog pokreta* je preneo naredbu da „Židovi i (svi – prim. D. P.) Srbi moraju za 8 dana napustiti sjeverni dio Zagreba“. ⁵⁸ U mnogim mestima Srbi su bili prinuđeni da oko ruke nose plave trake sa velikim slovom „P“ (pravoslavac). ⁵⁹ Dana 25. aprila 1941. godine, poglavnik je doneo Zakonsku odredbu o zabrani ćirilice, ⁶⁰ a zatim 3. maja 1941. godine Zakonsku odredbu o prelazu s jedne vjere na drugu. ⁶¹ Ministarstvo pravosuđa i bogoštovlja uputilo je 14. jula 1941. godine poverljivi dopis naslovljen: „Biskupskim Ordinarijatima NDH“, a sa svrhom pojašnjenja nekih pitanja u vezi prelaza u druge vere iz Zakonske odredbe od 3. maja, sa naglaskom kako se bogatiji i inteligentniji pravoslavci neće primati u Katoličku crkvu ⁶² – očito da ne bi na taj način izbegli pogrom, koji im je bio namenjen. „Vojskovođa“ Slavko Kvaternik je 7. juna 1941. godine izdao Naredbu o dužnosti prijave Srbijanaca, ⁶³ kojom je nametnuta obaveza svim Srbima koji su se doselili na teritoriju NDH posle 1. januara 1900. godine, kao i njihovim potomcima, da se prijave vlastima radi iseljavanja. Otpočela je prinudna deportacija sveštenika Srpske pravoslavne crkve, ⁶⁴ praćena masovnim likvidacijama, koje su sustigle i trojicu vladika. Ministar pravosuđa i bogoštovlja izdao je 18. jula 1941. godine naredbu kojom se nalaže da se srpska pravoslavna vera ubuduće ima nazivati „grčko-istočna vjera“, ⁶⁵ a 16. avgusta 1941. godine naredbu o oduzimanju gotovog novca i dragocenosti Srbima koji se iseljavaju, odnosno koji se transportuju u sabirne logore. ⁶⁶ Poglavnik je 19. septembra 1941. godine doneo Zakonsku odredbu o preuzimanju

56 *Ibid.*

57 *Narodne novine* 19. travanj 1941.

58 N. Bartulin, 205 f.

59 H. Matković, 69.

60 *Narodne novine*, 25. travanj 1941.

61 *Narodne novine*, 5. svibanj 1941. Iako mu je, u osnovi, odgovarala državna politika terora nad Srbima, koja je neke od njih primoravala da se pokatoliče (mada ni to nije garantovalo spasavanje života), vrh Katoličke crkve u Hrvata želeo je da primenjuje vlastite kriterijume („na mijenjanje vjere nikoga se ne smije siliti, ali se, također, nikome ne smije priječiti prelazak, ako to osoba traži s ispravnim nakanama“ – instruisao je nadbiskup Stepinac, raspet između iskušenja prozelitizma i opreza zbog mogućih dugoročnih posledica ako bi se rat završio nemačkim porazom), pa je usledila serija dopisa vlastima i internih uputstava nižem sveštenstvu, a u odgovoru i serija zakonskih odredaba i odredaba Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja. Upor. Jure Krišto, „Crkva i država. Slučaj vjerskih prijelaza u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Dijalog povjesničara i istoričara*, sv. 1 (ur. Hans Georg Fleck, Igor Graovac), Friedrich-Naumann-Stiftung, Zagreb 2000, 189–205.

62 *Ibid.*, 193.

63 *Narodne novine*, 7. lipanj 1941.

64 Marica Karakaš Obradov, „Migracije srpskog stanovništva na području Nezavisne Države Hrvatske tijekom 1941. godine“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, 815–816.

65 *Narodne novine*, 19. lipanj 1941. Pavelić je 3. aprila 1942. godine izdao Zakonsku odredbu o Hrvatskoj pravoslavnoj crkvi.

66 Odredba Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja NDH od 16. kolovoza 1941. da se deponovani novac i dragocenosti ne mogu izdavati vlasnicima Srbima koji se iseljavaju, dok gotov novac i dragocenosti mogu poneti sa sobom do sabirnog logora, gde će im biti oduzet, broj 53.836–1941,

imovine srbskih zavoda i ustanova,⁶⁷ a još 23. juna 1941. godine doneta je Odredba o ukidanju svih srpsko-konfesionalnih pučkih škola i zabavišta.⁶⁸

Genocid nad Srbima ustaše su počele sprovoditi i bez „pravnog osnova“ još od kraja aprila 1941. godine: pokolji po manjim mestima (Gudovac, Vukovar, Glina, Blagaj, Stolac ...), formiranje logora za istrebljenje (Stara Gradiška, Jadovno, Pag, Jasenovac ...), a uz to – kako prema donetim propisima, tako i bez njih – masovno proterivanje u Srbiju i prisilno pokatoličavanje. Tek pošto je mašina za ubijanje uveliko funkcionisala, 25. novembra 1941. godine Poglavljenik je doneo Zakonsku odredbu o upućivanju nepoćudnih i pogibeljnih osoba na prisilni boravak u sabirne i radne logore.⁶⁹ Iza eufemizma „sabrini i radni logori“ krili su se eksterminacioni logori, ali je nadbiskup zagrebački, u pismu Paveliću od 21. jula 1941. godine, protestovao samo „protiv postupaka prilikom kupljenja ljudi za sabirne logore te u samim logorima“,⁷⁰ a ne i protiv institucije sabirnih logora kao takvih.

Kako predmet ovog rada nije istraživanje ustaškog genocida, nego, u tom kontekstu, samo bolje razumevanje okolnosti u kojima je formiran i funkcionisao (po-resko)pravni poredak u NDH, ostaje jedino da se navede da je broj ubijenih Srba ostao neutvrđen zbog nastojanja da se prikriju prave razmere zločina u ime očuvanja komunističke jugoslovenske države i nesposobnosti raznih posleratnih srpskih vlasti. Procene se kreću u širokom rasponu, ali *United States Holocaust Memorial Museum* u Vašingtonu navodi broj od 320.000 do 340.000 u prve dve godine trajanja NDH,⁷¹ što čini 17% ukupne srpske populacije na njenoj teritoriji. Time Srbi u NDH postaju, nakon Jevreja i Roma, narod koji je doživeo procentualno najveće stradanje u Evropi tokom Drugog svetskog rata. Procena Hitlerovog izaslanika za Balkan Hermana Noj bahera (Hermann Neubacher) bila je da je stradalo 750.000 Srba.⁷²

7. Državno uređenje i oblikovanje pravnog poretka

I Slovačka i NDH su se suočile sa potrebom da, odmah po proglašenju nezavisnosti, oblikuju svoj pravni sistem.

7.1. Slovački put

Ustavom od 21. jula 1939. godine, već je rečeno, Država Slovačka je proglašena republikom. Predsednika Republike birala je Narodna skupština (*Snem*) na peri-

Arhiv VII, a. NDH, k. 198, reg. tor. 10/2. Citirano prema: Vladimir Dedijer, *Vatikan i Jasenovac. Dokumenti*, Rad, Beograd 1987, 161.

67 *Narodne novine*, 19. rujan 1941.

68 *Novi list*, 23. lipanj 1941.

69 *Narodne novine*, 26. studeni 1941.

70 J. Krišto (2001), 125.

71 „Axis Invasion of Yugoslavia“, *Holocaust Encyclopedia*, <https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005456>.

72 Edmond Paris, *Genocide in Satellite Croatia, 1941-1945. A Record of Racial and Religious Persecutions and Massacres*, American Institute for Balkan Affairs, Chicago 1961, 100.

od od sedam godina (dotadašnji predsednik Vlade Tiso postao je prvi predsednik Republike), ali on *Snemu* nije odgovarao, a imao je ovlašćenje da imenuje Vladu i jedan broj članova Državnog saveta (u kojem su i predstavnici HSLS, nemačke i mađarske etničke zajednice, profesionalnih udruženja, te *ex officio* predsednik Vlade i predsednik Narodne skupštine). Državni savet je mogao da optuži predsednika Republike za slučaj veleizdaje, da predlaže kandidate za narodne poslanike i da formuliše predloge zakona.⁷³ *Snem* je, u načelu, vršio zakonodavnu vlast. Vlada je dobila široka ovlašćenja da donosi uredbe sa zakonskom snagom (*nariadenia s mocou zákona*), koje su bile pravno validne ukoliko ih Skupština nije izričito poništila u roku od tri meseca od njihovog donošenja.⁷⁴ *Snem* je imao isključivu nadležnost u pogledu ustavnih zakona, te zakona o budžetu, porezima, računovodstvu, sudovima, regrutaciji i ratifikaciji međunarodnih ugovora.⁷⁵ Vlada je dobila posebno ovlašćenje da uredbama preduzima mere u procesu „arizacije“ (tj. rešavanja jevrejskog pitanja). Od 1944. godine, predsedniku Republike je omogućeno, bez ograničenja, da donosi dekrete u, inače, zakonskoj materiji.⁷⁶ Iako je *Snem* sve do tada imao ograničenu zakonodavnu nadležnost, njegov jednopartijski karakter (tačnije, bila je to skupština sa po jednom slovačkom, nemačkom i mađarskom strankom) svodio ga je u praksi na organ koji je potvrđivao Vladine predloge.

Kada je dobila autonomni status, kao i na počecima funkcionisanja nezavisne države, Slovačka je preuzela čehoslovačko pravo. Ono je tokom vremena menjano i prilagođavano totalitarnoj prirodi slovačkog režima i zahtevima koje je postavljalo vođenje rata.⁷⁷

7.2. Hrvatski put

Vlada NDH je bila sastavljena od istaknutih prvaka ustaškog pokreta, od kojih je deo pripadao domovinskoj grupi, a deo ustaškoj emigraciji. Na čelu Vlade bio je Ante Pavelić, koji je, kako to formuliše Matković, „obnašao i dužnost šefa države s titulom Poglavnika, koju je imao i u emigraciji kao osnivač i vrhovnik ustaške emigrantske organizacije. To je upućivalo na tjesnu povezanost, odnosno jedinstvo državne vlasti i ustaške organizacije. Pavelić je kao šef države i vlade donosio sve važnije odluke u vanjskoj i unutarnjoj politici NDH, imenovao i razrješavao sve visoke ustaške dužnosnike. Kao poglavar države, Pavelić je bio i vrhovni zapovjednik oružanih snaga. ... Kako država nije imala predstavničkog zakonodavnog tijela (parlamenta), sve zakone i zakonske odredbe donosio je i potpisivao Poglavlник“.⁷⁸ U ovom radu, međutim, skreće se pažnja na to da su jedini propisi koje je poglavlник

73 R. Lemkin, 141–142.

74 § 44 Ústavného zákona zo dňa 21. júla 1939 o ústave Slovenskej republiky, *Slovenský zákonník*, č. 41/1939.

75 § 24 Ústavného zákona zo dňa 21. júla 1939 o ústave Slovenskej republiky.

76 Ondrej Podolec, „Charakter legislatívnej činnosti v Slovenskej republike 1939–1945“, *Slovenská republika 1939–1945 očami mladých historikov*, IV, eds. Michal Šmigel, Peter Mičko, Katedra histórie FHV UMB a Ústav vedy a výskumu UMB, Banská Bystrica 2005, 43.

77 World War II: Slovakia, <http://histclo.com/essay/war/ww2/cou/cz/w2czo-slo.html>.

78 H. Matković, 32.

doneo pod nazivom „zakon“ oni koji su objavljeni dan posle proglašenja NDH (npr. Zakon o osnutku vojske i mornarice Države Hrvatske⁷⁹), dok nova pravna terminologija još uvek nije bila usaglašena; posle toga, donošene su samo „zakonske odredbe“, sa pravnom snagom zakona. Imajući to u vidu, zaključujem da je u rukama poglavnika bila koncentrisana sva vlast. Matković konstatuje da je NDH bila država bez ustava. Ona nije imala nikakvu kodifikovanu ispravu o svom ustrojstvu, nego se njen unutrašnji sastav zasnivao na različitim državnim zakonima i zakonskim odredbama ustavnopravnog sadržaja.⁸⁰

Istina, tokom 1942. godine Pavelić je pokušao da ustanovi kvazipredstavničko telo – tzv. Hrvatski državni sabor, u koji su, saglasno poglavnikovoj „zakonskoj odredbi“, ulazili: (1) hrvatski narodni zastupnici poslednjeg saziva hrvatskog Sabora iz 1918. godine; (2) hrvatski narodni zastupnici izabrani na izborima u Kraljevini Jugoslaviji 1938. godine; (3) članovi Veća bivše Hrvatske stranke prava izabrani 1919. godine; (4) doglavnici, poglavni pobočnici i poverenici u Glavnom ustaškom stanu Hrvatskog ustaškog oslobodilačkog pokreta i (5) dva predstavnika nemačke nacionalne manjine.⁸¹ Hrvatski državni sabor zasedao je samo tri puta, a onda ga je Pavelić raspustio krajem 1942. godine. Zakonodavna vlast je, dakle, sve vreme bila u rukama poglavnika, te se Hrvatski državni sabor uopšte ne može porediti sa slovačkim *Snem*-om, ma koliko jednopartijski karakter slovačke Narodne skupštine limitirao njen značaj i ma koliko široka bila ovlašćenja izvršne vlasti u donošenju uredbi sa zakonskom snagom.

„Gospodarski život NDH slijedio je model gospodarstva Nemačkog Reicha, a taj je bio usmjeren prema stvaranju *novog gospodarskog poretka*. Osnovno obilježje tog poretka bilo je načelo *upravljanog gospodarstva*... Pristupilo se stvaranju *stručnih zajednica*, koje su trebale biti kopča između državnih vlasti i privrede.“⁸² Realnost je, međutim, bila takva da je u NDH „novi gospodarski poredak“ ostao na nivou proklamacije, bez ikakvog uočljivog rezultata. Zadovoljavanje osnovnih ekonomskih interesa osiguravalo se pretežno merama represije.⁸³ Ekonomska situacija dodatno je pogoršana ogromnim teretom ispunjavanja obaveza prema nemačkim i italijanskim vojnim snagama i sprovođenja veoma nepovoljnih odredaba spoljnotrgovinskih sporazuma sa Nemačkom i Italijom. Konačno, značajan deo teritorije bio je pod kontrolom komunističkog i rojalističkog ustaničkog pokreta, tako da tamošnji resursi nisu mogli biti korišćeni za potrebe funkcionisanja NDH.

U domenima koji po svojoj prirodi nisu hitno zahtevali nove propise, jer nisu neposredno činili temelje „novog poretka“, bila su preuzeta pravila zakonodavstva Kraljevine Jugoslavije, uz kasnije „preinake i nadopune“. *Prima facie* izgledalo je da to pravo funkcioniše „normalno“, sa svojim dobrim i lošim stranama, kao i pre proglašenja NDH. Primera radi, slabosti poreskog prava koje su se mogle zapaziti u Kraljevini Jugoslaviji – nepostojanje opšteg poreskog zakona (poput nemačkog

79 *Narodne novine*, 11. travanj 1941.

80 H. Matković, 32.

81 *Ibid.*, 36.

82 *Ibid.*, 44.

83 *Ibid.*

Reichsabgabenordnung-a), učestalost promena u propisima, donošenje poreskih zakona naprečac, „kada je država u nuždi i kada treba novaca“, prepuštanje pravilnicima da uređuju poreska pitanja na način da se tako ponekad menja smisao zakona i dr. – komentarisane su u stručnim časopisima za vreme NDH kao problemi sa kojima se susreće hrvatsko pravo.⁸⁴ Sveučilišni profesor ukazuje na to da nije dopuštena retroaktivnost zakonske odredbe o povećanoj „pristojbi“ (taksi) na promet nekretnine o kojem je ugovor zaključen kada je važila niža „pristojba“, bez obzira na to što je neophodna dozvola Ministarstva pravosuđa za „otuđivanje i opterećivanje nekretnina“ tražena i dobijena po stupanju na snagu ove zakonske odredbe, jer ugovor obavezuje strane od momenta zaključivanja, a ne od momenta odobrenja.⁸⁵ On piše i o načelu fakticiteta, po kojem će „porezna oblast pritegnuti na platež poreza stranku, koja je iz jednog... (nedopuštenog – prim. D. P.) pravnog posla crpila neki dobitak ili imala neki prihod“, iako je taj posao ništav na terenu građanskog prava⁸⁶ itd. Sve to može da podseti na rasprave vođene u stručnoj javnosti pre 10. aprila 1941. godine.

Međutim, nastali u sasvim drukčijem socijalnom ambijentu, kao deo pravnog poretka jedne (makar nesavršene) parlamentarne demokratije, preuzeti poreski i drugi propisi Kraljevine Jugoslavije dobili su sasvim novo značenje u NDH. Hrvatska država i njeno pravo izgrađivani su prema modelu nacionalsocijalizma, kao kontrapunkta liberalnoj demokratiji. U takvom sistemu, sud je (kao i upravni organi), načelno, bio vezan zakonom, ali su tzv. „opšti principi“, kojih se sud morao pridržavati, omogućavali da se odluke donose potpuno u skladu sa dominantnim političkim stavom – voljom poglavnika i interesnih grupa koje su iza njega stajale – čak i kada je pozitivno pravo bilo u suprotnosti sa tim principima. Da bi se razumeo način na koji je funkcionisalo hrvatsko pravo, uključujući poresko pravo, treba imati u vidu Nojmanovo (*Neumann*) upozorenje, koje se odnosilo na nacističku Nemačku, ali važi i za ostale pravne sisteme građene po uzoru na nacistički: „Primenjujući ‘opšte principe’, sudija ne sme da se oslanja na svoju slobodnu ocenu, jer su principi nacionalsocijalizma neposredni i isključivi nalozi za primenu i upotrebu ‘opštih principa’ od sudije, advokata i pravnika. ... Pravo nije ništa drugo do zapovest vođe jer je samo zahvaljujući vođinoj volji to ‘prerevolucionarno’ pravo validno. ... Svi zakoni proizlaze iz vođine volje.“⁸⁷ Otuda se zakon u NDH ne sme vrednovati samo na osnovu teksta norme; kao i u Nemačkoj toga vremena, pravo nije bilo „ništa drugo do tehnički instrument za sprovođenje određenih političkih ciljeva“.⁸⁸

84 Upor. Vladimir Franolić, „Primjena i tumačenje poreznih zakona“, *Mjesečnik. Glasilo Hrvatskoga pravničkog društva* 6/1943, 268–269.

85 *Ibid.*, 260–261.

86 *Ibid.*, 270.

87 Franz L. Neumann, „The Change in the Function of Law in Modern Society“, *The Rule of Law under Siege* (ed. William E. Scheuerman), University of California Press, Berkeley 1996, 133. Nojman predstavlja takvu ulogu sudije i značaj „opštih principa“ citirajući uputstva tada vodećeg nacističkog pravnika profesora Karla Šmita (Carl Schmitt, *Fünf Leitsätze für die Rechtspraxis*, Berlin 1933).

88 *Ibid.*, 134.

8. Poresko zakonodavstvo

8.1. Slovački put

I u domenu poreskog prava *ab initio* su preuzeti čehoslovački zakoni, uglavnom iz 1927. godine, kada je u toj, tada jedinstvenoj, zemlji sprovedena poreska reforma. U oblasti neposrednih poreza primenjivan je mešoviti sistem poreza na dohodak,⁸⁹ u kojem su postojali: (1) globalni porez na dohodak, koji je pogađao ukupan dohodak svakog domaćinstva (osim onih čiji je dohodak bio ispod propisanog minimuma) i (2) serija cedularnih poreza – opšti porez na dobit, koji su plaćali preduzetnici i partnerstva; posebni porez na dobit, koji su plaćala pravna lica; porez na zemljište; porez na zgrade; porez na prinos od kapitala (rentu); porez na naknade direktora (tantijeme) i porez na visoke zarade.⁹⁰

Globalni porez na dohodak bio je progresivan, sa stopama⁹¹ u rasponu od 1% do 29%, s tim što su velika domaćinstva plaćala porez po sniženoj stopi, a neženje ili parovi bez dece, ako im je dohodak prelazio određeni limit, po stopi koja je uključivala i prirez. Zarade su bile oporezovane po nižoj stopi (uz naplatu po odbitku), pri čemu se, za razliku od zarada glave domaćinstva, zarade članova domaćinstva nisu uključivale u oporezivi dohodak domaćinstva. Porez na ostale prihode utvrđivao je poreski odbor, u kojem su se nalazili službenik poreske vlasti i predstavnici poreskih obveznika. Porez je utvrđivan na osnovu podataka iz poreske prijave, koju su obveznici bili dužni da podnesu do kraja februara naredne godine. Globalni porez na dohodak plaćao se godišnje u četiri jednake rate, na prvi dan svakog tromesečja. Uz njega je išao i prirez, koji je iznosio između 0% i 100% osnovnog poreza.

Kod cedularnih poreza, opšti porez na dobit plaćao se po stopi od 2,5% (ako je osnovica niska, stopa je bila 0,5%, pa čak i 0,125%, a ako je bila iznad propisanog iznosa – 4%). Poseban porez na dobit plaćala su pravna lica po stopi od 9% (1%–4% za štedne banke i ustanove, 2%, odnosno 5% za zadruge). Ako je oporeziva dobit prelazila 6% uplaćenog kapitala, plaćao se porez na „višak profita“ (2%–6%). Porez je utvrđivala, izuzetno, Poreska uprava (a ne poreski odbor) na osnovu podataka iz poreske prijave i poreskog bilansa.⁹² Porez na zemljište plaćao se na osnovicu jednaku sedamnaestostrukoj katastarskoj vrednosti zemljišta po stopi od 2%, uz dodatak od 1,5%. Poljoprivrednici su bili rasterećeni jer je usklađivanje vrednosti imovine i

89 Dejan Popović, *Poresko pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2016, 305.

90 The University of Sidney, *Australian Digital Collections*, <http://adc.library.usyd.edu.au/view?docid=law/xml-main-texts/taxation-volume2-Czechoslovakia.xml;chunk.id=d664e913;toc.depth=1;toc.id=d664e913;database=;collection=;brand=ozfleet>.

91 Te i sve ostale stope poreza na dohodak prikazane su u inicijalnim iznosima, koji su menjani tokom vremena.

92 Za utvrđivanje oporezive dobiti priznavali su se odbici troškova neophodnih da bi se ostvarila i očuvala dobit (operativni i administrativni rashodi, plaćene kamate, normalna amortizacija, kapitalni gubici, premije osiguranja poslovne imovine, zakupnine, autorske naknade i dr.). Nisu se priznavali troškovi koje je obveznik imao radi osiguranja zaposlenih od bolesti ili povreda na radu, dok su se troškovi za penzije mogli odbiti samo do zakonom propisanog minimalnog iznosa uplata. Nisu se mogli odbiti ni troškovi poreza na prinos od kapitala naplaćeni po odbitku od strane preduzeća – dužnika.

katastarskog prihoda s inflacijom išlo veoma usporeno.⁹³ Porez na zgrade javljao se u dva oblika: kao porez čiju je osnovicu činila vrednost zakupnine (12% u Bratislavi, 8% u drugim mestima) i kao porez na osnovu podataka iz registra nepokretnosti o broju soba. Porez na prinos od kapitala pogađao je svaki prihod od imovine koji nije bio podvrgnut porezu na zemljište, porezu na zgrade ili opštem ili specijalnom porezu na dobit, a posebno kamate na zajmove, kamate na štedne depozite, godišnje rente, autorske naknade i dr. Poreska stopa iznosila je 3%, ukoliko se porez utvrđivao direktno, a 6% kod poreza po odbitku. Pojedini prihodi iz te cedule bili su podvrgnuti diferenciranim stopama (1%, 3%, 4% i 10%). Porez na naknade direktora društava kapitala plaćao se po odbitku, po stopi od 10%. Porez na visoke zarade plaćao se po stopi od 3% ukoliko je njihov iznos prelazio propisani limit. Uz opšti i posebni porez na dobit, porez na zemljište, porez na zgrade, porez na prinos od kapitala (kada je utvrđivan direktno, a ne po odbitku) i porez na visoke zarade plaćali su se prirezi kojima su finansirane lokalne vlasti i druga javnopravna tela.⁹⁴

Kada su u pitanju posredni porezi, krajem dvadesetih i početkom tridesetih godina XX veka, uz do tada jedinstvenu akcizu na alkoholna pića, uvedeni su akciza na pivo, akciza na mineralna ulja i nekoliko drugih trošarinskih poreza, uključujući akcizu na duvanske preradevine. Postojao je i svefazni kumulativni opšti porez na promet.⁹⁵

U periodu 1939–1944. godina, *Snem* je povremeno donosio zakone o izmenama i dopunama i poreskih zakona. Te novele poreskog zakonodavstva nisu imale karakter obuhvatne poreske reforme, nego su predstavljale *ad hoc* reakcije na rastuće potrebe za javnim prihodima. Tokom 1939. godine menjani su Zakon o neposrednim porezima i zakoni o nekim akcizama, a ukinuti su Zakon o porezu na držanje oružja za lov i Zakon o porezu na hidroenergiju. Tokom 1940. godine novelirani su Zakon o akcizi na pivo, Zakon o neposrednim porezima i Zakon o jedinstvenoj akcizi na alkoholna pića, a uvedeni su porezi na bezalkoholna pića. Tokom 1941, 1942. i 1944. godine uvedeni su vanredni porezi na dividende i kamate na državne obveznice, 1943. i 1944. godine opet su novelirani Zakon o neposrednim porezima i Zakon o jedinstvenoj akcizi na alkoholna pića, a uveden je i vanredni ratni porez na penušava vina i na pivo. Godine 1944. uvedeni su ratni prirez na zemljište i zgrade, klasni porez i porez na ratne profite.⁹⁶

Poreski prihodi nisu bili dovoljni da bi se finansirali budžetski rashodi. Deficit je pokrivan, između ostalog, konfiskacijom jevrejske imovine: „antijevrejske mere u Slovačkoj za vreme rata bile su motivisane primarno ekonomskim, pa tek onda ideološkim razlozima“.⁹⁷ Arizacija je imala i dimenziju transfera jevrejske imovine u privatne nejevrejske ruke.⁹⁸

93 Daniel E. Miller, *Forging Political Compromise. Antonín Švehla and the Czechoslovak Republican Party 1918–1933*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa. 1999, 164–165.

94 The University of Sidney, *Australian Digital Collections*.

95 Adriana Paganíková, *Vývoj daní a daňové reformy na území Slovenskej Republiky* (bakalárska práca), Bankovní institut vysoká škola Praha, Banská Bystrica 2012, 21–22.

96 *Ibid.*, 22.

97 Anna Cichopek-Gajraj, *Jews, Poles and Slovaks: A Story of Encounters, 1944–1948*, doctoral dissertation, University of Michigan, Ann Arbor, MI 2009, 152.

98 *Ibid.*, 155.

8.2. Hrvatski put

U oblasti poreskog prava, kao što je već istaknuto, NDH je, slično praksi primenjenoj u Slovačkoj, preuzela zakone bivše države – u ovom slučaju Kraljevine Jugoslavije. Banovina Hrvatska, tokom svog kratkog postojanja, nije stigla da done-se nijedan banovinski poreski zakon, tako da je primenjivala važeće jugoslovenske propise. Uprkos rasprostranjenom radikalnom verovanju da će formiranje hrvatske države značiti potpuni raskid sa pravnim poretkom Kraljevine Jugoslavije, preovladao je pragmatičan pristup. „Kako se naša Država slobodna i nezavisna počela u novom pravcu razvijati, može se reći zapravo modernizirati, to i privredni život počima dobivati nove oblike, pa tako nastaju posve novi pojmovi o državi i njenim pravima i dužnostima, to bi bilo potrebno i postojeće propise o oporezivanju privrednog života prilagoditi tim novim pojmovima. Ali, tako rekuć, preko noći to nije moguće, jer za stvaranje jednog novog poreznog zakona, potrebno je dulje vremena, budući da kod toga treba skupiti sve potrebne podatke te ih obraditi na način, da bude zakon pristupačan i oblastima i građanima, da mogu u njemu naći svaku sigurnost u pojedinim pitanjima.“⁹⁹ Otuda je Odjel za državne financije Ministarstva narodnog gospodarstva NDH na samom početku funkcionisanja nove države izdao uredbu prema kojoj „do daljnjeg ostaje u krieposti dosadašnji Zakon o neposrednim porezima“, pri čemu je Zakonskom odredbom o preinaci i nadopuni Zakona o izravnim porezima od 31. decembra 1941. godine propisano da se, u skladu sa Zakonskom odredbom o hrvatskom jeziku, njegovoj čistoći i pravopisu,¹⁰⁰ pri oporezivanju „imaju rabiti izrazi koji nisu protivni duhu hrvatskog jezika“ (npr. „porezovnik“ umesto obveznik, „odmjera“ umesto razrez, „utok“ umesto žalba¹⁰¹).

Treba pomenuti još jednu sličnost sa situacijom u Slovačkoj. Pošto su vlasti NDH tokom rata objavljivale samo izuzetno oskudne budžetske podatke, ne može se ustanoviti koliki je deo državnih rashoda bio pokriven porezima. Međutim, sudeći prema budžetskim brojkama za fiskalnu 1942. godinu i povećanju opticaja novčanica iz Hrvatske državne banke, koje je neposredno bilo povezano sa rastom deficita zbog trošenja u vojne svrhe i za održavanje vojske Sila osovine u NDH, Tomašević procenjuje da poreski prihodi možda nisu pokrili više od jedne trećine državne potrošnje (isključujući potrošnju državnih preduzeća) tokom celog ratnog razdoblja.¹⁰² Deficit je, jednim delom, pokrivan konfiskacijom jevrejske i srpske imovine.

U NDH su, dakle, bila u primeni pravila jugoslovenskog poreskog prava – kako o neposrednim, tako i posrednim porezima.

99 *Porezni priručnik* (ur. A. Stemberger, Z. Dukanović), Zagreb 1942, 138–139. Citirano prema: Božidar Jelčić, Predrag Bejaković, *Razvoj i perspektive oporezivanja u Hrvatskoj*, HAZU, Zagreb 2012, 93.

100 *Narodne novine*, 14. kolovoz 1941.

101 B. Jelčić, P. Bejaković, 93.

102 Jozo Tomasevich, *Rat i revolucija u Jugoslaviji, 1941–1945*, EPH Media, Zagreb 2010, 791.

a) Neposredni porezi

Kada su u pitanju neposredni („izravni“) porezi, na snazi su bila pravila ustanovljena jugoslovenskim Zakonom o neposrednim porezima iz 1928. godine,¹⁰³ kojim su uvedeni: (1) porez na prihod od zemlje („zemljarina“); (2) porez na prihod od zgrada („kućarina“); (3) porez na prihod od preduzeća, radnja i (samostalnog) zanimanja („tecivarina“); (4) porez na rente; (5) porez na dobitak preduzeća obvezanih na javno polaganje računa („društveni porez“) i (6) porez od nesamostalnog rada i zanimanja („službenički porez“). Stope tih poreza, koje će dalje biti predstavljene u inicijalnim iznosima, učestalo su menjane tokom tridesetih godina XX veka i kao takve su „baštinjene“ od NDH. Mnogim je članovima Zakonske odredbe o preinaci i nadopuni Zakona o izravnim porezima od 31. decembra 1941. godine (npr. čl. 10, 13, 14, 18 i 20) povećana stopa pojedinih neposrednih poreza. Inače, „preinake i nadopune“ Zakona o izravnim porezima bile su veoma brojne.¹⁰⁴ Može se primetiti da je sistem oporezivanja dohotka isključivo cedularan, bez globalnog poreza na dohodak, koji je inače bio zastupljen u čehoslovačkom pravu, koje je preuzela Slovačka.

Poslovi naplate i raspodele javnih prihoda i drugi poslovi iz nadležnosti finansijske aktivnosti države bili su u NDH povereni Državnoj riznici¹⁰⁵ (koja je kasnije preimenovana u Ministarstvo državne riznice). U okviru Državne riznice postojali su Obći odsjek i četiri odjela, i to: (1) Odjel za državni proračun i računovodstvo, (2) Odjel za državne prihode, (3) Odjel za državne monopole i (4) Odjel za državnu navjeru (zajmove), imovinu i dugove.¹⁰⁶ U nadležnosti Odjela za državne prihode bili su poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole nad državnim posrednim porezima (osim carinske politike), neposrednim porezima (uključujući opšti porez na promet¹⁰⁷), akcizama i državnim taksama, poslovi vođenja katastra i Finansijske straže. Od 9. maja 1942. godine ona je preimenovana u Rizničku stražu i bila podređena neposredno Državnom rizničaru.¹⁰⁸ Zadatak Rizničke straže, između ostalog, sasto-

103 *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca* 29/1928.

104 Samo do avgusta 1942. godine bilo ih je 48. Vid. B. Jelčić, P. Bejaković, 92.

105 U Vladi NDH obrazovanoj 16. aprila 1941. godine u sastavu Ministarstva narodnog gospodarstva nalazio se Odjel za državne financije. Već 24. juna 1941. godine formirana je Državna riznica, kao jedno od 12 ministarstava. Od 9. oktobra 1942. godine preimenovana je u Ministarstvo državne riznice. Upor. *Ministarstvo državne riznice NDH 1941–1945. Sumarni inventar* (ur. Egon Kraljević), Hrvatski državni arhiv, Zagreb 1999, 7, 8 i 23.

106 *Ibid.*, 8.

107 Iako sa naučnog stanovišta predstavlja posredni porez, opšti porez na promet je, kao i u predratnom jugoslovenskom pravu, svrstavan među neposredne poreze, i to nekako po inerciji, s osloncem na preteču, obrtni porez Kraljevine Srbije, koji je još 1891. godine smešten u Zakon o neposrednom porezu (Zakon o izmenama i dopunama u Zakonu o neposrednom porezu, *Srpske novine* 76/1891), da bi se prikrila njegova prava priroda kao posrednog poreza i tako izbegao protest Austrougarske da je reč o skrivenoj dodatnoj carini. Vid. Ljubomir S. Dukanac, *Porez na promet*, Beograd 1938, 252–253. I u pravu Kraljevine SHS, odnosno Kraljevine Jugoslavije prihodi od poreza na promet nastavili su da budu svrstavani među prihode od neposrednih poreza (mada je porez na poslovni promet bio uređen posebnim zakonom) jer je Ministarstvo finansija stajalo na stanovištu da on tu nedvosmisleno spada u poresko-administrativnom pogledu (tj. po osnovu načina ubiranja). Vid. *Ministarstvo finansija Kraljevine Jugoslavije 1918–1938*, Beograd 1939, 61.

108 *Ministarstvo državne riznice NDH 1941/1945. Sumarni inventar*, 10.

jao se u suzbijanju poreske utaje i pronalaženju krijumčara i lica koja su prekršila poreske i carinske propise.

Poresku službu Državna riznica je obavljala putem rizničkih upraviteljstava (u pet najvećih gradova) i poreznih ureda, kojih je bilo 145.¹⁰⁹

Osnova za razrez poreza bila je poreska prijava, koja se predavala poreskim vlastima na osnovu javnog poziva i u roku koji je u njemu bio predviđen, a koji nije mogao biti kraći od mesec dana. Ako obveznik nije podneo poresku prijavu u propisanom roku, niti u produženom roku, koji nije mogao biti kraći od osam dana, ili ako je podneo nepotpunu poresku prijavu, odnosno ako nije naknadno dostavio podatke koji su od njega traženi, porez je razrezivan prema podacima kojima su raspolagali poreski organi.

Poresku osnovicu je, po pravilu, utvrđivala poreska vlast („porezni ured“). Jedino je kod tecivarine i kučarine poresku osnovicu u najvećem broju slučajeva utvrđivao poreski odbor. Poreski odbor delovao je za područje svake prvostepene poreske vlasti. On se sastojao od predsednika i četiri člana (koji su svi imali zamenike), a njihov mandat je trajao tri godine. Predsednik poreskog odbora bio je starešina one prvostepene poreske vlasti za čije je područje bio postavljen poreski odbor. Od četvorice članova poreskog odbora, drugostepena poreska vlast postavljala je jednog člana. Preostala tri člana poreskog odbora birali su iz redova poreskih obveznika opštinski odbori onih mesta za koje se razrezivao porez, osim u mestima u kojima su trgovačke, obrtničke ili industrijske komore imale svoja sedišta, kada su te komore birale u poreski odbor tri člana. Zakletva koju su polagali predsednik i članovi poreskog odbora, prvobitno propisana članom 115 Zakona o neposrednim porezima iz 1928. godine,¹¹⁰ dobila je u Zakonskoj odredbi o preinaci i nadopuni Zakona o izravnim propisima od 31. decembra 1941. godine novu formulaciju, tako da je u NDH važila „prisega“ koja je prigodno glasila: „Ja N. N., član poverenstva, prisežem Svemogućem Bogu i dajem častnu rieč, da ću Nezavisnoj Državi Hrvatskoj i Poglavniku kao predstavniku njezina vrhovništva biti vjeran, da ću ustavne odredbe i zakone njezine poštovati, da ću povereni mi posao savjestno i nepristrano vršiti, da ću bez obzira na osobu ocenjivati po svojoj savjesti, i da ću kao tajnu čuvati sve, što saznam u svom službenom poslovanju o stanju pojedinih porezovnika. Tako mi Bog pomogao.“

Na rešenje o utvrđivanju osnovice poreski obveznik je mogao uložiti žalbu u roku od 30 dana od dana dostave rešenja. Na rešenje se mogao žaliti i državni zastupnik.

I kada je poresku osnovicu utvrđivala poreska vlast i kada je to činio poreski odbor, razrez („odmjeru“) poreza vršila je poreska vlast. To je, po pravilu, bio prvostepeni organ („porezni ured“), osim kod društava obvezanih na javno polaganje računa, kojima je utvrđivala poresku osnovicu i razrezivala porez drugostepena po-

109 B. Jelčić, P. Bejaković, 91-92.

110 „Ja N. N. zaklinjem se jednim Bogom i svim, što mi je na ovom svetu najmilije, da ću povereni mi posao savesno i bez pristrasnosti vršiti, i da ću bez obzira na ličnost davati ocenu po svojoj savesti, i da ću kao tajnu čuvati sve što bi saznao u svojoj službenoj radnji o stanju pojedinih poreskih obveznika. Kako budem pravo radio i zakleo se, tako mi Bog pomogao!“

reska vlast. Razrez se, u načelu, vršio u obliku rešenja, a obveznik je, kao i u slučaju utvrđivanja osnovice, imao pravo žalbe u roku od 30 dana od dana dostave rešenja. Za poreze po odbitku dužnost poreske vlasti sastojala se u primanju i knjiženju naplaćenih suma i kontroli obračuna.

O žalbama ulozenim protiv rešenja poreskih odbora rešavao je reklamacioni odbor. Predsednik reklamacionog odbora je, po pravilu, bio starešina drugostepene poreske vlasti, četiri člana je imenovala Generalna direkcija poreza („Odjel za državne poreze“) iz reda poreskih obveznika, a četiri člana su iz reda poreskih obveznika sporazumno imenovale nadležne komore. Ministar („državni rizničar“) mogao je povećati broj članova reklamacionog odbora s obzirom na veličinu i poresku snagu područja date drugostepene poreske vlasti.

O žalbama protiv rešenja o utvrđivanju osnovice i o razrezu poreza, koja je donosila poreska vlast, rešavala je nadležna viša poreska vlast.

Protiv konačnog rešenja, ukoliko je prethodno bila uložena žalba, mogao se voditi upravni spor, podnošenjem tužbe u roku od 30 dana od dana dostave drugostepenog rešenja.

Svi porezi, osim zemljarine i onih poreza koji su se obračunavali i plaćali po odbitku, dospevali su u četiri jednaka godišnja obroka: 1. januara, 1. aprila, 1. jula i 1. oktobra. Za plaćanje dospeli porez morao se platiti najkasnije do 15. dana u narednom mesecu. Zemljarina je dospevala i morala se platiti u dva jednaka godišnja obroka – 15. avgusta i 1. novembra. Porezi po odbitku imali su se platiti prilikom isplate prihoda.

Poreska utaja je predstavljala krivično delo, ali su za nju bile propisane visoke novčane kazne i na terenu poreskog prava. Lice odgovorno za poresku utaju bilo je dužno da plati kaznu dva do četiri puta veću od iznosa poreza.¹¹¹ Propisane su bile novčane kazne i za druge vrste poreskih prekršaja (npr. 3% od dugovanog poreza ako se prijava ne podnese u roku, 10% ako se ne preda ni u dodatnom roku od osam dana od dana pismene opomene, a 15% u slučaju poreza na dobitak preduzeća obvezanih na javno polaganje računa).¹¹² Kazne po delima poreske utaje izriicali su finansijski sudovi, koji su formirani pri svakoj drugostepenoj poreskoj vlasti. Protiv presude finansijskog suda mogao se povesti upravni spor.¹¹³

Zakonom o neposrednim porezima bila je predviđena i institucija potkazivača, kome je na ime potkazivačke nagrade pripadalo 25% naplaćene kazne za poresku utaju. Pravo na potkazivačku nagradu nisu imali poreski činovnici. Da bi se sprečili slučajevi šikaniranja, bilo je propisano da ima mesta krivičnom postupku ako se utvrdi da je prijava potkazivača bila potpuno neistinita.¹¹⁴

Osnovni elementi zakonskog opisa poreskog činjeničnog stanja za cedularne poreze bili su uređeni pomenutim Zakonom o neposrednim porezima.

(1) *Porez na prihod od zemlje* razrezivao se po katastarskom čistom prihodu, proračunatom po površini, po vrsti obrade i bonitetu zemljišta, po odbitku izno-

111 Zakon o neposrednim porezima, čl. 142, st. 3.

112 *Ibid.*, čl. 137.

113 *Ibid.*, čl. 143.

114 *Ibid.*, čl. 142, st. 6 i 7.

sa redovnih gospodarskih troškova. Izuzeta su bila državna zemljišta, crkve porte, dvorišta bogomolja i groblja, zemljišta koja neposredno služe za dobrotvorne svrhe, zemljišta pod zgradom i okućnice do 500 m² i dr. Vremenski oročena oslobođenja pružana su za zemljišta privedena nameni, vinograde i sl. Zaduženi porez mogao se otpisati, u celini ili delimično, u slučaju štete od elementarnih nepogoda. Poreski obveznici su bili lice koje je zemljište držalo kao svoje (vlasnik, držalac) i plodouživalac ili nasledni zakupac. Postojale su dve poreske stope – stopa osnovnog poreza, koja je trebalo da se utvrdi naknadno, pošto se ustanovi čist katastarski prihod zemljišta za celu državu, i stopa dopunskog poreza, koja je bila progresivna u rasponu između 2% i 17%. Dopunski porez nije se plaćao ako ukupni katastarski čisti prihod nije prelazio propisani limit. U čl. 1 pomenute Zakonske odredbe o preinaci i nadopuni Zakona o izravnim porezima od 30. decembra 1941. godine propisano je da je državni rizničar ovlašćen da za svaku poresku godinu propisuje povećanje ili umanjene katastarskog čistog prihoda za celo državno područje ili deo tog područja. Utvrđivanje katastarskog prihoda vršila je posebna komisija.

Zemljarina je u NDH prvi put uvećana 28. novembra 1942. godine, kada je procenjena osnovica povećana za 200%. Na dan 1. januara 1944. godine ta je osnovica udvostručena.¹¹⁵

(2) *Porez na prihod od zgrada* plaćao se na zgrade namenjene za stanovanje ili kakvu drugu trajnu upotrebu. Izuzete su bile državne zgrade (osim onih koje služe za stanovanje nameštenika i radnika i za upravu državnih preduzeća), crkve, zgrade javnih ustanova, ekonomske zgrade u poljoprivredi, zgrade koje služe isključivo za stanovanje zemljoradnika i sl. Poreski obveznik bilo je lice koje je zgradu držalo kao svoju (vlasnik, držalac), kao i plodouživalac ili nasledni zakupac. Osnovicu je činio godišnji iznos zakupnine (faktičke ili imputirane), umanjen za amortizaciju i održavanje u iznosima između 20% i 30% od bruto zakupnine. Stopa osnovnog poreza iznosila je 12%, a dopunskog u rasponu između 2% i 14%. Na dopunski porez nije se smeo odmeravati bilo kakav lokalni prirez. Da bi se podstakli izgradnja novih zgrada i povećanje postojećih koje su izgrađene po odobrenju građevinskih vlasti, propisano je da će se umesto osnovnog i dopunskog poreza na prihod od zgrada plaćati porez po stopi od 3% za period od 20, odnosno 10 godina, zavisno od veličine mesta u kojem se zgrada nalazi.

U čl. 9 Zakonske odredbe o preinaci i nadopuni Zakona o izravnim porezima od 30. decembra 1941. godine predviđeno je da se u ime troškova za održavanje, upravu i amortizaciju zgrada odbija od bruto zakupnine 20%, 25%, odnosno 30%, zavisno od broja stanovnika i mesta u kojem se zgrada nalazi, čime su precizirane originalne odredbe, u kojima su navođeni i gradovi poput Beograda, Ljubljane i Novog Sada.

(3) *Porezu na prihod od preduzeća, radnja i zanimanja* podlegalo je svako tekovinsko poslovanje koje se obavlja obrtno, kao i samostalno zanimanje, kad se obavlja radi sticanja dobitka. Izuzeta su bila preduzeća koja plaćaju porez na dobitak preduzeća obvezanih na javno polaganje računa, kao i poslovanje u poljoprivredi i šumarstvu. Oporeziva poslovanja su bila klasifikovana u tri grupe (prva: gotovo

¹¹⁵ J. Tomasevich, 791.

sva preduzeća i radnje; druga: samostalna zanimanja; treća: pružanje usluga uz naknadu isključivom ili pretežnom upotrebom sopstvene telesne snage). Oslobođeni su bili kućno zanatstvo, radnje koje su zapošljavale invalide, zakupci koji su sâmi obrađivali zakupljeno zemljište i sl. Državnom rizničaru je ostavljena mogućnost da oslobodi (sasvim ili delimično) preduzeća osnovana u javne, prosvetne, kulturne, dobrotvorne ili narodno-ekonomske svrhe od opšteg značaja, ako daju samo neznanat prihod. Poreski obveznik je lice koje je sopstvenik preduzeća ili radnje, odnosno vršilac zanimanja. Domaće preduzeće plaća porez na svetski dohodak; ako je njegova inostrana stalna poslovna jedinica platila porez u inostranstvu, primenjuje se izuzimanje. Ogranak inostranog preduzeća plaćao je porez na prihod od ovdašnje svoje radnje, odnosno poslovanja. Poresku osnovicu je činio jednogodišnji čisti prihod iz prethodne godine. Čist prihod se utvrđivao tako što su od bruto prihoda (bez prenete dobiti i državne potpore) odbijani troškovi potrebni da se postigne, održi i osigura bruto prihod, kao: kirija za lokale u tuđoj zgradi ili imputirana zakupnina u vlastitoj zgradi, plate i nadnice, kamate dugova koji terete posao, amortizacija, plaćeni posredni porezi, takse, carine i skupni porez na poslovni promet, prirez za komore, premije osiguranja, obavezni prinosi u penzione fondove nameštenika i dr. Odbici nisu bili dozvoljeni za sume upotrebljene na povećanje preduzeća ili radnje, za povećanje osnovnog kapitala ili za izravnavanje dugova; neposredni porez po tom obliku; ekvivalent radne snage članova porodice u preduzeću ili radnji, ako ti članovi žive zajedno sa poreskim obveznikom; dati pokloni; troškovi kućanstva poreskog obveznika u ma kojem obliku; kamate na celokupan uloženi kapital (sopstven ili tuđ); unos u rezervne fondove (osim amortizacije); gubici iz prošlih godina; povraćaj potpore. Stope osnovnog poreza u prvoj grupi iznosile su 10%, u drugoj 8% i 6%, a u trećoj 4%. Dopunski porez je bio progresivan, a stope su se nalazile u rasponu od 2% do 12%, zavisno od visine čistog prihoda. Na dopunski porez nije se smeo odmeravati bilo kakav lokalni prirez.

(4) *Porezu na rente* podlegao je svaki prihod od imovine koji nije bio podvrgnut nijednom drugom porezu na prihod, odnosno porezu na dobitak, a nije se smatrao prihod iz službenog odnosa, niti je bio oslobođen, i to naročito prihod od: kamate i rente od državnih obveznica; ostalih kamata; lične rente; kamate, rente i dividende iz inostranstva; kirije i zakupnine i dr. Od tog poreza izuzeti su prihodi države, dividende (koje podležu porezu na dobitak preduzeća obvezanih na javno polaganje računa), kamate po osnovu štednih uloga kod Poštanske štedionice i različitih zadruga, potpore i izdržavanja među članovima porodice, stipendije, invalidnine i sl. Državnom rizničaru je ostavljena mogućnost da oslobodi (sasvim ili delimično) verske, humanitarne, školske, dobrotvorne i socijalne ustanove, zadužbine i fondove. Poresku osnovicu je činio iznos navedenih prihoda iz prethodne godine. Kod potraživanja, ukoliko ugovorom nije drukčije bilo predviđeno, uzimalo se da je godišnji prihod 6%. Od bruto prihoda mogao se, kod rente, odbiti dokazani iznos onih tereta koji umanjuju vrednost primanja, ali su s njima u neposrednoj vezi i počivaju na privatnopravnoj osnovi; kod drugih prihoda od imovine, odbijali su se troškovi uprave i održavanja imovine, odnosno iskorišćavanja prava ako obavezno padaju na teret poreskog obveznika. Poreska stopa je iznosila 8% za kamate od šted-

nih uloga, a za ostale kamate i rente 15%. Porez na rente plaćao se, po pravilu, po odbitku prilikom isplate prihoda.

(5) *Porez na dobitak preduzeća obvezanih na javno polaganje računa* plaćala su: (a) akcionarska društva, komanditna društva na akcije, društva s ograničenom odgovornošću, zadruge, rudarska društva, osiguravajuća društva i štedionice, ako su obavezna na javno polaganje računa i ako imaju svoje sedište u NDH; (b) privredna preduzeća države i samoupravnih jedinica; (v) strane pravne osobe za preduzeća, odnosno posede u NDH, ako su u toj zemlji imale propisno registrovano zastupništvo (filijalu, agenturu, skladište itd.) ili nekretnine. Oslobođena su državna preduzeća koja se zasnivaju na pravu monopola ili služe svrhama saobraćaja, javne uprave ili neposredno ostalim potrebama države; analogna preduzeća samoupravnih jedinica; Državna hipotekarna banka i Poštanska štedionica; zadruge (ako ne raspodeľuju dividendu ili tantijemu članovima upravnog i nadzornog odbora); nedobitne organizacije i dr. Domaće preduzeće je plaćalo porez na svetski dohodak; ako je njegova inostrana stalna poslovna jedinica platila porez u inostranstvu, primenjivalo se izuzimanje. Preduzeća sa sedištem u inostranstvu koja prošire svoje poslovanje i na teritoriju NDH plaćala su porez na tako ostvaren dobitak. Državnom rizničaru je ostavljena mogućnost da oslobodi (sasvim ili delimično) preduzeća osnovana u javne, kulturne ili dobrotvorne svrhe od opšteg značaja, ako daju samo neznatan prihod. Poresku osnovicu činio je „porezu podložni dobitak“ (oporeziva dobit) iz prethodne godine. Oporeziva dobit utvrđivala se na osnovu bilansa stanja i bilansa uspeha, uz usklađivanja propisana Zakonom o neposrednim porezima.

Kao odbitak od poreske osnovice priznavali su se: višak uplate preko nominalne vrednosti novih deonica prilikom emisije; prenos u prošloj godini već oporezovanog dobitka; primljene dividende od domaćih akcionarskih društava; prihod od kamata oslobođenih od poreza na rente; subvencija; otpis nenaplativih potraživanja (ako ga je odobrila skupština akcionara); u bilansu otpisanih iznosa ili iznosa unetih u posebne rezervne fondove namenjene za pokriće izdataka ili gubitaka tačno označene vrste; uplate u penzioni fond nameštenika dotičnog preduzeća; kod osiguravajućih društava – izdvajanja u premijske rezerve i kamate iz takvih rezervnih fondova, kao i prijavljena i priznata, ali još neizmirena potraživanja od osiguranja; svaki gubitak i izdatak stavljen na teret već oporezovanog fonda. Takođe su se mogli odbiti plaćene takse, carine, porez na poslovni promet, samoupravne dažbine, prirezi, naknade komorama, sve vrste osiguranja od šteta, pasivne kamate, stanarine, zakupnine, kao i svi režijski troškovi koje je bilo potrebno učiniti da bi se ostvarila dobit. U čl. 17 Zakonske odredbe o preinaci i nadopuni Zakona o izravnim porezima od 30. decembra 1941. godine predviđeno je da se pregled poslovnih knjiga, odnosno uvid u njih, može obavljati i za poslovnu godinu za koju još nije nastala obveza za podnošenje poreske prijave.

Stopa osnovnog poreza iznosila je 12%, pri čemu su industrijska i rudarska preduzeća i neke zadruge bili podvrgnuti stopi od 11%, a neke druge zadruge i štedionice stopi od 10%. Dopunski porez je bio progresivan, sa stopama u rasponu od 2% do 15%. Međutim, propisan je minimalni porez, tako da u zbiru osnovni i dopunski porez nisu mogli biti manji od 1,2% uloženog kapitala, a za osiguravajuća društva

nisu mogli biti manji od 1,2‰ iznosa godišnjih čistih premija. Na dopunski porez nije se smeo odmeravati bilo kakav lokalni prirez.

(6) *Porez od nesamostalnog rada i zanimanja* plaćao se na svaki prihod ostvaren u NDH, bilo iz odnosa službe, bilo po pravu koje je dato zvanjem ili položajem, ako se ne oporezuje porezom na dobitak preduzeća obvezanih na javno polaganje računa, bez obzira na to jesu li rad ili zanimanje trajne ili prelazne prirode. Službenički porez se plaćao i na prihode koji su poticali iz inostranstva, a bili su isplaćeni za nesamostalan rad i zanimanje koje se obavljalo u NDH, ako na te prihode nije bio plaćen neposredni porez u inostranstvu. Kao prihodi podložni plaćanju tog poreza smatrali su se: (a) plate, dodaci na plate svake vrste, honorari, nagrade, gratifikacije, tantijeme, sedničke i dežurne dnevnice, ispitne takse, nagrade ili primanja pod ma kakvim imenom, koristi s novčanom vrednošću i naknade osobama koje su zaposlene ili nameštene u državnoj, javnoj ili privatnoj službi; (b) penzije, potpore, opskrbna ili svaka druga primanja i koristi s novčanom vrednošću za raniju službu. Iz prihoda od nesamostalnog rada i zanimanja izuzimaju se prinadležnosti narodnih poslanika i onerozne prinadležnosti (paušali za podmirenje službenih izdataka, dnevnicke i sl.) službenika u državnoj ili drugoj javnoj službi, odnosno lica koja su uposlana ili nameštena u privatnoj službi.

Prihod ili deo prihoda u naturi ocenjivan je prema novčanom ekvivalentu koje je utvrđivao ministar socijalne politike, odnosno poreska vlast na osnovu saslušanja poslodavca. Vrednost stana državnog službenika nije se mogla oceniti u većem iznosu od iznosa stanarine koja mu je po zakonu pripadala.

Oslobođenja su pružana za prihod poljoprivrednih radnika i sluga, plate i prinadležnosti vojnika stalnog kadra ispod podnaredničkog čina, prihod od poučavanja đaka, prihod nekvalifikovanih nadničara na brzu ruku prikupljenih u posao u vanrednim i hitnim javnim potrebama i prihod iz nesamostalnog rada i zanimanja ako ne premašuje određeni limit.

Službenički porez je razrezivan po iznosu mesečnog, nedeljnog, odnosno dnevnog prihoda, umanjenog za iznos zakonskog odbitka za obveznika i za svako dete, ukoliko je obveznik ostvarivao prihod ispod određenog limita. Naplata poreza vršila se po odbitku. Poreske stope su bile progresivne, sa detaljno razrađenom poreskom tarifom od 110 poreskih jedinica i stopama u rasponu od 2% do 15%. *Ad hoc* primanja, poput tantijema, nagrada i sl., bila su podvrgnuta progresivnim stopama u rasponu od 4% do 18%. Na ta *ad hoc* primanja mogao se uvesti i lokalni prirez, dok je za ostale prihode ta mogućnost postojala tek ukoliko su prelazili propisani limit.

Ne samo zemljarina, nego i drugi neposredni porezi – društveni porez, tecivarina, kućarina i službenički porez – takođe su povećani tokom 1942, a 1943. i 1944. godine još i više.¹¹⁶

Za razliku od pomenutih neposrednih poreza, preuzetih (uz određene izmene i dopune) iz jugoslovenskog prava, NDH je 30. decembra 1943. godine uvela novi, posebni *ratni porez*. Ta mera je doneta putem Zakonske odredbe o izvanrednom porezu na ratne dobitke,¹¹⁷ koji je predstavljao prirez u vidu 30% do 80% dodat-

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ *Narodne novine*, 30. prosinac 1943.

ne naplate na sve postojeće neposredne poreze. Obveznici „ratnog poreza“ bili su, dakle, obveznici poreza na prihod preduzeća, radnja i samostalnog prihoda (tecivarina), obveznici poreza na dobitak preduzeća obavezanah na javno polaganje računa (društveni porez) i „prigodični porezni obveznici“, tj. osobe koje delatnost ne obavljaju trajno, nego prihode ostvaruju „slučajnim poslovanjem veleobrotnog ili trgovačkog odnosno posredničkog značaja, kao i sve ostale osobe, kojih se prihod očituje izravno ili neizravno, a ne dokažu, da je taj prihod oporezovan“ (čl. 1). Obveznici „prigodičnog“ poreza na ratne dobitke mogli su se deliti na dve grupe i to: „1. kod kojih se dobitak izravno na temelju rada očituje (razni posrednički poslovi, osobito posredovanje kod ratnih dobava, prigodični trgovački poslovi uopće, osobito preprodaja robe, kupovanje i prodaja nekretnina i sl.); 2. kod kojih se dobitak neizravno očituje (tj. oni porezovnici kod kojih se prema izdatcima, koje čine, može zaključiti na postojanje dobitaka)“.¹¹⁸ Međutim, 1944. godine obaveza plaćanja jednokratnog vanrednog ratnog poreza proširena je i na druge obveznike neposrednih poreza, tj. na obveznike poreza na prihode od zemlje, poreza na prihode od zgrada i na obveznike poreza na rente. Poreska stopa je iznosila 8% od kupovne cene nekretnine, 50% za porez na rente, 60% za tecivarinu i društveni porez, 30% za kućarinu, a čak 80% za zemljarinu.

b) Posredni porezi i takse

Kada su u pitanju posredni („neizravni“) porezi, u prve dve godine postojanja NDH je, kao i za neposredne poreze, preuzela pravila sadržana u propisima Kraljevine Jugoslavije. Pravno uređenje akciza („trošarina“), taksi („pristojbi“) i takse-nih maraka („biljegovina“) u osnovi se do kraja NDH zasnivalo na tim pravilima, uz brojne „preinake i nadopune“. Veliko povećanje trošarina dogodilo se u oktobru 1941. godine, a zabeležena su povećanja tih istih poreza tokom 1942. i 1943, da bi se akcize udvostručile odredbom od 8. januara 1944, pa opet odredbom od 13. decembra 1944. godine. Cene artikala koje su prodavali državni monopolisti (so, duvanski proizvodi, papir za cigarete, šibice i upaljači, te naftni proizvodi) i naknade za poštanske marke takođe su se povećale nekoliko puta.¹¹⁹ „Pristojbe“ i „biljegovine“ su, isto tako, podlegale uvećanjima, o čemu svedoči podatak da su prihodi po tom osnovu porasli za 2,14 puta od 1943. do 1944. godine¹²⁰ (mada treba imati u vidu erodirajuće dejstvo inflacije).

Kada je reč o opštem porezu na promet, do 1943. godine primenjivan je, uz „preinake i nadopune“, 1930. godine donet jugoslovenski Zakon o skupnom porezu na promet kojim se dopunjuju i menjaju propisi Zakona o porezu na poslovni promet od 31. januara 1922. godine sa njegovim docnijim izmenama,¹²¹ da bi tada poglavnik doneo Zakonsku odredbu o porezu na poslovni promet,¹²² kojom su,

118 Zlatko Herkov, *Tumač ratnim porezima*, Zagreb 1944, 24. Citirano prema: B. Jelčić, P. Bejaković, 96.

119 J. Tomasevich, 790.

120 Izračunato na osnovu podataka iz Zakonske odredbe o proračunu NDH za godinu 1942, 1943 i 1944, s Naputkom za provedbu zakonske odredbe. Podaci preuzeti iz B. Jelčić, P. Bejaković, 98.

121 *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 182/1930.

122 *Narodne novine* 154/1943.

kako ističu Jelčić i Bejaković,¹²³ stvorene pretpostavke za prestanak važenja brojnih propisa kojima je taj porez bio regulisan u Kraljevini Jugoslaviji (pored navedenog Zakona iz 1930. godine, i odgovarajući pravilnici kojima su bliže uređivana pojedina pitanja i svi ostali propisi koji su „bili protivni“ Zakonskoj odredbi iz 1943. godine). Međutim, njome nije bio uveden neki novi porez, nego su, kao što je istaknuto, odgovarajući propisi kojima je ta materija bila regulisana u Kraljevini Jugoslaviji u celini zamenjeni hrvatskom propisom (zakonskom odredbom), bez značajnijih sadržinskih promena.

Zakonskom odredbom o porezu na poslovni promet uveden je i poseban porez na luksuz, pod nazivom „porez na razkoš“. Posebnim propisom (tzv. pristojbenikom) bilo je utvrđeno koji su se proizvodi smatrali luksuznim, a poreski obveznici su bili uvoznici, odnosno domaći proizvođači tih proizvoda, izuzetno i trgovci, ali u tom slučaju se od poreske osnove (koju je činio ukupni promet luksuznih proizvoda) odbijao promet tim predmetima koji je obavljen s drugim trgovcem. „Porez na razkoš“ je, poput „trošarina“ i „pristojbi“, uvećavan nekoliko puta.¹²⁴

Vratimo se, međutim, opštem porezu na promet. Od 1922. godine na teritoriji Kraljevine SHS, odnosno Kraljevine Jugoslavije primenjivan je porez pod nazivom „porez na poslovni promet“, koji je predstavljao kumulativni svfazni porez jer je porez naplaćen u jednoj fazi prometa ulazio u osnovicu poreza u sledećoj fazi. Štetni učinci kumulativnog svfaznog poreza na promet (podsticaj na neefikasnu vertikalnu integraciju učesnika u prometnim fazama, nemogućnost utvrđivanja iznosa koji bi trebalo vratiti pri izvozu i dr.) detaljno su istraženi u literaturi iz javnih finansija.¹²⁵ Zbog toga je 1930. godine upotpunjen „skupnim porezom na poslovni promet“, koji je takođe pripadao opštim porezima na promet, ali bez „lavinskog“ efekta neizbežnog kod poreza na poslovni promet iz 1922. godine. Skupni porez na poslovni promet rađen je prema tadašnjem austrijskom uzoru,¹²⁶ pa se zasnivao na tehnici tzv. stupnjastog paušala (*Phasenpauschalierung*). Oporezivao se samo promet na jednom određenom proizvodnom stupnju, za koji se smatra da svaka roba mora da ga prođe. Paralelno je bio oporezovan i uvoz strane robe sa ciljem njenog izjednačenja sa domaćom.¹²⁷ *Phasenpauschalierung* je polazio od načela „da se za izvesne vrste poreza (ne za sve) ustanovi (uredbom – prim. D. P.) jedan stupanj proizvodnje na kome će se ovaj porez naplaćivati i to prema ceni proizvoda, s tim da po naplati ovog poreza svi prethodni i budući prometi tim dobrom budu oslobođeni od poreza. Na taj način postao je sistem od 500 pozicija (u jugoslovenskom pravu tarifa je imala 882 tarifna broja¹²⁸ – prim. D. P.) kod kojih se porez delimično naplaćuje na gotov proizvod, a delimično na polupreradevine.“¹²⁹ Stope skupnog pore-

123 B. Jelčić, P. Bejaković, 95.

124 J. Tomasevich, 790.

125 Upor. Dejan Popović, *Nauka o porezima i poresko pravo*, COLPI, Budimpešta i Savremena administracija, Beograd 1997, 782–785.

126 Jovan Lovčević, *Institucije javnih finansija*, Službeni list SRJ, Beograd 1993, 142.

127 Lj. S. Dukanac, 116–117.

128 Tarifu je propisivao ministar finansija u sporazumu sa drugim ministrima nadležnim za pojedine privredne grane.

129 Lj. S. Dukanac, 118.

za utvrđivanje su prema ocenjenim prosečnim procentnim količinama u kojima se, i ocenjenom prosečnom broju prometnih faza, kroz koje se obično roba ili sastavni deo robe kreće, kako neposredno od proizvođača do potrošača, tako i posredno – od proizvođača preko trgovca na malo, ili pak preko trgovca na veliko i trgovca na malo, do potrošača.¹³⁰ Promet roba koje nisu bile obuhvaćene skupnim porezom ostao je podložan kumulativnom svefaznom porezu na poslovni promet.¹³¹

I Pavelićeva Zakonska odredba o porezu na poslovni promet iz 1943. godine zadržala je dvojni tretman. Skupnim porezom na poslovni promet bio je obuhvaćen promet onih dobara u prometu za koje je u odgovarajućoj tarifi bila utvrđena skupna stopa. Obveznik skupnog poreza bio je uvoznik, odnosno proizvođač u domaćem prometu.¹³² Ostala dobra bila su podložna kumulativnom svefaznom porezu na poslovni promet.

Opšti porez na promet je, kao i ostale dažbine, u NDH učestalo uvećavan. Primera radi, porez na promet na žitarice i na proizvode od žitarica povećan je treći put već u decembru 1942, a još jedno opšte povećanje poreza dogodilo se u julu 1943. godine.¹³³

9. Zaključak o poreskom pravu Nezavisne Države Hrvatske

Poreski sistem NDH samo je *prima facie* upućivao na to da su u pitanju javne finansije države koja normalno funkcioniše. Realnost je, međutim, bila drukčija. Na prvom mestu, sistem nije dejstvovao na slobodnoj teritoriji, koju su, u većem ili manjem obimu, držali ustanici, praktično od jeseni 1941. godine. Jelčić i Bejaković ističu da su otežano snabdevanje stanovništva, prouzrokovano raspadom prometnog sistema, nestašicom sirovina, smanjenjem ili prestankom rada mnogih preduzeća, te inflacija velikih razmera i dejstvo drugih faktora doprinosili prelazu sa novčane na naturalnu privredu. Još od septembra 1941. godine pred „prieki ili pokretni prieki sud“ (koji su izricali isključivo smrtnu kaznu) izvođena su lica zbog špekulacije u proizvodnji i prodaji životnih namirnica (nepredavanje viška roda žitarica vlastima, otuđenje tog viška od proizvođača, prodavanje po višoj ceni od utvrđene, nedozvoljena prodaja stoke i sl.),¹³⁴ što je sve ukazivalo na ozbiljne probleme u snabdevanju stanovništva i na nepostojanje normalnih robnonovčanih tokova.

U junu 1943. godine Pavelić je doneo Zakonsku odredbu o stavljanju žitarica, kukuruza, mahunastih plodova i krumpira pod monopolnu raspoložbu države.¹³⁵ Tim je zakonom bilo predviđeno da ako natpolovična većina proizvođača tih poljoprivrednih proizvoda ne udovolji svojoj dužnosti i ne isporuči državi propisane količine, takvo njihovo postupanje može povući odgovornost svih navedenih pro-

130 Čl. 2, st. 1 Zakona o skupnom porezu na promet kojim se dopunjuju i menjaju propisi Zakona o porezu na poslovni promet od 31. januara 1922. godine sa njegovim docnijim izmenama.

131 Na to upozorava i Lj. S. Dukanac, 221.

132 B. Jelčić, P. Bejaković, 95–96.

133 J. Tomasevich, 790–791.

134 Zakonska odredba o proširenju nadležnosti priekog i pokretnog priekog suda, *Narodne novine* 134/1941.

135 *Narodne novine* 143/1943.

izvođača, odnosno sela, opštine ili grada. Samo godinu dana od stavljanja žitarica, kukuruza, mahunastih plodova i krompira pod režim državnog monopola, bila je doneta (u julu 1944. godine) Zakonska odredba o podmirenju zemljarine, poreza na poslovni promet i jednokratnog izvanrednog ratnog doprinosa za godinu 1944. predajom zaokruženih i propisanih količina žitarica, kukuruza, mahunastih plodova i krumpira.¹³⁶ Tim je propisom zapravo uvedena obaveza plaćanja poreza u naturi,¹³⁷ a privid tržišne ekonomije pravno uređene države definitivno je nestao.

Da je reč samo o prividu „normalnosti“ poreskog sistema, uprkos postojanju brojnih poreskopравnih normi, svedoči i već pomenuti podatak da je tek oko trećine javnih rashoda moglo biti pokriveno porezima. Inflatorno finansiranje, pokušaji zaduživanja i konfiskacija imovine Jevreja, Srba, pa i ostalih „anti-državnih elemenata“ omogućavali su samo kakvo-takvo finansiranje pojedinih državnih funkcija. Konfiskacija se često svodila na pljačku¹³⁸ jer je oduzeta imovina završavala u rukama ustaša i njihovih saučesnika na terenu, a ne u Državnoj riznici.

10. Kraj: gubitak faktičke kontrole nad teritorijom i nestanak države

I Republika Slovačka i NDH doživele su sličnu sudbinu: nastale na bazi nemačke oružane sile, nestale su sa njenim porazom u Drugom svetskom ratu. Na kraju rata obnovljene su Čehoslovačka i Jugoslavija. U prvoj je prvobitno restaurisana građanska demokratija (sa snažnom ulogom Komunističke partije), ali je 1948. godine pretvorena u komunističku, centralizovanu zemlju. Jugoslavija je iz rata odmah izašla kao komunistička država, organizovana kao federacija, u kojoj je Hrvatska postala jedna od federalnih jedinica. I Slovačka i Hrvatska su na taj način, pod uticajem komunista,¹³⁹ izbegle status poražene strane u ratu.

Slovački put. Otpor prema Tisovom režimu gotovo da se nije osećao u Slovačkoj do približavanja sovjetskih snaga njenim granicama, pre svega prema Poljskoj. Dvadeset devetog avgusta 1944. godine izbio je ustanak, u kojem su učestvovali elementi slovačke vojske, građanski demokratski pokret, komunisti i operativci SOE, uz podršku čehoslovačke vlade u egzilu. Prvih dana ustanici su oslobodili Banskú Bisticu i značajan deo teritorije u centralnoj i istočnoj Slovačkoj. Usledila je totalna nemačka okupacija zemlje i, dok je Crvena armija stajala s one strane Karpata, ustanak je do kraja oktobra ugušen. Sporadičan otpor partizani su pružali u planinskim

136 *Narodne novine* 147/1944.

137 B. Jelčić, P. Bejaković, 94–95.

138 „Zalutali imetak“, *SNV Bulletin* 7/2016, 26 et seq., <http://snv.hr/file/attachment/file/snv-bulletin7.pdf>.

139 Obnovi Čehoslovačke, koja je podrazumevala da se slovačka uloga u Drugom svetskom ratu posmatra više iz ugla Slovačkog ustanka (vid. tekst u nastavku), nego Tisove marionetske države, doprineo je i stav Beneša (Edvard Beneš), koji je, primoran pod nemačkim pritiskom da 5. oktobra 1938. godine podnese ostavku na funkciju predsednika Republike, u emigraciji u Londonu proglasio tu ostavku i Minhenski sporazum ništavim (jer su bili rezultat prinude), da bi u Pragu, posle oslobođenja, nastavio da obavlja dužnost predsednika Treće čehoslovačke republike, sa vladom Narodnog fronta, sve dok nije svrgnut u komunističkom *coup d'état* 1948. godine.

oblastima, što je izazivalo nemačke represalije. No, nemačka pobjeda nad ustanicima samo je odložila pad pronacističkog Tisovog režima. U martu 1945. godine, sovjetske snage zaposele su najveći deo Slovačke i 4. aprila ušle u Bratislavu.

Hrvatski put. Već od leta 1941. godine NDH se suočila sa pobunom ozbiljnih razmera. S jedne strane, suočeni sa genocidom, Srbi su se na delovima teritorije koje su nastanjivali spontano digli na ustanak. Tokom jeseni ustanici su počeli da se razdvajaju, a zatim i sukobljavaju. Na jednoj strani, nastao je rojalistički pokret („četnici“), naročito snažan u delovima koji su predstavljali italijansku interesnu sferu. Na drugoj strani, formirane su partizanske jedinice, koje je organizovala Komunistička partija Jugoslavije (KPJ). U partizanskom pokretu u početku su (pa sve do kapitulacije Italije) brojčano dominirali životno ugroženi Srbi, ali su učesće uzeli i Hrvati – antifašisti, pri čemu je broj ovih drugih u sastavu Narodnooslobodilačke vojske (NOVJ) rastao kako je poraz Sila osovine postajao izvesniji. Uglavnom, NDH nije uspevala da ostvari kontrolu nad značajnim delovima teritorije, posebno u Lici, na Kordunu i Baniji, u severnoj Dalmaciji i velikim delovima Bosne i Hercegovine. Sa tih područja porezi nisu pristizali, a rashodi na vođenje rata predstavljali su nerešiv problem za hrvatski budžet.

Od sredine 1943. godine dominaciju među ustanicima ostvaruju partizani, vojnički porazivši četnike. Broj pripadnika NOVJ, posebno posle kapitulacije Italije, značajno je porastao. Ustaše su držale vlast u većim mestima uz pomoć Vermahta, ali se država postepeno krunila, da bi u maju 1945. godine NDH završila kao i njen spoljašnji kreator – nacistička Nemačka. Jeftin je bio pokušaj „pranja biografije“ 3. maja 1945. godine, kada je Pavelić doneo Zakonsku odredbu o izjednačenju pripadnika NDH s obzirom na rasnu pripadnost,¹⁴⁰ kojom je proglašeno da prestaje svako razlikovanje prema rasnoj pripadnosti. (Jevreja i Roma praktično više nije ni bilo na hrvatskoj teritoriji, a Srbi, kao što je rečeno, oficijelno nisu imali status nearijevaca.) Neverovatno zvuče reči savremenog hrvatskog istoričara: „Budući da su formalnosti u zakonodavnom području jako bitne (jer zakonske odredbe nisu zakoni, te se /sic!/ uopšte ne sme govoriti o „rasnim zakonima“, koje NDH nikada nije donela – prim. D. P.), možemo s ponosom danas reći da Nezavisna Država Hrvatska nakon 3. svibnja 1945. nije više imala rasnih zakonskih odredaba. Premda je to stanje trajalo samo nekoliko dana, ono je od izuzetne važnosti, jer ponovno pokazuje kakav su („dobronameran“ – D. P.) odnos hrvatske vlasti imale prema tom pitanju.“¹⁴¹

Na dan 8. maja 1945. godine jedinice Jugoslovenske armije ušle su u Zagreb, što je faktički označilo kraj NDH, a vlast su preuzeli hrvatski komunisti, pod okriljem KPJ. Novo, sovjelizovano državno i ekonomsko ustrojstvo FNRJ (i NR Hrvatske u njenom okviru) zahtevalo je novi poreski sistem.

¹⁴⁰ *Narodne novine*, 3. svibanj 1945.

¹⁴¹ Stjepan Razum, „Nekrofilski antifašisti i njihove laži o NDH i ustašama“, *Hrvatski tjednik*, 28. veljače 2016.

Rezime

Polazeći od pretpostavke da razumevanje prirode prava zahteva ne samo normativan pristup, nego i proučavanje okolnosti u kojima je ono stvarano, u radu se sprovodi komparativna analiza hrvatskog i slovačkog poreskog prava, imajući u vidu sličnosti načina formiranja Nezavisne Države Hrvatske (NDH) i Slovačke i njihovu političku, kulturno-religioznu, ideološku i ekonomsku bliskost.

Poresko pravo NDH, zasnovano na preuzimanju zakonodavstva Kraljevine Jugoslavije, na prvi pogled bi moglo da svedoči o „normalnosti“ pravnog poretka u fiskalnom domenu. Međutim, zakon u NDH ne sme se vrednovati na osnovu teksta norme; pravo nije bilo ništa drugo do tehnički instrument za sprovođenje zločinačkih političkih ciljeva ustaškog režima.

U radu su predstavljeni kako neposredni („izravni“) porezi, uređeni jugoslovenskim Zakonom o neposrednim porezima iz 1928. godine, tako i posredni („neizravni“) porezi, koji su se oslanjali na predratno pravo o trošarinama i skupnom porezu na promet. Stalni rast rashoda za potrebe vođenja rata, nemogućnost naplate prihoda na značajnom delu teritorije pod kontrolom ustanika i konfiskacije srpske i jevrejske imovine, koje su sužavale poresku osnovicu, primoravale su vlast da čestim „preinakama i nadopunama“ povećava poreske stope, a uvođeni su i različiti vanredni porezi. Od sredine 1944. godine uvedena je obaveza plaćanja poreza u naturi, što svedoči da je privid tržišne ekonomije pravno uređene države definitivno nestao.

Ključne reči: *Izravni porez. Neizravni porez. Državna riznica. Pristojba. Genocid.*

Dalibor Đukić

PRAVNI POLOŽAJ HRVATSKE PRAVOSLAVNE CRKVE

1. Uvod

Istraživanja čiji je cilj da utvrde uticaj religije na dešavanja u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj (NDH) uglavnom obuhvataju i kraći osvrt na osnivanje i delovanje Hrvatske pravoslavne crkve (HPC). Za razliku od većine pitanja koja se tiču državne organizacije NDH i koja imaju uglavnom pravnoistorijski značaj, pojava HPC je događaj koji ima odjek u sadašnjosti, a i u budućnosti može da predstavlja ozbiljan izazov za pravoslavnu zajednicu u Hrvatskoj. Pošto se pokušaji ponovnog osnivanja HPC predstavljaju kao naponi za njenu obnovu i nastavak njenog delovanja koji je nasilno prekinut tokom vladavine komunističkog režima, valjalo bi utvrditi kakav je bio karakter tvorevine koja je nazivana HPC, kakav je bio njen zvanični pravni položaj u pravnom poretku NDH, kakav je bio njen kanonskopravni status u okviru Pravoslavne crkve i da li njena organizaciona struktura odgovara kanonskoj tradiciji Pravoslavne crkve.

U literaturi se mogu pronaći analize u kojima se preispituje da li je NDH zaista bila država, hrvatska i nezavisna. U ovom radu se analizira da li je HPC bila zaista crkva, hrvatska i pravoslavna. Pošto je reč o organizaciji koja je pretendovala da pod svoju kanonsku jurisdikciju stavi sve pravoslavne vernike na teritoriji NDH, ta pitanja će biti analizirana iz ugla pravoslavne kanonskopravne tradicije i prakse koja je postojala u državama sa većinskim pravoslavnim stanovništvom. Cilj rada je da se utvrdi da li se HPC u skladu sa njenim Ustavom iz 1942. godine može uopšte smatrati crkvom. Nakon toga, na osnovu akata državnih vlasti ustanovljava se kakav je zvaničan model odnosa države i HPC i u kolikoj meri je postojala institucionalna povezanost između NDH i HPC. Na kraju, u radu se analizira i kanonskopravni status HPC, kao i kanonska utemeljenost savremenih pokušaja njene obnove.

2. Verski prelazi

Teritorija NDH obuhvatala je prostore koji su nastanjeni brojnim pravoslavnim življem, među kojima su Srbi predstavljali veliku većinu. To je i razlog zašto

su se te oblasti nakon 1918. godine našle pod kanonskom jurisdikcijom ujedinjene autokefalne Srpske pravoslavne crkve (SPC).¹ Ubrzo nakon uspostavljanja NDH pravoslavna zajednica suočila se sa brojnim poteškoćama. Među prvim aktima vlasti NDH kojima su pogođeni pripadnici pravoslavne zajednice bila je *Zakonska odredba o zabrani ćirilice* i *Provedbena naredba Ministarstva unutarnjih poslova zakonskoj odredbi o zabrani ćirilice*.² Tim aktima zabranjeni su upotreba ćirilice u javnom i privatnom životu i štampanje knjiga na tom pismu. Uputstvo je sadržalo i naredbu da se svi javni napisi na ćirilici uklone u roku od tri dana. Ako se ima u vidu da je čl. 4 Ustava SPC predviđeno da je njen službeni jezik srpski a pismo ćiriličko, kao i da je većina bogoslužbenih knjiga štampana na tom pismu, postaje jasno da su takvi propisi ograničavali slobodu njenog delovanja i na duži period sprečavali i onemogućavali njen rad i nesmetan razvoj bogoslužbenog života.³

Ubrzo nakon donošenja zakona o rasnoj pripadnosti i zaštiti arijske krvi i časti hrvatskog naroda 3. maja 1941. godine, doneta je *Zakonska odredba o prelazu s jedne vjere na drugu*.⁴ Tom uredbom su ukinuti svi dotadašnji zakonski propisi o prelasku sa jedne vere na drugu i propisana je obaveza podnošenja prijave o promeni veroispovesti nadležnim upravnim vlastima. Sa potvrdom o podnetoj prijavi moglo se pristupiti vršenju verskog obreda prelaska u jednu od priznatih veroispovesti. Nakon reakcije Nadbiskupskog duhovnog stola, Ministarstvo pravosuđa i bogoštovlja NDH izdalo je akt pod nazivom *Uputa prigodom prelaza s jedne vjere na drugu*, kojim je precizirano da se nadležnost upravnih vlasti svodi samo na izdavanje potvrde o prijavi verozakonskog prelaza.⁵ Cilj tog uputstva je bio da se spreči prekomerno mešanje državnih organa u čisto crkvene poslove, što je i bila jedna od primedaba rimokatoličkog klira. Početkom novembra 1941. godine Zakon o prelasku sa jedne vere na drugu dopunjen je novim zakonom, kojim je pojednostavljen postupak prelaska na drugu veru lica mlađih od 18 godina.⁶ Iako se u literaturi često ističe da su rimokatolički dostojanstvenici bili protiv pokršćavanja onih koji nisu prihvatili rimokatoličanstvo iskreno „i s uvjerenjem o istinitosti... svete vjere“, iz dostupnih se izvora vidi da su vlasti NDH podsticale, a rimokatolički klir sprovodio verske prelaze pravoslavnih koji su najčešće na tu promenu bili podstaknuti strahom za sopstvenu egzistenciju.⁷ Promena vere značila je i promenu nacionalne pripadnosti, kao što se vidi iz dopisa Ministarstva unutrašnjih poslova NDH od 13.

1 Dimšo Perić, *Crkveno pravo*, Beograd 1999, 243–249.

2 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 11. travnja do 26. svibnja 1941.)*, Knjiga I (svezak 1–10), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1941, 60–61 (u daljem tekstu: *Zakoni I*).

3 Bogoslužbene ćiriličke knjige koje bi upotrebom ili protekom vremena postale neupotrebljive ne bi bilo moguće zameniti nabavkom novih, što bi vodilo njihovoj prinudnoj zameni knjigama na latiničkom pismu u onim slučajevima u kojima je to moguće.

4 *Zakoni I*, 157.

5 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 27. svibnja do 30. lipnja 1941.)*, Knjiga II (svezak 11–20), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1941, 6 (u daljem tekstu: *Zakoni II*).

6 *Zakoni II*, 106.

7 Nikica Barić, „O osnutku i djelovanju Hrvatske Pravoslavne Crkve tijekom 1942. i 1943. godine: primjer Velike Župe Posavje“, *Croatia Christiana Periodica* 38, 74/2014, 141, 144.

januara 1942. godine: „Saobćuje Vam se da se Grko-istočnjaci /Srbi/ koji su prešli na rimokatoličku vjeru – smatraju Hrvatima, te se kao takovi imaju upisivati u službenom postupku.“⁸ Sudeći prema kasnijim događajima, može se zaključiti da je to bio krajnji cilj verskih prelaza koje su favorizovale vlasti NDH.

Pošto je broj vernika Rimokatoličke crkve u NDH rastao, i zbog prelazaka pravoslavnih u rimokatoličanstvo i zbog doseljenika (kolonista) rimokatoličke veroispovesti, vlasti NDH su materijalno pomagale sveštenike (duhovnike, dušebrižnike) koji su bili zaduženi za prelaznike u rimokatoličku veru. U skladu sa *Zakonskom odredbom o državnoj pomoći dušebrižnicima župa i župnih izpostava osnovanih za naseljenike i prelaznike na katoličku vjeru* od 25. novembra 1941. godine svaki duhovnik zadužen za prelaznike na rimokatoličku veru dobijao je iz državnih sredstava pomoć u iznosu od 3.000 kuna mesečno.⁹ Zanimljivo je da je istim zakonom pomenutim župnicima zabranjeno da vernicima naplaćuju verske obrede bilo u novcu ili u naturi. To je još jedna privilegija koja je mogla privući određen broj pravoslavnih da pređu u rimokatoličanstvo, s obzirom na to da teret izdržavanja verskih službenika i sveštenika nije padao na njih nego na državu. Već sledeće godine, zakonom od 4. maja 1942. godine uveden je poseban dodatak u iznosu od 1.000 kuna mesečno za sveštenike postavljene u župama osnovanim za naseljenike ili prelaznike u rimokatoličku veru.¹⁰ Osim pomoći koju su primali župnici, predviđeno je da se iz državnih sredstava pokrivaju materijalni troškovi koji nastaju prilikom osnivanja župa i župnih izpostava (matične knjige, nameštaj i sl.). Očigledan je bio napor koji su vlasti NDH ulagale da na jedan organizovan i sistematičan način uredi i podstaknu život novih rimokatoličkih župa. Razlog za to leži u nameri da se pokaže snaga nove države koja je bila odlučna da pravoslavno pitanje reši podsticanjem verskih prelaza u rimokatoličku veru. Međutim, kako je NDH slabila tako su se i uslovi menjali, pa je zakonima od 20. januara i 8. februara 1944. godine dušebrižnicima zaduženim za naseljenike i prelaznike u rimokatoličku veru dozvoljeno da za verske obrede uzimaju naknadu u skladu sa propisima nadležnih crkvenih vlasti.¹¹ Sve do kraja svog postojanja, NDH je materijalno pomagala sveštenike zadužene za prelaznike u rimokatoličku veru. To pokazuje da politika podsticanja prelaska pravoslavnih vernika u rimokatolicizam nije napuštena ni nakon osnivanja Hrvatske pravoslavne crkve 1942. godine.

8 Vojni arhiv Ministarstva odbrane Republike Srbije, fond Nezavisna Država Hrvatska, Kutija 190, Fascikla 3, Dokument 45, str. 2.

9 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 21. studena do 6. prosinca 1941.)*, Knjiga IX (svezak 81–90), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1941, 157 (u daljem tekstu: *Zakoni IX*).

10 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 1. svibnja do 12. svibnja 1942.)*, Knjiga XVI (svezak 151–160), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 217.

11 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 27. prosinca 1943. do 30. siečnja 1944.)*, Knjiga XLI (svezak 401–410), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1944, 106; *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 26. siečnja do 7. ožujka 1944.)*, Knjiga XLII (svezak 411–420), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1944, 106.

Radi gašenja i ukidanja organizacionih delova SPC, na teritoriji NDH doneto je više akata državnih organa. Sve pravoslavne osnovne škole ukinute su 3. juna 1941. godine.¹² Ministar pravosuđa i bogoštovlja izdao je 18. juna naredbu kojom se naziv „srpsko-pravoslavna vera“ ukida pod izgovorom da nije u skladu sa novim državnim uređenjem i zamenjuje se nazivom „grčko-istočna vera“ koji je bio u upotrebi do 1918. godine.¹³ Naredbom ministra narodnog gospodarstva od 25. juna 1941. godine ukinuta je naplata patrijaršijskog prireza u iznosu od 10%, koji je uveden naredbom ministra finansija Kraljevine Jugoslavije 11. marta 1936. godine.¹⁴

U decembru 1941. godine doneta je *Zakonska odredba o ukidanju Julijanskog kalendara*.¹⁵ Istog dana ministar pravosuđa i bogoštovlja izdao je veoma zanimljivo *Obrazloženje Zakonske odredbe o ukidanju Julijanskog kalendara*, u kojem navodi razloge donošenja takve odluke.¹⁶ U Obrazloženju se navodi da je julijanski kalendar ukinut u Bugarskoj, Rumuniji, Italiji i SAD, te da stoga njegovo ukidanje u NDH ne predstavlja novinu, već sprovođenje prakse koja postoji u drugim državama. Razlozi za donošenje takve odluke, u skladu sa Obrazloženjem ministra pravosuđa i bogoštovlja, jesu problemi koje izaziva upotreba dva kalendara u privredi, poljoprivredi, školstvu, vojsci i državnoj administraciji. Odsustvo zaposlenih tokom obeležavanja praznika nanosilo je ne samo materijalnu štetu, već je izazivalo i međusobne sukobe, pa je navodno iz tih razloga poglavnik „udovoljio... davnoj molbi... i potrebama“ širokih narodnih slojeva. Zanimljivo je da se u Obrazloženju nigde ne spominje SPC ili pravoslavna zajednica u NDH. Primena julijanskog kalendara u necrkvenim poslovima na teritoriji Kraljevine SHS prekinuta je još 1919. godine donošenjem Zakona o izjednačavanju starog i novog kalendara.¹⁷ Dakle, zakon se odnosio isključivo na pravoslavne vernike i u prvom redu je pogađao vernike SPC, koji su za bogoslužbene potrebe i dalje koristili julijanski kalendar. Na taj način država je zadirala u oblast verskih sloboda uređujući pitanja koja spadaju u domen autonomne verske regulative. To je bio samo još jedan u nizu brojnih pritisaka na srpsku pravoslavnu zajednicu u NDH.

3. Osnivanje Hrvatske pravoslavne crkve

Na teritoriji NDH SPC imala je osam episkopija: dve mitropolije i šest eparhija. Takođe, pod njenom vlašću našli su se i delovi mitropolije beogradsko-karlovачke. Tokom 1941. godine najvažnije organizacione jedinice SPC bile su faktički ugašene. Sudbina episkopa SPC čije su se episkopije našle u okvirima NDH oslikava sudbinu celokupnog pravoslavnog sveštenstva i monaštva u toj državi. Od ukupno

12 Sanja Savić, „Pravni položaj Srba u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu* 1/2010, 180.

13 *Ibid.*, 184; Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Zagreb 2002, 49.

14 *Zakoni II*, 265.

15 *Zakoni IX*, 283.

16 *Zakoni IX*, 284–285.

17 Zakon o izjednačavanju starog i novog kalendara, *Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca* 1/1919.

osam episkopa, trojica su ubijena, trojica proterana, a jedan je interniran u Italiju.¹⁸ Sličnu sudbinu su doživeli i ostali klirici SPC: proterivani su u Srbiju, ubijani ili slani u koncentracione logore.¹⁹ Pravoslavni verski objekti uništavani su, pljačkani, paljeni, skrnavljeni i demolirani.²⁰

Odnos države prema pravoslavnoj crkvi bio je takav da se iz njega moglo zaključiti da pravoslavna zajednica nema budućnost na teritoriji NDH. To se posebno vidi iz privilegija koje su priznavane drugim hrišćanskim crkvama, ali ne i pravoslavnoj. Rimokatolička i Evangelička crkva dobijale su novčana sredstva iz državnog budžeta, dok pravoslavna zajednica pre osnivanja HPC nije imala tu privilegiju. Najpre je *Zakonskom odredbom* od 27. decembra 1941. godine ministar pravosuđa i bogoštovlja ovlašćen da izdaje naredbe kojima se reguliše državna pomoć verskim zajednicama i njihovom sveštenstvu.²¹ Na osnovu tog akta, ministar je 19. januara 1942. godine izdao *Naredbu o isplati državne pomoći rimokatoličkom i grkokatoličkom svećenstvu*.²² Tom naredbom vrlo detaljno su propisani prihodi koje rimokatoličko i grkokatoličko sveštenstvo dobija iz državnog budžeta. Određena je, između ostalog, i plata zagrebačkog nadbiskupa u iznosu od 15.000 kuna. Na sličan način regulisana je i državna pomoć biskupu i pomoćnom biskupu Nemačke evangeličke crkve a.v.²³ Obe naredbe su dopunjene 1. juna 1942. godine.²⁴ Dok su pravoslavne škole zatvarane, Evangelička crkvena opština u Zagrebu dobila je pravo da osnuje dvogodišnju trgovačku školu.²⁵ Nesumnjivo je pravoslavna (srpska) zajednica bila diskriminisana i uskraćena za privilegije koje su uživale ostale crkve i verske zajednice na teritoriji NDH.

U novijoj literaturi se često navodi da razlog za nepravilno i diskriminatorno ponašanje vlasti NDH prema srpskoj pravoslavnoj zajednici leži u sukobu između SPC i RKC u Kraljevini Jugoslaviji. Iznose se i tvrdnje da je SPC bila favorizovana

- 18 Trojica episkopa su ubijena već 1941. godine: mitropolit dabro-bosanski Petar Zimonjić, episkop banjalučki Platon i episkop gornjokarlovački Sava Trlajić. Vid. Veljko Đurić, *Ustaše i pravoslavlje*, Hrvatska pravoslavna crkva, Beograd 1989, 106.
- 19 Spisak ubijenih klirika SPC objavljen je u više navrata. Brojke se razlikuju zavisno od toga da li su u obzir uzeti samo sveštenici koje su ubile ustaše ili svi postradali tokom Drugog svetskog rata. – V. Đurić, 107–117; Velibor Džomić, *Ustaški zločini nad srpskim sveštenicima*, Podgorica 1995; Dušan Kašić, „Srpska crkva u tzv. Nezavisnoj državi Hrvatskoj“, *Srpska pravoslavna crkva 1920–1970*, Beograd 1971.
- 20 Spisak uništenih objekata SPC u NDH objavio je V. Đurić, 118–132.
- 21 Zakonska odredba o ovlašćenju ministra pravosuđa i bogoštovlja za izdavanje naredaba o državnoj pomoći vjerskim zajednicama i njihovu svećenstvu, *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 7. prosinca do 31. prosinca 1941.)*, Knjiga X (svezak 91–100), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 196 (u daljem tekstu: *Zakoni X*).
- 22 Naredba o isplati državne pomoći rimokatoličkom i grkokatoličkom svećenstvu, *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 27. siečnja do 19. veljače 1942.)*, Knjiga XII (svezak 111–120), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 76–87.
- 23 Naredba o isplati državne pomoći biskupu i pomoćnom biskupu Njemačke evangeličke crkve, *Zakoni XII*, 90–91.
- 24 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 2. lipnja do 22. lipnja 1942.)*, Knjiga XVIII (svezak 171–180), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 16–21 (u daljem tekstu: *Zakoni XVIII*).
- 25 Zakonska odredba otvaranju Privatne dvorazredne trgovačke škole Evangeličke crkvene općine s pravom javnosti u Zagrebu, *Zakoni X*, 214.

od jugoslovenskih vlasti na štetu RKC, te da je zbog takve politike veliki broj rimokatolika prešao u pravoslavlje.²⁶ Međutim, činjenica je da su u Kraljevini Jugoslaviji obe crkve bile nezadovoljne svojim statusom.²⁷ Osim toga, odnos vlasti Kraljevine Jugoslavije prema RKC nije ni u kom slučaju bio toliko rigidan i ekstreman da bi doveo do gašenja njenih organizacionih jedinica ili nestanka rimokatoličke zajednice. Status RKC u Kraljevini Jugoslaviji ni u kom slučaju ne može biti opravdanje za genocidu politiku NDH i jednog velikog dela rimokatoličkog klira prema pravoslavnoj zajednici i SPC.

Uvidevši da pravoslavno, odnosno srpsko pitanje u NDH neće biti rešeno eksterminacijom, iseljavanjem i verskim prelazima, pristupilo se iznalaženju drugih metoda. U tu svrhu poslužila je ideja Eugena Kvaternika o potrebi „patrijarhata Hrvatske pravoslavne crkve“.²⁸ O pravnim i političkim aspektima stvaranja Hrvatske pravoslavne crkve raspravljalo se na sednicama Stalnog odbora za pravosudne i bogoštovne poslove Hrvatskog državnog sabora. Međutim, u samom postupku osnivanja nije učestvovao Hrvatski državni sabor, već su taj posao, prema svemu sudeći, preuzeli ljudi koji su uživali Pavelićevo poverenje.²⁹ Hrvatska pravoslavna crkva zvanično je osnovana 3. aprila 1942. godine zakonom koji je doneo poglavnik Ante Pavelić.³⁰

Kada je reč o *Zakonskoj odredbi o Hrvatskoj pravoslavnoj crkvi*, treba najpre istaći da se donosilac tog akta ne poziva na neki raniji propis, zahtev, molbu ili drugi pravni akt. Iz samog teksta tog zakona može se zaključiti da poglavnik potpuno neprikosnoveno i svojevoljno osniva HPC. Podaci iz posrednih izvora ukazuju na to da je grupa pravoslavnih Srba podnela molbu Ministarstvu pravosuđa i bogoštovlja tražeći dozvolu za osnivanje i delovanje crkvene opštine Hrvatske pravoslavne crkve.³¹ Pretpostavlja se da je na osnovu te molbe poglavnik doneo zakon kojim je osnovana HPC.³² Zanimljivo je da pojedini autori smatraju da je takav način osnivanja HPC bio „u skladu s hrvatskim zakonima i kanonskim pravom pravoslavne crkve“.³³ Pošto postupak osnivanja novih crkava i verskih zajednica u NDH nije bio normativno regulisan, nije moguće tvrditi da je osnivanje HPC bilo u skladu sa hrvatskim zakonima. Kada je reč o kanonskom pravu pravoslavne crkve, sigurno je da postupak osnivanja HPC nije u skladu sa pravoslavnom kanonskom tradicijom. Najpre, treba istaći da je pravoslavna crkva episkopocentrična, što znači da je osnovna organizaciona jedinica eparhija na čelu sa episkopom. Bez episkopa i vernog

26 F. Škiljan, „Vjerski prijelazi s pravoslavne na rimokatoličku i grkokatoličku vjeroispovijest na području kotara Križevci u vrijeme NDH“, *Cris: časopis Povijesnog društva Križevci* XVII, 1/2015, 97.

27 D. Perić, 217.

28 Ivan Mužić, *Pavelić i Štepinac*, Logos, Split 1991, 17.

29 V. Đurić, 138–141.

30 Zakonska odredba o Hrvatskoj pravoslavnoj crkvi, *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 12. ožujka do 7. travnja 1942.)*, Knjiga XIV (svezak 131–140), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 239.

31 Tu grupu činili su Petar Lazić, Vasilije Šurlan, Dušan Jakić i Teodor Vukadinović. – *Hrvatski narod* 394, od 4. aprila 1942. godine.

32 V. Đurić, 141.

33 Petar Požar, *Hrvatska pravoslavna crkva u prošlosti i budućnosti*, Zagreb 1996, 135.

naroda ne može postojati pravoslavna crkva.³⁴ Crkvene opštine se u pravoslavlju javljaju tek u novom veku i nisu obavezan element pravoslavne crkvene organizacije. Iniciranje postupka osnivanja HPC od nekolicine pravoslavnih Srba nije moglo da obezbedi kanoničnost tog postupka. Pre bi se moglo tvrditi da je cilj bio da se barem na formalnom nivou pokaže kako inicijativa za osnivanje HPC nije potekla iz kabineta poglavnika već od samih pravoslavnih vernika.

Prema informacijama sadržanim u propagandnim lecima i listu *Hrvatski narod*, grupa pravoslavnih vernika tražila je osnivanje crkvene opštine HPC. Na osnovu te molbe poglavnik je doneo zakon kojim se osniva HPC i proglašava ni manje ni više nego autokefalnom pravoslavnom crkvom (čl. 1 *Zakonske odredbe o Hrvatskoj pravoslavnoj crkvi*). Dobro je poznato iz istorije pravoslavnih crkava da ni mnogo veće crkvene organizacije nisu mogle da steknu status autokefalnih crkava. Nasuprot tome, u NDH da bi se registrovala samo jedna jedva skupljena crkvena opština, osnivana je jedna autokefalna crkva. Nije teško naslutiti iz kog razloga poglavnik još u prvom članu zakona ističe autokefalni status HPC. Ukoliko HPC ne bi bila autokefalna, to znači da bi bila zavisna u manjoj ili većoj meri od neke od autokefalnih pravoslavnih crkava. Pošto je HPC osnovana na teritoriji koja se nalazi pod kanonskom jurisdikcijom Srpske pravoslavne crkve, to znači da bi HPC (kao autonomna, poluautonomna ili integralni deo SPC) bila u određenoj meri zavisna od SPC. Imajući u vidu averziju hrvatske političke elite prema bilo kakvoj vezi koja podrazumeva zavisnost od Beograda, jedino moguće rešenje bilo je proglasiti HPC autokefalnom, iako je bilo očigledno da ona u trenutku donošenja uredbe nije ispunjavala uslove ni da se nazove pravoslavnom crkvom.

Sledeće pitanje je da li poglavnik kao državni organ ima ovlašćenje, u skladu sa pravoslavnom kanonskom tradicijom, da osnuje i proglasi određenu pravoslavnu crkvu autokefalnom. Odgovor na to pitanje je takođe odričan. Državne vlasti su često tokom istorije regulisale brojna pitanja iz života pomesnih pravoslavnih crkava. Neretko su monarsi pokušavali da promene status pomesnih pravoslavnih crkava koje su se nalazile pod njihovom vlašću. Ti pokušaji su bili manje ili više uspešni, ali su uvek bili efemerni.³⁵ Promene su opstajale koliko i vlasti koje su ih izazvale. Za Pravoslavnu crkvu kao celinu to su samo bili periodi kanonskih anomalija koje su prevazilažene tako što bi u skladu sa kanonskim pravom nadležne crkvene vlasti donele odgovarajuće odluke. Iako o uslovima i procedurama za sticanje autokefalnosti u Pravoslavnoj crkvi do danas ima sporenja, nesporno je da državne vlasti nisu ovlašćene da o tim pitanjima odlučuju.³⁶ Sticanje autokefalnog statusa je unutrašnje pitanje od izuzetnog značaja za Pravoslavnu crkvu koje ne može biti prepušteno vancrkvenim telima ili organima. Dakle, činjenica da je Ante Pavelić kao šef države

34 „Bez episkopa ne može ne samo biti nego ni nazvati se ni crkva crkvom, ni hrišćanin hrišćaninom; jer episkop, kao našljednik apostolski, koji je rukopoloženjem i prizvanjem Duha svetoga dobio po našljedstvu darovanu mu od Boga vlast, da vezuje i driješi, jest živa slika Boga na zemlji, i po osveštavajućoj sili Duha Svetoga on je preobilni izvor sviju tajana vasseljenske crkve, kroz koje se spasenje dobija; episkop je toliko potrebit u crkvi, koliko čovjeku treba disalje ili svijetu sunce.“ – Nikodim Milaš, *Pravila pravoslavne crkve sa tumačenjima*, knjiga 1, Novi Sad 1895, 43.

35 Dovoljno je pomenuti pokušaj Grčke crkve da stekne autokefalnost 1833. godine.

36 D. Perić, 162–167; Sergije Troicki, *Crkveno pravo*, Beograd 2011, 407–450.

osnovao autokefalnu HPC sa aspekta pravoslavnog kanonskog prava nema nikakav značaj i ne proizvodi kanonskopravno dejstvo.

Na kraju treba istaći da je sam zahtev koji je grupa pravoslavnih Srba podnela Ministarstvu pravosuđa i bogoštovlja protivan pravilima pravoslavne crkve. Dvanaesto pravilo Četvrtog vaseljenskog sabora zabranjuje ovo episkopima, a kamoli parohijanima: „Doznali smo da neki protivno crkvenim ustanovama, obratiše se k velmožama, na osnovu pragmatika, razdijeliše jednu eparhiju na dvoje, tako da uslijed toga bivaju dva mitropolita u jednoj istoj eparhiji. Određuje za to sveti sabor, da se nikakav episkop u naprijed na tako što ne usudi, jer koji to pokuša biće zbačen sa svoga stepena.“³⁷ Dakle, nije dozvoljeno episkopima da se nezavisno od sabora obraćaju državnim vlastima kako bi dobili prava koja pripadaju drugom episkopu, tj. mitropolitu. Pošto se teritorija NDH nalazila pod kanonskom jurisdikcijom SPC, stvaranje nove Pravoslavne crkve bilo bi nauštrb već postojeće kanonske crkve i njenih episkopa i mitropolita. Istim pravilom predviđena je kazna svrgnuća za svakog episkopa koji prestupi pomenutu naredbu. Ako je tako stroga kazna predviđena za episkope, utoliko pre je slično ponašanje zabranjeno za obične vernike i sveštenike. Ne treba zaboraviti da kanonska jurisdikcija Srpske pravoslavne crkve na teritoriji NDH nikada nije formalno ukinuta nijednim državnim ili crkvenim aktom. Iz svega toga se vidi da je ceo postupak osnivanja HPC bio protivan propisima Pravoslavne crkve i njenoj kanonskoj tradiciji, te da se zbog toga ti akti sa aspekta pravoslavnog crkvenog prava mogu smatrati apsolutno ništavim.

Kada je reč o pravnom statusu HPC, činjenica da je poglavnik kao najviši državni organ potpisao akt o njenom osnivanju govori u prilog tezi da su vlasti NDH stvarale državnu crkvu koja će se nalaziti pod punom kontrolom državnih vlasti i posebno poglavnika. Aktom o osnivanju HPC nije regulisana njena unutrašnja organizacija. Zbog toga se pristupilo izradi Ustava HPC, čija je osnova bio Ustav SPC.

4. Ustav Hrvatske pravoslavne crkve

Zakonskom odredbom o Hrvatskoj pravoslavnoj crkvi predviđeno je da će ustrojstvo i delokrug HPC biti uređeni Ustavom koji potvrđuje poglavnik (čl. 2). Ustav HPC objavljen je u *Narodnim novinama*, službenom glasilu NDH, 5. juna 1942. godine.³⁸ Istog dana poglavnik je potpisao akt o imenovanju arhiepiskopa Germogena za mitropolita zagrebačke mitropolije sa sedištem u Zagrebu.³⁹ Tako je u jednom danu, na osnovu akata poglavnika, HPC dobila Ustav i svog prvog episkopa. Da li je to dovoljno da bi se ona mogla smatrati kanonskom pravoslavnom autokefalnom crkvom? Odgovor i ovog puta mora biti odričan iz više razloga. Na ovom mestu dovoljno je samo navesti da, prema važećim kanonskim pravilima, jedan mitropolit ne može postaviti i rukopoložiti novog episkopa, pošto je neophodno da u činu rukopoloženja učestvuju najmanje dvojica mitropolita ili episkopa.⁴⁰ To

37 N. Milaš (1895), 359.

38 Ustav Hrvatske pravoslavne crkve, *Zakoni XVIII*, 65.

39 *Idem*.

40 1. pravilo I vaseljenskog sabora. – N. Milaš (1895), 43.

znači da bi prilikom rukopologanja novog episkopa mitropolit zagrebački morao da zatraži pomoć od druge autokefalne crkve u vidu učešća njenog episkopa u rukopoloženju. Samim tim ne može se govoriti o autokefalnosti HPC pošto ona nije mogla samostalno, bez pomoći druge crkve, postaviti i rukopoložiti najviše crkvene velikodostojnike.⁴¹ Ta zavisnost je došla do izražaja prilikom rukopoloženja drugog episkopa HPC – Spiridona Mifke, kada je pomoć stigla iz Rumunije, tadašnje saveznice NDH.

Ustav HPC zapravo je samo prerađeni tekst Ustava SPC iz 1931. godine. Sistematika je skoro identična, dok su najuočljivije terminološke izmene koje su unete kako bi se tekst Ustava prilagodio normama hrvatskog jezika i očistio od srbizama.⁴² Ustavom HPC uređeni su njena unutrašnja organizacija, podela na crkvenosamoupravne i crkvenojerarhijske organe (preuzeta iz Ustava SPC), delokrug i nadležnosti tih organa, način njihovog formiranja i njihovi međusobni odnosi. Za temu ovog rada značajne su odredbe Ustava HPC iz kojih se može proceniti njena zavisnost od državnih organa, kao i stepen kontrole i nadzora koji država vrši nad njenim radom, i to posebno u čisto unutrašnjim pitanjima, poput izbora episkopa, organizacije eparhija, korišćenja imovine i sl.

Dosta je odredaba Ustava HPC iz kojih se vidi da je ona ustrojena kao državna crkva NDH. U skladu sa čl. 3 Ustava HPC, svi njeni organi i tela dužni su da poseduju pečate koji obavezno nose natpis „Nezavisna Država Hrvatska“, dok se ispod nalazi naziv samoupravnog tela ili organa. To znači da pečat nije morao sadržati pun naziv HPC nego samo crkvenog organa, ali je obavezno bilo da sadrži natpis sa punim nazivom države.

Centralni organi HPC, u skladu sa njenim Ustavom, bili su Sveti arhijerejski sabor, patrijarh i Veliki crkveni sud.⁴³ Sveti arhijerejski sabor činili bi svi episkopi HPC, kojih bi, u skladu sa Ustavom, bilo tri, pod predsedništvom patrijarha (čl. 11 i 51 Ustava HPC).⁴⁴ Sabor bi predstavljao najviše telo HPC sa brojnim nadležnostima, među kojima je svakako najvažnija izbor novih episkopa.⁴⁵ Kandidat za episkopa morao bi biti državljanin NDH (čl. 49 Ustava HPC).⁴⁶ Sednici Sabora na kojoj se bira novi episkop morale bi da budu prisutne 2/3 njegovih članova. Sabor bi birao trojicu kandidata natpolovičnom većinom glasova i o tome bi obavestavao ministra pravosuđa i bogoštovlja. Dalji postupak prenet je u nadležnost državnih organa. Između tri pomenuta kandidata, ministar bi birao jednog i predlagao bi poglavniku

41 Osim toga, treba istaći da bi za autokefalnost jedne pravoslavne crkve trebalo ispuniti čitav niz drugih preduslova, pri čemu državno priznanje nije ni jedini ni najznačajniji uslov.

42 I. Mužić, 51.

43 Najveća razlika u odnosu na organizaciju SPC bila je ta što nije postojao Sveti arhijerejski sinod (vid. čl. 10 Ustava SPC). Potreba za tim telom nije postojala zbog malog broja episkopa HPC.

44 Osim patrijarha, koji je ujedno i mitropolit Zagrebačke mitropolije, bilo je predviđeno da postoje još tri eparhije: Brodska, Petrovačka i Sarajevska (čl. 11 Ustava HPC). Međutim, samo je Sarajevska eparhija 1944. godine dobila episkopa.

45 Odredbe o delokrugu i poslovima koje obavlja Sveti arhijerejski sabor HPC preuzete su iz Ustava SPC, s tim što su ti poslovi u SPC podeljeni između Svetog arhijerejskog sabora i Svetog arhijerejskog sinoda.

46 Ko je mogao biti državljanin NDH regulisano je tzv. rasnim zakonima.

NDH njegovo imenovanje. Poglavnik bi imenovao predloženog kandidata za episkopa, dok bi mu patrijarh davao potvrdu koju potpisuju svi članovi sabora. Novopostavljeni episkop polagao bi zakletvu pred poglavnikom, kojom se zaklinje na vernost njemu i hrvatskoj državi.⁴⁷ Iz toga se vidi da je procedura izbora episkopa samo delimično u nadležnosti sabora HPC, dok odlučujuću ulogu imaju vlasti NDH jer na predlog ministra pravosuđa i bogoštovlja poglavnik donosi odluku o imenovanju.

Pošto je Ustavom HPC bilo predviđeno da ona ima rang patrijaršije, tim aktom je detaljno propisan i postupak izbora patrijarha (čl. 33–46). Patrijarha bi birao izborni sabor koji bi činili svi episkopi HPC (ukupno tri), nadstojnik pravoslavnog odeljenja u Ministarstvu pravosuđa i bogoštovlja, dekan pravoslavnog bogoslovskog fakulteta u Zagrebu i pet virilnih članova koje bi imenovao poglavnik na predlog ministra pravosuđa i bogoštovlja. Izborni sabor sazivao bi poglavnik uredbom koja bi sadržala mesto i vreme održavanja izbornog sabora, a članove sabora pozivao bi nadležni ministar, koji bi, takođe, otvarao izborni sabor čitanjem poglavnikove uredbe. Izbornim saborom bi, u skladu sa Ustavom HPC, predsedavao najstariji episkop po episkopskom posvećenju, a funkciju sekretara obavljao bi nadstojnik pravoslavnog odeljenja u Ministarstvu pravosuđa i bogoštovlja. Zatim bi se pristupalo prizivu Duha Svetoga i sprovođenju izbora kandidata. Predviđeno je tajno glasanje, a izabranim kandidatima smatrali bi se oni episkopi koji su dobili najviše glasova. U slučaju jednake podele glasova, smatrao bi se izabranim onaj koji je stariji po posvećenju. Tako komplikovana procedura izbora patrijarha pred izbornim saborom nije imala mnogo smisla, pošto se patrijarh bira iz reda episkopa HPC državljana NDH, kojih bi svakako bilo najviše tri. Imena izabranih kandidata objavljivao bi predsedavajući i zatim bi se prekidao rad izbornog sabora. Ustavom je bilo propisano da se zapisnici sa izbornog sabora čuvaju u arhivi nadležnog ministarstva, a u arhivi patrijaršije u Zagrebu samo jedan overen prepis. Ustav dalje ne propisuje postupak izbora patrijarha već u čl. 44 stoji: „Kad patrijarh bude imenovan, ministar pravosuđa i bogoštovlja priobćuje izbornom saboru Poglavnikovu odredbu o imenovanju.“ Dakle, sabor se stavlja pred svršen čin i samo se obaveštava o imenovanju novog patrijarha. Verovatno je da bi poglavnik birao patrijarha između kandidata koje mu je predložio izborni sabor. Međutim, iz tako formulisanog čl. 44 ne vidi se obaveza poglavnika da tako postupi. Pre bi se moglo reći da odluka izbornog sabora nema obavezujući karakter, već konačnu odluku o izboru patrijarha donosi poglavnik potpuno samostalno. Patrijarh bi polagao identičnu zakletvu pred poglavnikom kao i novoizabrani episkopi.

Iz odredaba Ustava HPC kojima je regulisan postupak izbora patrijarha vidi se koliko je snažan pritisak državne kontrole uspostavljene nad radom i delovanjem HPC. Izborni sabor čine samo tri crkvene ličnosti i čak šest državnih predstavnika, ne računajući dekana nepostojećeg pravoslavnog bogoslovskog fakulteta u Zagre-

47 Pun tekst zakletve glasi: „Ja N.N. prisižem Bogu Svemogućem, da ću državi Hrvatskoj i Poglavniku, kao predstavniku njezina vrhovništva, vjeran biti, da ću se svetih kanona, crkvenog ustava i ostalih crkvenih i državnih zakona i propisa savjesno držati, da ću svoje dužnosti točno vršiti, službene tajne čuvati i probitke Hrvatske Pravoslavne Crkve uvijek zastupati, braniti i promicati. Tako mi Bog pomogao! Amin.“

bu. Od šest državnih predstavnika, čak pet imenuje poglavnik. Dakle, broj članova izbornog sabora koje direktno imenuje poglavnik jednak je broju ostalih članova sabora. I pored sve te kontrole, poglavnik, kao što je već ukazano, potpuno samostalno donosi odluku o izboru novog patrijarha, birajući praktično između svih episkopa HPC. Komplikovana procedura izbora patrijarha mogla je da posluži samo u jednu svrhu: da se stvori privid o izboru patrijarha na crkvenom saboru, a da se faktički prepusti poglavniku da po svom slobodnom nahođenju imenuje poglavara HPC. Iako se u uslovima nedemokratske totalitarne države kakva je bila NDH teško moglo i zamisliti da bi jedna tako važna odluka bila doneta protivno volji poglavnika, autori Ustava potrudili su se da i formalno obezbede njegov uticaj na donošenje odluka prilikom rešavanja unutrašnjih pitanja HPC.

Postupak izbora patrijarha i episkopa koji je predviđen Ustavom HPC pokazuje u kojoj meri je ona bila zavisna od državnih organa i posebno od poglavnika NDH. Ako se na sve rečeno doda da je Ustavom predviđeno da prvog patrijarha i episkopa HPC postavlja poglavnik (čl. 116 Ustava HPC), te da u tom postupku nikakvog učešća nemaju ni pravoslavni vernici ni sveštenstvo pravoslavne crkve, postaje jasno da HPC nije imala ni najmanju unutrašnju autonomiju neophodnu za kanonsko delovanje i postojanje pravoslavne crkve. Pravoslavne pomesne crkve često su uživale status državnih crkava (npr. u Rusiji, Grčkoj, Srbiji itd.), ali su uspevale da zadrže minimum crkvene autonomije neophodan za nesmetano funkcionisanje u skladu sa kanonskom tradicijom pravoslavne crkve. HPC je stvorena kao državna crkva, ali je obim državnog intervencionizma u njenim čisto unutrašnjim autonomnim pitanjima, poput izbora episkopa i patrijarha, toliko veliki da obesmišljava postojanje najvažnijih crkvenih organa, čineći ih prostim recipijentima i sprovediteljima odluka koje donosi poglavnik.

U skladu sa Ustavom HPC, patrijarh je ujedno i mitropolit zagrebački (čl. 9 i čl. 47 Ustava HPC). Na čelu svake eparhije stoje episkopi koji predstavljaju eparhiju pred državom (čl. 10 Ustava HPC). Stroga kontrola države vidljiva je i u poslovima koje je trebalo da obavljaju eparhije i episkopi. O osnivanju, ukidanju, razgraničenju i sedištu eparhija odlučivao bi patrijarh u sporazumu sa nadležnim ministarstvom (čl. 12 Ustava HPC). Osnivanje novih parohija bilo bi u nadležnosti episkopa, koji bi donosio odluke u sporazumu sa Ministarstvom pravosuđa i bogoštovlja (čl. 18). Sva imenovanja mitropolita i episkopi bi predlagali Ministarstvu pravosuđa i bogoštovlja (čl. 117). To znači da episkopi ne bi mogli da postavljaju ni osoblje eparhija ni klirike bez saglasnosti nadležnog ministarstva. Takva praksa je donekle opravdana činjenicom da su ta lica primala plate iz državnog budžeta, pa je bilo neophodno da država ima uvid u njihova imenovanja. Sporno je to što se crkva nalazila u inferiornom položaju u odnosu na državu jer nije bila u obavezi da obavesti nadležni državni organ o postavljenju nekog lica, već je državni organ taj koji je odlučivao o postavljenju na predlog nadležnog crkvenog tela i bez obaveze da taj predlog uvaži. To znači da bi Ministarstvo pravosuđa i bogoštovlja u velikoj meri ograničavalo episkopsku administrativnu vlast u eparhijama, pretvarajući episkopa u crkveni organ koji sprovodi verske obrede neophodne za ostvarivanje odluka koje faktički i formalno donose državni organi. Ustavom HPC propisan je i postupak dodele odlikovanja. Crkvena

odlikovanja dodeljivao je patrijarh na osnovu odluke Sabora i odobrenja poglavnika (čl. 48). Potpuna sloboda odlučivanja nije data Saboru HPC čak ni kada je u pitanju dodela odlikovanja. To je samo još jedan primer koji pokazuje da je formalna državna kontrola obuhvatala sve najznačajnije aspekte delovanja HPC.

Ustavom HPC predviđeno je da ona prima trajnu pomoć iz državnog budžeta, koju raspodeljuje ministar pravosuđa i bogoštovlja (čl. 23). Istim aktom propisano je da verske službenike HPC plaća država kao državne činovnike (čl. 24). Parohijski sveštenici su, takođe, bili plaćeni kao državni činovnici i za svoje lično izdržavanje nisu smeli tražiti nikakvu naknadu od parohijana (čl. 92 Ustava HPC). Osim sveštenika HPC, Ustavom je bilo predviđeno da platu iz državnog budžeta primaju sveštenička deca i udovice, sve u skladu sa zakonom o činovnicima (čl. 122). Iz svega toga se vidi da je kompletno finansiranje HPC država preuzela na sebe, što je u skladu sa njenim statusom državne crkve. Osim prihoda iz državnog budžeta, HPC je mogla da računa i na doprinos pravoslavnih vernika, čiju je visinu određivao patrijarh u sporazumu sa episkopima, Ministarstvom pravosuđa i bogoštovlja i državnom blagajnom. Verski doprinos su prikupljali poreski organi i predavali ga parohijskom odboru (čl. 24). Odredbe Ustava HPC o državnoj finansijskoj pomoći nisu ostale mrtvo slovo na papiru. Već 30. jula 1942. godine Ministarstvo pravosuđa i bogoštovlja donelo je naredbu o isplati pomoći aktivnim i umirovljenim sveštenicima HPC, njihovim udovicama i siročadi dok im se ne propiše plata, odnosno penzija u skladu sa zakonom o činovnicima.⁴⁸ Tom naredbom su veoma detaljno i pedantno bila propisana primanja sveštenika HPC, kao i njihovih supruga, udovica i siročadi.⁴⁹ Predviđena je bila i isplata stanarine u iznosu od 600 kuna za one sveštenike koji nisu imali stan u vlasništvu. Nezavisna Država Hrvatska je nastavila i sledeće 1943. godine da isplaćuje pomoć sveštenicima HPC na osnovu naredbe iz 1942. godine. Sredinom 1943. godine izdata je nova naredba Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja kojom su propisani novi (uvećani) iznosi državne pomoći svim kategorijama sveštenika HPC, njihovim udovicama i deci.⁵⁰ Isplata pomoći

48 *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 26. srpnja do 17. kolovoza 1942.)*, Knjiga XXI (svezak 201–210), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1942, 59.

49 Naredbom je bilo predviđeno da supruge sveštenika HPC koje su nastanjene na teritoriji NDH, a čiji su supružnici napustili teritoriju NDH ili nije poznato njihovo boravište, primaju pomoć u iznosu naknade koju su primali njihovi supružnici do 10. aprila 1941. godine. Cilj je bio da se na taj način privuku sveštenici SPC da pređu u HPC.

50 Tom naredbom pomoć sveštenicima HPC povećana je za 500 kuna na 3.500 kuna mesečno, dok je sveštenicima u Zagrebu, Sarajevu, Dubrovniku, Zemuni i Makarskoj data pomoć u iznosu od 5.000 kuna mesečno. Takođe, svešteničke udovice nastanjene u tim gradovima primale su pomoć u iznosu od 2.500 kuna (umesto 1.500), a u ostalim delovima države 2.000 kuna (umesto 1.200). – *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 9. lipnja do 14. srpnja 1943.)*, Knjiga XXXIII (svezak 321–330), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1943, 4647. Novom naredbom od 15. jula 1943. godine pomoć za udovice sveštenika HPC stalno nastanjene u gradovima podignuta je na iznos od 3.000 kuna. – *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (proglašene od 1. kolovoza do 3. rujna 1943.)*, Knjiga XXXVI (svezak 351–360), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1943, 175. Treba istaći da su u skladu sa ranijom naredbom iz 1942. godine uvećanu pomoć primale udovice stalno nastanjene u Zagrebu, Sarajevu i Dubrovniku. To znači da novom naredbom nije samo povećan iznos, već je proširen i krug lica koja primaju uvećanu pomoć države.

nastavljena je i tokom 1944. godine kada je donet zakon kojim su sveštenici HPC podeljeni u četiri razreda, pri čemu je glavni kriterijum bilo mesto službovanja ili boravišta.⁵¹ Dakle, HPC je tokom svog postojanja uživala status državne crkve u NDH, pri čemu je njeno kompletno finansiranje padalo na teret državnog budžeta. Privilegije koje su priznavane sveštenicima HPC olakšavale su stvaranje novih parohija i rešavanje najvećeg problema sa kojim se tokom svog postojanja susretala, a to je nedostatak sveštenstva neophodnog za obavljanje verskih obreda.

Ustav HPC sadrži samo jednu odredbu o crkvenoj imovini. Razlog za to je činjenica da HPC nije posedovala sopstvenu imovinu, već je potpuno zavisila od državne finansijske pomoći. U svakom slučaju, Ustavom HPC bilo je predviđeno da ona samostalno raspolaže svojom imovinom, ali pod nadzorom Ministarstva pravosuđa i bogoštovlja (čl. 115). Kako se iz izvora vidi, HPC se susretala sa finansijskim problemima, pa je njen poglavar tražio na upravljanje imovinu koja je pripadala SPC. Taj zahtev nije ispunjen uz obrazloženje da tom imovinom upravljaju različita ministarstva i da se od prihoda koji se ostvaruju od te imovine plaćaju službenici HPC. U istom aktu dalje stoji da je država „preuzela na svoj teret uzdržavanje Hrvatske pravoslavne crkve... te će ona preuzete obaveze i izvršiti“.⁵² Hrvatska pravoslavna crkva je bila faktički lišena imovine, tako da se nalazila ne samo u administrativnoj, već i u finansijskoj zavisnosti od državnih vlasti.

Kada je reč o crkvenom kaznenom pravu, zanimljivo je da je Ustavom HPC predviđeno da crkvene vlasti sude za „nepovoljno ocenjivanje crkvenih i državnih zakona i naredaba“ (čl. 99 Ustava HPC). Nije precizirano da li se ta odredba odnosi na sve pravoslavne vernike ili samo na sveštenike. Iz konteksta čl. 99 može se pretpostaviti da bi crkvene vlasti sudile samo sveštenicima za pomenuto delo, pošto su prestupi vernika navedeni u st. 7 istog člana.⁵³

Zbog obimnog posla koji je država preuzela formiranjem državne HPC, u Ministarstvu pravosuđa i bogoštovlja postojao je odsek za hrvatsko-pravoslavnu verispovest.⁵⁴ Taj odsek je obavljao sve poslove koji se tiču HPC od proračuna državne finansijske pomoći namenjene „bogoštovnom odeljku“ do davanja pravnih mišljenja na zahtev drugih državnih organa. Postojanje posebnih odeljenja pri nadležnom ministarstvu karakteristika je sistema državne crkve i postoji u nekim savremenim državama poput Grčke.⁵⁵

51 Odredba o osobnim i obiteljskim skuparinskim doplatcima svećenstvu Hrvatske pravoslavne Crkve, njihovim udovicama i njihovoj siročadi, *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (progllašene od 4. svibnja do 15. lipnja 1944.)*, Knjiga XLV (svezak 441–450), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1944, 185–187.

52 V. Đurić, 185.

53 Treba reći da slična odredba postoji u Ustavu SPC. Reč je o čl. 214 u kojem su pobrojane krivice za koje sude nadležne crkvene vlasti i u koje spada između ostalog „pretresanje i kritikovanje u besedama zakona i naredaba nadležnih vlasti i njihovih postupaka“. U Ustavu HPC ostavljen je prostor za širu primenu te odredbe jer se ne sankcioniše samo kritika izražena u besedama, već crkvene vlasti mogu kazniti svako kritikovanje državnih vlasti.

54 Naredba o unutarnjem uređenju ministarstva pravosuđa i bogoštovlja, *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t. d. Nezavisne Države Hrvatske (progllašene od 1. veljače do 13. ožujka 1943.)*, Knjiga XXVIII (svezak 271–280), ur. A. Mataić, vjećnik Stola sedmorice, Zagreb 1943, 279.

55 <http://www.minedu.gov.gr/gepo-menu-m/2015-09-16-07-18-41/tmima-ekklesiastikis-dioikisis>, 10. avgust 2017.

Kada je reč o statusu HPC u okviru pravoslavne crkve kao celine, Ustavom je predviđeno da HPC ima dostojanstvo patrijaršije (čl. 2 Ustava HPC). Iako u trenutku donošenja tog Ustava HPC nije ispunjavala uslove ni da se nazove autokefalnom crkvom, njegovi tvorci su novoosnovanoj crkvenoj organizaciji dodelili rang patrijaršije. Naravno, ta odredba je predstavljala samo mrtvo slovo na papiru pošto se dostojanstvo patrijaršije ne može steći prostim proglašenjem, već postoje procedure koje podrazumevaju učešće drugih pomesnih pravoslavnih crkava. Ne postoji nijedan izvor iz kojeg bi se moglo zaključiti da je izdat tomos kojim se priznaje dostojanstvo patrijaršije ili status autokefalnosti HPC. Kao i u mnogim drugim propisima, Ustav HPC pre je predstavljao spisak želja njegovih tvoraca negoli odraz realnog stanja stvari.⁵⁶

Samim aktom osnivanja HPC koji je potpisao poglavnik pripremljen je teren za formiranje državne pravoslavne crkve. Ustavom HPC udareni su temelji hibridne organizacije sa unutrašnjom strukturom pravoslavne crkve potpuno integrisane u državni aparat NDH. Hrvatska pravoslavna crkva je bila lišena elementarne verske autonomije i nalazila se pod sveobuhvatnom i stalnom kontrolom državnih organa, koja je prevazilazila uobičajeni stepen institucionalne povezanosti države i crkve karakterističan za sistem državne crkve, koji do danas postoji u jednom broju evropskih država. Prema svemu sudeći, cilj donošenja Ustava HPC nije bilo pravno regulisanje organizacije i delovanja pravoslavne crkve na teritoriji NDH, već stvaranje marionetske kvazicrkvene organizacije koja bi izvršavala ciljeve vlasti NDH.

5. Nestanak i pokušaji obnove HPC

Tokom postojanja HPC doneto je više akata kojima su regulisana pojedina pitanja njenog unutrašnjeg uređenja, poput Privremenih bračnih pravila, Privremenog postupka za sudove itd.⁵⁷ Svi ti akti ne odstupaju od načela proklamovanih u Ustavu HPC. Beneficije koje su vlasti NDH propisale za sveštenstvo HPC privukle su oko 70 sveštenika i dva episkopa, od kojih je jedan, Germogen, bio poglavar HPC i mitropolit zagrebački.⁵⁸ Hrvatska pravoslavna crkva faktički je nestala zajedno sa državom koja je podstakla i pomagala njeno osnivanje i delovanje. Njene episkope i jedan manji broj sveštenika Vojni sud Komande grada Zagreba osudio je krajem juna 1945. godine na smrt.⁵⁹ Sveti arhijerejski sinod SPC doneo je odluku kojom se osnivanje HPC proglašava ništavim i nekanonskim.⁶⁰ Dakle, po završetku Drugog svetskog rata HPC je *de facto* i *de jure* prestala da postoji.

Osnivanje i delovanje HPC predmet je sporenja među različitim autorima. Od onih koji u HPC vide anatemitisanu raskolničku organizaciju i samo jedan od više instrumenata pohrvaćenja Srba, do suprotnih stavova koji njeno osnivanje i

56 Da je tomos zaista izdat on bi se nalazio u arhivi Carigradske patrijaršije.

57 *Glas pravoslavlja* 10–12/1944.

58 Povodom broja aktivnog sveštenstva HPC postoje sporenja zbog nepotpunih spiskova i netačnih podataka koji su dostavljani Ministarstvu pravosuđa i bogoštovlja. – V. Đurić, 209–220; P. Požar, 239–256.

59 V. Đurić, 247.

60 *Glasnik, službeni list SPC* 4/1946.

postojanje percipiraju kao izraz iskrene Pavelićeve želje „da se srpsko pitanje riješi na najbezbolniji način“.⁶¹ Zanimljivo je da pojedini hrvatski autori kritikuju SPC jer je uz „vjersko obilježje imala i izrazito političke zadaće“.⁶² Međutim, kritika nije upućena na račun Ustava HPC kojim je ona ustrojena kao marionetska ustanova ustaškog režima bez imalo autonomije u unutrašnjoj organizaciji. Hrvatska pravoslavna crkva je mogla da bude daleko više podložna političkim pritiscima jer je bila potpuno integrisana u državni aparat NDH, dok istovremeno nije posedovala sopstvenu imovinu. Uostalom, svaka verska organizacija može postati političko sredstvo, a da li će se to zaista i dogoditi, neretko zavisi od njenog pravnog položaja. Pravni status HPC bio je takav da je omogućavao državnim organima sveobuhvatnu kontrolu njenog delovanja, što je bila odlična osnova za njenu političku (zlo) upotrebu.

Putem Ustava HPC, ali i drugih njenih akata, vršena je kroatizacija pravoslavne crkvene terminologije. Uvođeni su novi hrvatski nazivi za crkvene dužnosti u HPC kojima su menjani termini srpskog porekla.⁶³ Za hrvatske autore to je sasvim prihvatljivo jer hrvatska pravoslavna crkva treba da koristi hrvatske nazive, čime se dodatno ističe razlika između pravoslavlja i srpstva.⁶⁴ Naravno da ne bi bilo sporno da Hrvati pravoslavne veroispovesti koriste hrvatsku terminologiju u pravoslavnoj crkvi. Sporna je činjenica da je hrvatska terminologija nametana pravoslavcima koji su većinom bili Srbi. Koliko je ta terminologija bila nerazumljiva, pokazuje i činjenica da su često pored hrvatskog termina u zagradu stavljani srpski nazivi. Ako bi se i prihvatio stav da su pravoslavni Hrvati imali sopstvenu pravoslavnu terminologiju (a, prema svemu sudeći, nisu), ostaje nejasno zašto bi se ta terminologija nametala većini pravoslavnih Srba. Nema sumnje da je HPC trebalo na svim poljima da sprovodi ustašku politiku asimilacije Srba, pri čemu je pažnja bila usmerena i na zatiranje srpskog jezika.

Najčešći argument koji se iznosi u prilog osnivanja HPC jeste stav da pravoslavna crkva nije univerzalna već partikularna, te da je podeljena na nacionalne pravoslavne crkve.⁶⁵ Kao primeri se navode Ruska, Bugarska, Grčka i Rumunska pravoslavna crkva. P. Požar smatra da su sve pravoslavne crkve državne a ne

61 Vid. V. Džomić, *Ustaški zločini nad srbskim sveštenicima*, Položaj i stradanje srbskog naroda i Srbske pravoslavne crkve u Nezavisnoj državi Hrvatskoj, https://www.rastko.rs/istorija/dzomic-uzlocini/uzlocini-polozaj_c.html, 10. avgust 2017; P. Požar, 109.

62 P. Požar, 87.

63 Đoko Slijepčević, *Istorija Srpske pravoslavne crkve za vreme Drugog svetskog rata i posle njega*, BIGZ, Beograd 1991, 59.

64 P. Požar, 286.

65 Taj stav je nabolje formulisao sam Ante Pavelić u svom govoru pred Saborom: „U pravoslavlje ne dira nitko, ali u hrvatskoj državi ne može biti srpske pravoslavne crkve. Kažem još jednom – ne može biti srpske, a ne može biti ni grčke pravoslavne crkve. Zašto? Zato, jer su svugdje na svijetu pravoslavne crkve nacionalne crkve. Srpska pravoslavna crkva je dio srpske države Srbije. Hijerarhički je Srpska pravoslavna crkva vođena po državnoj vlasti Srbije... To može biti u Srbiji, možda je to moglo biti i u bivšoj, nesretnoj Jugoslaviji, ali u hrvatskoj državi to ne može i neće biti. Ali ako crkvena organizacija nije internacionalna, ako je partikularna, onda može biti samo nacionalna hrvatska, onda može biti samo takva, koja u svome duhovnom životu vrši i uživa potpunu duhovnu slobodu, slobodu savjesti, ali u svim drugim stvarima mora biti pod nadzorom hrvatske države i njezinih oblasti.“

nacionalne, te da njihova kanonska jurisdikcija treba da se poklapa sa državnim granicama. On kao primer navodi autokefalnu Poljsku pravoslavnu crkvu čiji su vernici uglavnom Rusi, Ukrajinci i Belorusi.⁶⁶ Iz te činjenice izvodi se zaključak da bi u skladu sa kanonskim pravom pravoslavne crkve bilo ispravno formiranje autokefalne hrvatske pravoslavne crkve na teritoriji Hrvatske iako bi njeni vernici bili uglavnom Srbi, Makedonci, Rusi i ostali pravoslavni narodi. Autor spominje i Mađarsku pravoslavnu crkvu, iako autokefalna pravoslavna crkva sa tim nazivom ne postoji.⁶⁷ Prema njegovom mišljenju, to pravilo jedino krše „ekspanzionistička Srpska pravoslavna crkva i njezini militantni episkopi“. Na kraju taj autor predlaže formiranje pravoslavnih crkvenih organizacija ne samo u Hrvatskoj već i u Sloveniji i Bosni i Hercegovini, čime bi se kanonska jurisdikcija SPC svela na granice Srbije jer „bi to bilo jedino pravo, pa i crkveno, rješenje“.⁶⁸

Ti stavovi možda reflektuju kako pojedinci doživljavaju pravoslavnu crkvu spolja, ali ne i ono što ona u svojoj biti zapravo jeste. Nije slučajno što su autori takvih stavova uglavnom rimokatolici. Najpre, treba istaći da pravoslavna crkva nije parti-kularna, već je vaseljenska (ekumenska ili univerzalna). Otuda i titula vaseljenskog patrijarha. Od prvih vekova pa sve do danas ona je organizovana na teritorijalnom principu. To znači da se svi vernici sa određene teritorije nalaze pod kanonskom jurisdikcijom nadležnog episkopa bez obzira na personalne razlike. Prostori koji su nastanjeni pravoslavnim vernicima podeljeni su između autokefalnih pravoslavnih crkava, koje većinom (ali ne i sve) u svom nazivu imaju nacionalni predznak. Međutim, te crkve nemaju kanonsku jurisdikciju nad pripadnicima jedne nacije, već isključivo nad precizno utvrđenim teritorijama. To znači da pravoslavni Rus u Srbiji ne može tražiti kanonsku jurisdikciju Ruske pravoslavne crkve, već prihvata crkvene vlasti teritorije na kojoj se nalazi. To je izraz pravoslavnog jedinstva i potvrda postojanja svesti o jednoj i jedinstvenoj pravoslavnoj crkvi. Teritorija Slovenije, Hrvatske i BiH nalazi se od 1920. godine pod jurisdikcijom crkve čiji su episkopi slobodnom voljom odlučili da je nazovu Srpskom pravoslavnom crkvom. Svi pravoslavni nastanjeni na tim teritorijama nalaze se pod kanonskom jurisdikcijom Srpske pravoslavne crkve, bez obzira na nacionalnu ili neku drugu pripadnost. Tu odluku potvrdila je Carigradska patrijaršija i prihvatile su je sve ostale autokefalne crkve. Ona predstavlja stav celog pravoslavlja i pravoslavne crkve kao celine, od Cetinja do Vladivostoka.

Promena državnih granica ne mora da utiče na organizaciju pravoslavne crkve. Primera za to je mnogo. Pod kanonskom jurisdikcijom Ruske pravoslavne crkve nalaze se i teritorije pojedinih država bivšeg SSSR-a.⁶⁹ Pod kanonskom jurisdikcijom Vaseljenske patrijaršije sa sedištem u Istanbulu nalazi se više od polovine teritorije Grčke.⁷⁰

Većina autokefalnih pravoslavnih crkava nema status državnih crkava u državama u kojima postoje. Srpska pravoslavna crkva je samo jedna od sedam tradicional-

66 P. Požar, 371.

67 *Ibid.*, 9.

68 *Ibid.*, 11.

69 Ukrajina, Belorusija itd.

70 Tzv. Nove zemlje, tj. sve oblasti oslobođene nakon Prvog balkanskog rata.

nih crkava i verskih zajednica u Srbiji, koja je u skladu sa Ustavom iz 2006. godine sekularna država u kojoj nije moguće uspostaviti državnu crkvu.⁷¹ Dakle, SPC nije ni nacionalna, ni državna već teritorijalna organizacija jedinstvene pravoslavne crkve čija kanonska jurisdikcija obuhvata prostore bivše SFRJ. Postojanje autokefalnih crkava sa nacionalnim predznakom ne može biti argument koji opravdava nasilno stvaranje HPC od ustaškog režima u NDH.

O obnovi HPC počelo je da se govori odmah nakon uspostave nezavisne Republike Hrvatske (RH) 1991. godine.⁷² To pitanje je aktuelizovano nakon popisa stanovništva iz 2011. godine kada se 16.647 lica izjasnilo kao Hrvati pravoslavne veroispovesti.⁷³ Radi formiranja HPC registrovano je 2010. godine udruženje građana pod nazivom „Udruga hrvatskih pravoslavnih vjernika“.⁷⁴ U skladu sa hrvatskim Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica, neophodno je da registrovano udruženje postoji najmanje pet godina da bi se upisalo u Evidenciju verskih zajednica i steklo sva prava koja prema odredbama Ustava i zakona imaju registrovane verske zajednice.⁷⁵ Iako je taj rok protekao, pomenuto udruženje se nije registrovalo kao verska zajednica verovatno zbog problema sa ispunjavanjem ostalih zakonskih uslova. Osim tog udruženja, postoje još dve organizacije koje sebe nazivaju hrvatskom pravoslavnom crkvom. Prvu predvodi samozvani hrvatski arhiepiskop bugarskog porekla Aleksandar Radoev Ivanov.⁷⁶ On je u Hrvatsku došao na poziv predsednika Udruge hrvatskih pravoslavnih vjernika Ive Matanovića, ali su se ubrzo razmimoišli. Potom je Aleksandar Ivanov 19. januara 2017. godine formirao sopstveno udruženje pod nazivom „Hrvatska pravoslavna zajednica“. U njegovoj biografiji se navodi da je obnovio HPC liturgijom u Petrčanima kod Zadra, te da je Sinod Evropske pravoslavne crkve sa sedištem u Parizu dodelio autokefalnost HPC koju on predvodi.⁷⁷ Treću organizaciju koja sebe naziva hrvatskom pravoslavnom crkvom formirao je Bonifacije Andrija Škulić, koji održava veze sa jednom od mnogobrojnih starokalendarskih frakcija u Grčkoj.⁷⁸

Nijedna od tih organizacija ne nalazi se u kanonskom jedinstvu sa nekom od postojećih autokefalnih pravoslavnih crkava. Na osnovu njihovog delovanja vidi se da pripremaju teren za registraciju u skladu sa hrvatskim Zakonom o pravnom položaju vjerskih zajednica. Registracija kod nadležnog državnog organa ne znači da će te organizacije automatski biti priznate od pomesnih pravoslavnih crkava, ali je sigurno da će one pokušati da sebe prikažu kao autentične i reprezentativne crkvene organizacije pravoslavnog stanovništva sa teritorije Republike Hrvatske. U tom smislu vrlo je verovatno da će potraživati jedan broj sakralnih objekata SPC, kao što su

71 Ustav RS, *Službeni glasnik*, br. 98/2006.

72 P. Požar, 372–382.

73 Vid. *Popis stanovništva, kućanstava i stanova 2011. Stanovništvo prema državljanstvu, narodnosti, vjeri i materinskom jeziku*, Zagreb 2013, 17.

74 Vid. <http://www.hrvatskipravoslavci.com>, 23. septembar 2017.

75 Zakon o pravnom položaju vjerskih zajednica, *Narodne novine* 83/02, 73/13.

76 Vid. <https://hrvatskapravoslavnacrkva.wordpress.com>, 23. septembar 2017.

77 Aleksandar Ivanov, *Hrvatska pravoslavna crkva, bila je, jest i bit će*, Zagreb 2017.

78 Vid. <http://hrvatska-pravoslavna-crkva.com>, 23. septembar 2017.

pojedini predstavnici udruženja hrvatskih pravoslavnih vernika već najavili.⁷⁹ Da li će savremena hrvatska država učiniti ono što ni Pavelićev režim nije učinio – ostaje da se vidi. U svakom slučaju, ako se u Hrvatskoj registruje organizacija pod nazivom HPC, malo je verovatno da će imati status koji je uživala HPC tokom Drugog svetskog rata u NDH. Ona će biti samo još jedna od ukupno 52 registrovane crkve i verske zajednice u RH. Neće imati status državne crkve i uživati prava i privilegije kao i sve ostale registrovane crkve i verske zajednice. I pored toga, SPC ima obavezu da reaguje na sve pokušaje krivotvorenja istine o organizaciji pravoslavne crkve na teritoriji Republike Hrvatske i da po sprovedenom postupku izriče propisane crkvene kazne svim licima pravoslavne veroispovesti koja uzmu učešće u stvaranju i delovanju tih organizacija.

Ostaje, međutim, otvoreno pitanje na koji način pravoslavne Hrvate uključiti u pravoslavnu crkvenu organizaciju. Posmatrano isključivo iz ugla pravoslavnog crkvenog prava, dilema ne postoji. Na teritoriji R. Hrvatske deluje kanonska autokefalna crkva i svi pravoslavni vernici sa tih prostora u obavezi su da se (u duhovnom smislu) pokoravaju njenim episkopima, sa svim konsekvencama koje iz toga proizilaze. Ako se stvari posmatraju malo šire i ako se uzme u obzir istorija sukoba između Srba i Hrvata, postavlja se pitanje da li je za pravoslavnog hrvatskog nacionalistu moguće da bude deo crkvene organizacije koja se naziva Srpskom pravoslavnom crkvom. Postoje dva rešenja takve situacije. Jedno je stvaranje posebne autokefalne hrvatske crkve, što bi podrazumevalo dovoljan broj vernika, episkopa, monaha i sveštenika. Opšte je poznato da ne postoji potencijal za ispunjavanje svih neophodnih uslova. Uostalom na istoj teritoriji ne mogu biti dve kanonske jurisdikcije, a primoravanje velike većine pravoslavnih Srba da pređu u novu organizaciju zbog malobrojnih pravoslavnih Hrvata nije logično ni celishodno. Drugo je rešenje da se pravoslavnim Hrvatima, u dogovoru sa episkopijama SPC na teritoriji R. Hrvatske, omogući da u okviru SPC nesmetano obavljaju svoje obrede i obeležavaju svoje nacionalne praznike. Takva situacija bi se mogla uporediti sa grkofonom Vaseljenskom patrijaršijom, koja vodi duhovnu brigu o malobrojnim Turcima pravoslavcima u Istanbulu. Na taj način ne bi došlo do povrede pravoslavnog kanonskog prava, kao što je to bio slučaj sa formiranjem HPC 1942. godine, i to bi bio jedan od primera suživota pravoslavnih vernika različite nacionalne pripadnosti u okvirima iste crkvene organizacije. Ako bi u budućnosti došlo do naglog prelaska velikog broja Hrvata u pravoslavlje, onda bi se mogla razmatrati i neka druga rešenja, ali uvek u skladu sa kanonskim procedurama i propisima pravoslavne crkve.

79 Izjava samozvanog igumana Jeliseja Lalatovića: „Mi nismo stvoreni i obnovljeni da bilo što otimamo i bilo koga progonimo niti da stvaramo bilo kakve nered, već da se pokažemo kao duhovna potreba hrvatskih pravoslavaca. Stvoreni smo da Hrvatska nas prepozna i da nas prizna kao primarnu pravoslavnu crkvu sa svim pravima koja nas idu, a s tim i sakralne objekte, kazao je Lalatović ističući kako SPC može svojatati samo ono što su izgradili u posljednjih nekoliko desetljeća.“ Vid. http://www.hrvatskipravoslavci.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=1&Itemid=7, 23. septembar 2017.

6. Zaključak

U skladu sa iskrivljenim shvatanjem pravoslavne crkvene organizacije nastala je HPC kao državna ustanova NDH. U trenutku osnivanja nije posedovala ni sveštenstvo ni episkopat koji bi stajali iza ideje stvaranja autokefalne crkve. Analiza njenog unutrašnjeg uređenja regulisanog Ustavom iz 1942. godine pokazala je da ta crkvena organizacija nije ispunjavala osnovne uslove da bi se uopšte nazvala crkvom. Takođe, ona nije bila pravoslavna jer ni u jednom trenutku nije bila priznata od celine pravoslavne crkve koju čine sve pomesne autokefalne crkve. Na kraju treba reći da epitet „hrvatska“ može da nosi samo u smislu označavanja države pod čijom se apsolutnom kontrolom nalazila. Pravoslavni vernici su većinom bili Srbi, a sveštenstvo i episkopat HPC činili su velikom većinom ruski emigranti.

Hrvatska pravoslavna crkva je predstavljala državnu ustanovu sa elementima pravoslavne religioznosti, koja je trebalo da pomogne u „bezbolnom“ rešavanju tzv. srpskog pitanja. Taj bezbolan način vodio bi ka anestetiziranom odvajanju srpskog življa sa teritorija NDH od srpskog nacionalnog bića. Stvaranje HPC, kao ustaški politički projekat, predstavlja jedan od najperfidnijih antisrpskih poduhvata vlasti NDH. To je ujedno i dokaz da je NDH bila država u kojoj su ulagani ozbiljni naponi da se oblast verskih sloboda uredi tako da i crkve i verske zajednice sprovedu državne ciljeve.

Rezime

Tokom postojanja Nezavisne Države Hrvatske (NDH) uložen je značajan napor da se na normativnom planu uredi pravni položaj crkava i verskih zajednica. S jedne strane, taj posao nije bio posebno zahtevan kada su u pitanju Rimokatolička crkva, evangeličke crkve i islamska verska zajednica. S druge strane, Srpska pravoslavna crkva prestala je faktički da postoji na teritoriji NDH već 1941. godine. Davanje slobode veroispovesti pravoslavnim vernicima, koji su većinom bili Srbi, iziskivalo je formiranje i zakonsko regulisanje nove pravoslavne crkvene organizacije. U skladu sa rasnom politikom koja je težila tome da na teritoriji NDH žive samo Hrvati, država je 1942. godine stvorila Hrvatsku pravoslavnu crkvu. Na osnovu analize propisa kojima se rukovođila ta verska organizacija zaključeno je da ona prema pravoslavnom kanonskom pravu nije bila crkva, nije bila pravoslavna, a hrvatskom bi se eventualno mogla nazvati ne zato što su je činili uglavnom vernici Hrvati, već zato što je bila potpuno podređena hrvatskoj državi. Iz tih razloga zastupa se stav da je ona bila samo državna ustanova sa elementima pravoslavne religioznosti lišena kanonskog jedinstva sa ostalim pravoslavnim crkvama.

Ključne reči: Hrvatska pravoslavna crkva. Pravni status. Kanonski status. Nezavisna Država Hrvatska. Pravoslavna crkva.

Nina Kršljanin

PRAVNI REŽIM NEPOKRETNOSTI U NEZAVISNOJ DRŽAVI HRVATSKOJ

1. Uvod

Analize karaktera državnopravnog poretka NDH obično se usredsređuju isključivo na javno pravo¹, sasvim opravdano: kako bolje utvrditi može li se neka tvorevina smatrati državom nego analizom njenih organa na papiru i u praksi? Ima li lakšeg terena za proveru da li je ta ista tvorevina bila zločinačka od toga šta je upravo ona smatrala zločinom i kako je te postupke kažnjavala? Građansko pravo deluje udaljeno od tih ključnih pitanja. Međutim, i ono čuva značajan deo opšte slike o karakteru određenog poretka. Odnos države prema svojim građanima upravo u sferi gde bi oni trebalo da budu najslobodniji, njihova prava i autonomija volje u prvom planu, a njena intervencija minimalna može mnogo da kaže o tome kakva je to država, čak i kad se ne gleda na ustrojstvo njenih centralnih organa.

Za temu analize koja sledi odabran je pravni režim nepokretnosti zbog njihovog izrazitog ekonomskog značaja – kako šire gledano, za privredu države, tako i na mikropplanu, za (normalan) privatni život pojedinaca – i zbog činjenice da je u NDH doneto relativno mnogo propisa koji su normirali tu tematiku. To ne znači, međutim, da će se rad baviti isključivo normama iz oblasti stvarnog prava. Veoma su važni i obligacionopravni propisi kojima su propisivana posebna pravila za ugovore čiji su predmet nepokretnosti. Konačno, moraće se izaći sa čistog terena građanskog prava zbog brojnih upravnih mera kojima je NDH ograničavala ili čak potpuno ukidala prava pojedinaca. Među njima ima propisa koji se ne odnose samo na pravo svojine na nepokretnostima, već na celokupnu imovinu određenih grupa lica, ali po prirodi stvari i oni moraju ovde da budu analizirani.

U vreme stupanja Kraljevine Jugoslavije u Drugi svetski rat i proglašenja NDH jugoslovensko građansko pravo još uvek nije bilo ujednačeno. Na teritoriji

1 Vid. npr. Vladimir Đurić, Miloš Stanković, „Državnopravni karakter tzv. Nezavisne Države Hrvatske“, *Pravo na nezaborav: pravni i antropološki aspekti kulture sećanja na žrtve NDH u Drugom svetskom ratu* (ur. Gideon Grajf et al.), Institut za holokaust Šem Olam, Izrael – Institut za istraživanje Jasenovca, SAD – Etnografski institut SANU – Institut za uporedno pravo, Beograd 2017, 82-94 i tamo navedenu literaturu.

Hrvatske još uvek je načelno važio austrijski Opšti građanski zakonik (ABGB) iz 1811. godine (bez ratnih novela), dok su pojedini instituti i oblasti bili regulisani posebnim zakonima donetim za vreme Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, odnosno Kraljevine Jugoslavije, kojima je bilo unifikovano pravo na teritoriji cele države. Najvažniji među njima bili su Zakon o zemljišnim knjigama i Zakon o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga, oba iz 1930. godine. Ti zakoni su najvećim delom rađeni po uzoru na austrijske propise iz te oblasti, tako da na teritoriji Hrvatske nisu doneli značajnijih suštinskih izmena u odnosu na predratno stanje.²

Novi propisi NDH u toj oblasti mogu se podeliti na tri kategorije. Prve dve su već na prvi pogled očigledne. Prvu čine propisi kojima je očigledno diskriminisana, pa i obespravljena određena kategorija stanovništva (određena rasno, etnički, verski, ali i po nekom ponašanju koje ne opravdava takve mere – najčešće politički), uglavnom antisemitski i antisrpski usmereni, dok u drugu spadaju neutralno formulisani, „obični“ građanskopravni propisi koji ne prave razliku između građana ni po jednom od tih osnova – mahom ograničenja uvedena zbog potreba rata. Kao treća vrsta bi se mogli izdvojiti oni pravni akti koji, istina, nisu diskriminirali *izričito* nijednu kategoriju stanovništva, ali su omogućavali zloupotrebu vlasti ili su se jasno i u znatnoj meri oslanjali na ranije diskriminatorske akte, te su na taj način nastavljali diskriminaciju.

Naravno, ako se uračunaju predratni propisi koji su ostali na snazi, najveći deo građanskopravnih propisa koji su važili u NDH spadao je u onu neutralnu kategoriju, te bi se možda moglo pomisliti da stanje u toj oblasti u celini i nije bilo tako strašno. Međutim, i tu treba uzeti u obzir više faktora.

Pre svega, veliko je pitanje da li su ti propisi, ma koliko kvantitativno bili brojniji, mogli da pretegnu u opštoj slici pored diskriminatorskih i nepravednih odredaba iz druge dve kategorije. Ako je velikim grupama stanovnika jedne države grubo onemogućen normalan život, imovina oduzimana bez naknade, a mogućnost žalbe na takve odluke redovno faktički, a nekada i pravno onemogućena – o kakvom se poretku može govoriti, čak i ako je onima koji ne spadaju u proskribovane grupe život regulisan kvalitetnim normama? Drugo, i u propisima koji su po slovu zakona jednako tretirali sve građane (mada se, kao što smo upravo rekli, zapravo nisu odnosili na mnoštvo pogođeno diskriminatornim normama) vidi se veliko mešanje države u prava pojedinca i njihovo ograničavanje u diskutabilno postavljenom javnom interesu, često *ad hoc* radi premošćavanja trenutnih problema, čime je narušena sama ideja pravne sigurnosti. Konačno, pravni sistem je složena mreža međusobnih odnosa i uticaja: nijedna oblast prava nije potpuno autohtona u odnosu na druge ni ‘na papiru’, a kamoli u praksi i u životu. Iako će se ovaj rad baviti samo jednim aspektom pravnog poretka NDH, puna sliku o njemu i njegovoj prirodi – ma šta bila glavna oblast interesovanja – može se steći tek kada se sagleda iz svih uglova.

S time na umu, materija će biti podeljena u pomenute tri kategorije – uz ogradu da je podela relativnog karaktera. Samo po sebi je jasno da je u istom propisu moglo

2 Kratak pregled te situacije vid. u Zoran S. Mirković, *Srpska pravna istorija*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2017, 237–244.

biti i neutralnih i (implicitno ili eksplicitno) diskriminatornih odredaba: u tom slučaju je, naravno, i jedna diskriminatorna norma bila dovoljna da se propis svrsta u 'težu' kategoriju. Ipak, ima slučajeva da i u istoj oblasti ima blisko povezanih propisa koji nisu svi sadržali norme istog stepena diskriminatornosti. Kako bi izlaganje bilo tematski smislenije i zaokružnije, i oni su predstavljeni zajedno, u onoj kategoriji kojoj pripada najoštrije među njima.

2. Otvoreno diskriminatorni propisi: pečat ustaškog režima

2.1. Ograničenja i oduzimanje imovine Jevrejima

Prvi propis te vrste, iako se nije ticao isključivo nepokretnosti, izdat je svakako posebno sa njima na umu. Reč je o Zakonskoj odredbi o sačuvanju hrvatske narodne imovine koja je doneta 18. aprila 1941, a objavljena sutradan u *Narodnim novinama*.³ Njena prva tačka retroaktivno proglašava ništavim sve pravne poslove koje su sklopili Jevreji (međusobno ili sa trećim licima) u periodu od dva meseca *pre* proglašenja NDH, ako njihova vrednost prelazi iznos od 100.000 dinara. Strankama je ostavljen rok od deset dana od stupanja tog zakona na snagu da podnesu svoje poslove na naknadno odobrenje ministru pravosuđa, koji ih je izuzetno mogao ostaviti na snazi.

U njegovoj tački 2. napominje se da kotarski (sreski) sudovi treba odmah da sprovedu zabeležbu ništavosti pravnog posla u zemljišnim knjigama, te da isto važi za „sve druge vlasti, koje vode kakve javne knjige“. Provedbena naredba uz tu odredbu doneta je već sutradan⁴, a dopunjena je 25. septembra 1941. tako što je izričito napomenuto da odredba ne važi samo za ranije sklopljene pravne poslove, već i za sve koji ubuduće budu sklapani. Dodate su i neke pojedinosti o postupku kod zabeležbe ništavosti i donošenja odluke od strane ministra.⁵

Prvi (iako ne sasvim pravno čisti) osnov za oduzimanje imovine pojavio se, interesantno, na lokalnom nivou. Već 8. maja 1941. Redarstveno ravnateljstvo u Zagrebu odredilo je da se svi Srbi i Jevreji koji su stanovali u severnom, elitnom delu grada moraju preseliti u druge delove Zagreba u roku od osam dana. U toj kratkoj odredbi, koja je lepljena kao oglas po zagrebačkim ulicama, nije se pominjalo da se ta imovina oduzima, ali jeste sadržala pretnju da će oni koji joj se ne pokore biti prisilno evakuisani o svom trošku i kažnjeni „po postojećim zakonskim propisima“. Zaista, iseljenja su masovno prinudno sprovedena, uz oduzimanje svih stvari u stanovima. Kako se uglavnom radilo o luksuznim nepokretnostima, većinu su dobili članovi Vlade NDH i drugi istaknuti predstavnici režima.⁶

3 Navedeno prema A. Mataić (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t.d. proglašene od 11. travnja do 26. svibnja 1941.* Knjiga I. (Svezak 1-10), Tisak i naklada knjižare St. Kugli, Zagreb 1941, 20. Pošto se u samim propisima NDH za upućivanje na neki akt koristio primarno datum njegovog sačinjavanja, tj. potpisivanja, a ne potonjeg objavljivanja u *Narodnim novinama*, i u ovom radu će primarno biti korišćeni ti prvi datumi.

4 *Zakoni I*, 41-42.

5 A. Mataić (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t.d. proglašene od 1. do 29. listopada 1941.* Knjiga VII. (Svezak 61-70), Tisak i naklada knjižare St. Kugli, Zagreb 1941, 22-23.

6 Nav. prema Ivo i Slavko Goldstein, *Holokaust u Zagrebu*, Novi Liber – Židovska općina Zagreb, Zagreb 2001, 198-199.

Već 5. juna 1941. usledile su Zakonska odredba o sprečavanju prikrivanja židovskog imetka i Zakonska odredba o obveznoj prijavi imetka židova i židovskih poduzeća sa svojom Provedbenom naredbom.⁷ Interesantno je da je prvo, još pre propisivanja ikakvog posebnog režima ili oduzimanja imovine Jevrejima, štampana odredba kojom je zabranjeno upravo prikrivanje jevrejske imovine i prikrivanje obeležja jevrejskih preduzeća, i to pod pretnjom zatvorske kazne od jedne do pet godina i oduzimanja imovine. Ista kazna čekala je i onoga ko bi za Jevrejina sklopio pravni posao, krijući to od druge strane.

Prema drugoj odredbi, Jevreji i jevrejska preduzeća su bili dužni da prijave svoju imovinu u roku od 20 dana od njenog donošenja, a posebno i imovinu koja je otuđena od 10. februara 1941. – dakle, dva meseca pre proglašenja NDH, to jest u istom (retroaktivnom) roku koji je već bio propisan Zakonskom odredbom o sačuvanju hrvatske narodne imovine. Ista dužnost je važila i za supružnike Jevreja koji su bili arijskog porekla (§ 1). Raniji propisi su zatim pooštreni u § 2, koji je propisivao da se svako otuđenje jevrejske imovine koje prelazi redovne kućne potrebe (odnosno redovan opseg poslovanja za preduzeća) moglo obaviti samo uz odobrenje Ureda za obnovu privrede u Ministarstvu narodnog gospodarstva (narodne privrede – prim. N. K.). Za kršenje te odredbe bile su propisane još teže kazne (§ 3-4).

Vredi pomenuti da je, u skladu sa reformama vlade, 1. jula 1941. u Zagrebu osnovano Državno ravnateljstvo za gospodarstvenu ponovu (Državna uprava za ekonomsku obnovu – prim. N. K.)⁸, koje je, između ostalog, jedino bilo ovlašćeno da kupuje imovinu Jevreja i jevrejskih preduzeća (§ 2), pa je u praksi obično nazivano „židovska ponova“⁹. Odredba o njegovom osnivanju je, 27. avgusta 1941, dopunjena novim stavkama, od kojih je glavna da Ravnateljstvo „može uzimati u svoju upravu imovinu, koja je po Zakonskoj odredbi o obaveznoj prijavi imetka židova i židovskih poduzeća od 5. lipnja 1941. broj CL-348-Z. p. 1941. bila podložna dužnosti prijave, i po slobodnoj razsudbi određivati sve mjere za njezino očuvanje i osiguranje“.¹⁰ Na osnovu toga je istog dana donet propis po kojem će lokalne vlasti odmah preuzeti i voditi upravu svih jevrejskih stambenih zgrada i imanja, kojima će upravitelji tih nepokretnosti ubuduće plaćati zakupninu.¹¹ Šestog septembra 1941. donet je još jedan propis, kojim je isto propisano i za zgrade osoba koje su iseljene ili napustile područje NDH.¹²

Već 9. oktobra 1941. usledila je Zakonska odredba o podržavljenju imetka Židova i židovskih poduzeća.¹³ „U svrhu obnove narodne privrede može Državno

7 Uz Provedbenu naredbu išli su i obrasci za prijavu imovine. Vid. *Zakoni II*, 73-104. Zbog njihove detaljnosti, Ivo Goldštajn (*Goldstein*) smatra da su nastali „očigledno po njemačkom uzoru“. I. i S. Goldstein, 174.

8 *Zakoni III*, 88-90

9 I. i S. Goldstein, 177. Autori navode kako je u njemu odmah zaposleno oko 100 ljudi, što svedoči o svesti i planovima vlasti NDH u pogledu znatnog obima posla.

10 A. Mataić (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t.d. proglašene od 22. kolovoza do 10. rujna 1941. Knjiga V. (Svezak 41-50)*, Tisak i naklada knjižare St. Kugli, Zagreb 1941, 131-132.

11 *Zakoni V*, 155-156.

12 *Ibid.*, 301-302. O tome će biti više reči niže.

13 *Zakoni VII*, 93-94.

ravnateljstvo za ponovu svojom odlukom podržaviti imetak svakoga Židova kao i svako židovsko poduzeće, uz naknadu ili bez naknade, u korist Nezavisne Države Hrvatske ili u korist Državnoga ravnateljstva za ponovu“, proklamovao je njen § 1. Ravnateljstvo je odlučivalo po slobodnom rasuđivanju i o samom podržavljenju i o postojanju, visini i načinu plaćanja naknade; odluka je postajala pravnosnažna trenutkom izricanja i protiv nje nije bilo pravnih lekova. Očigledno je da se ovde nije radilo ni o kakvoj opravdanoj eksproprijaciji zarad viših državnih interesa, već samo o ovlašćenju na potpuno arbitrarno oduzimanje imovine jednoj obespravljenoj kategoriji građana. Time je ono možda zaogrnuo velom zakonitosti, ali zakonopisci kao da se nisu ni potrudili da on bude naročito gust. Štaviše, sve i da ta odredba, kao i prethodne, nije bila upravljena samo protiv Jevreja po diskriminatorskom rasnom osnovu, opet bi oduzimanje imovine bez dovoljno određenog javnog interesa, potencijalno bez naknade, a bez prava žalbe bilo u suprotnosti sa modernim načelima eksproprijacije – to jest, predstavljalo bi zloupotrebu tog instituta.¹⁴ No, to nisu ni bili pokušaji ikakve principijelnosti, već, kako je Romano to istakao, ‘mere za ekonomsko uništenje Jevreja’¹⁵, odnosno, kako smatra Goldštajn, time je „omogućena pljačka u ime države“.¹⁶ Dakako, uz znatnu ekonomsku korist za NDH: primera radi, Zlata Živaković Kerže navodi podatak da su u Osijeku pre podržavljenja Jevreji držali 15% nepokretnosti.¹⁷

Naravno, imovina oduzeta Jevrejima nije korišćena samo direktno za državne potrebe, već je i dodeljivana ili prodavana drugim licima. Tako, Šadek daje podatak da je većina imovine Jevreja u Koprivnici, ukupne vrednosti oko 40 miliona dinara (po vrednostima iz 1939. godine) rasprodata ili izdata na javnim dražbama.¹⁸ Slavko Goldštajn (*Goldstein*) u svojim sećanjima na ratne prilike u knjizi 1941. *Godina koja se vraća* opisuje oduzimanje stana kao događaj bez direktnog kontakta sa organima vlasti: novi vlasnik se jednostavno pojavio na njegovim vratima sa aktom kojim mu je dodeljen stan, pa je čak i bio obziran u pogledu rokova za iseljenje i postupanja sa ličnim stvarima.¹⁹ Međutim, na drugom mestu u knjizi, podsećajući se iste

14 Vid. Dragan Milkov, „Eksproprijacija – između privatnog i javnog“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu* 2/2011, 43–62.

15 Jaša Romano, *Jevreji Jugoslavije 1941–1945. Žrtve genocida i učesnici narodnooslobodilačkog rata*, Savez jevrejskih opština Jugoslavije, Beograd 1980, 92–94.

16 I. i S. Goldstein, 178.

17 Zlata Živaković-Kerže, „Podržavljenje imovine Židova u Osijeku u NDH“, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2007, 110.

18 Vladimir Šadek, „Postupanje ustaškog režima s imovinom Židova i Srba u kotarima Koprivnica i Đurđevac (1941. –1942.)“, *Podravina* 28/2015, 9–10. Upor. I. i S. Goldstein, 180–182.

19 „Jednog jutra početkom kolovoza 1941, kada sam u stanu već bio sam, jer mi je otac bio u logoru Jadovno, majka i naša Jaga u karlovačkom zatvoru, a brat na skrbi kod prijateljske obitelji Trontl, na našim je vratima zazvonio čovjek srednjega rasta, prilično vitak, nepunih tridesetih godina, obučen u pristalo ljetno odijelo, koji se predstavio kao Franjo Družak. Prije nego je prešao preko praga, pokazao mi je papir po kojem je njemu dodijeljen naš stan. Ne mogu reći da je bio osoran ili grub. Naprotiv, kad se danas prisjećam te scene na našim kućnim vratima, čini mi se da se Družak osjećao bar malo nelagodno što na takav način privaja tuđi stan i što nedoraslog dječaka izbacuje iz njegova stana. Da malo ublaži situaciju, odmah mi je rekao da će se za mene brinuti Židovska bogoštovna općina i da je to s predsjednikom Općine već dogovoreno. Dodao je da s iseljenjem ne moram žuriti, da imam tri-četiri dana vremena, jer njemu će trebati stan tek kad

epizode, Goldštajn dodaje: „Kasnije sam čuo i čitao o deložacijama koje su bile znatno surovije – napuštanje stana u roku od 24 sata, u najdrastičnijim slučajevima samo za 1 sat. Meni je Družak dao tri do četiri dana, čak i koji dan više ako budem trebao. Jasno mi je odredio što iz stana moram i smijem odnijeti, a što sve moram ostaviti.“²⁰ Njegov sin, Ivo Goldštajn, prikupio je daleko sistematičnije podatke o brojnim iseljavanjima i oduzimanjima imovine na teritoriji Zagreba (često uz oduzimanje svih pokretnih stvari u stanu), ističući da je to i bolje dokumentovano nego za ostatak teritorije NDH, ali i o molbama režimski podobnih pojedinaca da im se dodeli ovaj ili onaj jevrejski stan, bilo da je on već oduzet vlasniku ili ne.²¹ Kako on navodi, postupak je uglavnom završen tokom 1942. godine, „jer te godine prevladavaju uglavnom izvještaji o ‘popisivanju stvari’ iz već ‘iseljenih’ stanova, dakle iz onih koje su Židovi napustili pošto su bili deportirani ili su pobjegli“.²² Čak je i Matica Hrvatska, prema dokumentu koji Ivo Goldštajn navodi u faksimilu (nazivajući ga ‘jednim od najžalosnijih primjera’), pretendovala na zgradu jevrejskog industrijalca Manfreda Šternberga (*Sternberg*) u centru Zagreba, na Jelačićevom trgu, još pre njene konfiskacije, te joj je Državno ravnateljstvo za gospodarstvenu ponovu obećalo da će imati njene „potrebe i želje“ u vidu čim zgrada formalno postane vlasništvo NDH. Ipak, ta zgrada nikad nije prešla u vlasništvo Matice Hrvatske.²³

Još jedna namena tih nepokretnosti vidi se iz dopisa koji je glavni sekretarijat (*glavno tajništvo*) Predsedništva vlade uputio gradskom poglavarstvu Sarajevo 16. novembra 1941: „U svrhu smještaja izbjeglica u Sarajevu poziva se naslov, da istima stavi na raspolaganje stanove židova. U koliko se radi o celim obiteljima, koje nemaju nikakvog namještaja, imadu se stanovi izdavati zajedno s namještajem.“²⁴

njegova supruga dođe s djetetom iz Samobora. Međutim, kad je krenuo razgledavati sobe, bez kolebanja mi je rekao neka u stanu ostavim sav namještaj, ionako nemam kamo s njim. Neka odnesem sve lične stvari mogega oca, majke, brata i moje, svu krevetninu također, ali tepihe neka ostavim. Kolebao se oko knjiga i slika i napokon rekao da ih mogu ponijeti, a mogu ih i ostaviti ako ih nemam kamo pohraniti: ‘Ako ćeš trebati koju od knjiga, uvijek možeš po nju doći’, zaključio je Družak.

Tako su slike i knjige ostale Družaku i mi smo ih opet zatekli, zajedno s našim namještajem, kad je Družak već bježao preko Austrije za Argentinu, a mama, brat i ja, okrnjena obitelj bez oca, vratili se iz rata kao partizani u naš karlovački stan.“ Slavko Goldstein, 1941. *Godina koja se vraća*, Službeni glasnik – Synopsis, Beograd – Sarajevo 2012, 62–63. Ipak, videlo se da je i obzirni Družak sa tim stvarima postupao kao sa svojima: ne samo što su neke stvari nedostajale, nego se i potpisao po mnogim, naročito vrednijim knjigama. *Ibid.*, 440. Običnom državnim činovniku (što je Družak bio), očigledno, nije bilo teško da prihvati koristi koje mu je, oduzimajući ih drugima, pružio nepravedni poredak NDH – čak i kad mu je zbog toga na idejnom nivou bilo nelagodno.

20 *Ibid.*, 216.

21 I. i S. Goldstein, 198–214.

22 *Ibid.*, 208.

23 *Ibid.*, 191–196.

24 Vojni arhiv Ministarstva odbrane Republike Srbije, fond Drugi svetski rat: Nezavisna Država Hrvatska (u daljem tekstu: VA: NDH), kutija 179, fascikla 5, dokument 48/2. Na pozadini, rukom, veliki župan Gavran-Kapetanović nalaže da se dodeljivanje stanova ne obavlja bez njegovog prethodnog odobrenja, 19. novembar 1941.

Ne samo što je cilj tih propisa očigledno bilo potpuno imovinsko uništenje Jevreja u NDH, već su se često negativno ogledali i na status njihovih podstanara drugih nacionalnosti. Tako se iz jedne molbe iz jula 1942. godine vidi da je molioocu stanarina uaturi posle podržavljenja kuće u kojoj je stanovao zamenjena visokim novčanim iznosom, a da mu je kasnije saopšteno da je kuća prodana i da se mora iseliti.²⁵

Iako je u tim postupanjima nesporno bilo i zloupotreba i ustaške samovolje²⁶, u načelu su te surove odredbe sprovedene krajnje organizovano, može se reći i birokratski. Primera radi, iz sačuvane dokumentacije grada Banja Luke može se videti da je 30. jula 1942. kancelarija opšteg opunomoćenika vlade, tačnije opunomoćeni ministar dr Turina odredio poverenstvo za pregled „svih javnih i bivših židovskih i srbskih posebničkih zgrada u Banja Luci“ od šest članova, vojnih i civilnih lica, dužno da dostavi detaljan izveštaj o nađenom stanju i predlog o upotrebi tih zgrada.²⁷ Nedugo zatim, 18. avgusta 1942, Turina je postavio tri pomoćna poverenstva „za popis i procienu pokretnina izpražnjenih židovskih stanova“²⁸ i još

25 Primera radi, navešće se ceo tekst molbe Ivana Hledea, vrtlara iz Banja Luke, upućene opštem opunomoćeniku vlade NDH i opunomoćenom ministru dr Oskaru Turini od 3. jula 1942, čiji se prepis čuva u Vojnom arhivu: „Ja sam otac obitelji, star 76 godina, porijeklom Istranin, doselio sam u Banja Luku 1930. godine. U današnjoj kući stanujem već punih 7 godina, sa ženom, sinom i udatom kćerkom i zetom. Kuća, u kojoj stanujem bila je vlasništvo Židovke Zlate Poljokan, te sam joj za stanarinu plaćao mjesečnu najamninu u mlijeku i drugim povrćarskim zelenjem. Danom uspostave N.D.H., kada je Ponova preuzela židovske kuće pod nadzor sa Poreznim Uredom u Banjoj Luci, kao predstavnikom vlasti sklopio sam najamni ugovor uz Kn.600.-mjesečno. Kiriju uredno i redovno plaćam. Dana 29. lipnja o.g. došao je gosp. Blaž Gutić sa još trojicom nepoznate mi gospode i rekao: ‘Da moram u roku od 15–30 dana kuću isprazniti, da je kuća prodana’. Posle ovoga otišao sam predstavniku vlasti, koji je ispred ‘Ponove’ u porezni ured, gdje sam ispričao ovaj slučaj. Nadstojnik poreznog ureda mi je rekao, da on kao vlast i odgovorni činovnik ‘Ponove’ nezna ništa o tome, nego da idem mirno kući. Juče, 2. srpnja ove godine, jedan od trojice gospode, koja su sa gosp. Blažom Gutićem bila kod mene 29. pr. mj. drsko je došao i tražio da mu otvorim moj stan, da pregleda. Kada ga je moja kćerka upitala: ‘Ko je’, odgovorio je: ‘Da je od policije’, našto je moja kćerka tražila legitimaciju, a na to joj je bio odgovor: ‘Nemojte me zavrkavati’. Pošto mu moja kćerka nije dala pristup u kuću, izjavio je, glasno i drsko: ‘Da ćemo svi biti po gosp. Zubiću otpremljeni u logor’. Neznam, šta sve ovo znači, pa Vas radi toga, gospodine Ministre, molim, da me uzmete u zaštitu od ovih i ovakovih ljudi, koji na ovako brutalan način postupa sa mnom i mojom obitelji. Napominjem, da sam talijanski podanik, i ako me Vi, gospodine Ministre, ne uzmete u zaštitu sa cijelom mojom obitelji, biti ću prisiljen, da tražim zaštitu kod ovdašnjeg talijanskog konsulata, a osim toga i kod njemačkih vojnih vlasti, jer sin, koji me ovako stara izdržava namješten je kod njemačke vojske, kao obrtnik. Nadam se, da ćete ovu stvar i ovo nasilno djelo primjerno kazniti, te ostajem: ZA DOM SPREMAN! HLEDE IVAN v.r.“ VA: NDH, 165–3–22/1. Opisana situacija bi stvarno mogla predstavljati ustašku samovolju, a ne zvanično postupanje nadležnih organa – ali i u tom slučaju ona dobro ilustruje pravnu nesigurnost koja je na teritoriji NDH postojala čak i za one koji nisu pripadali proskribovanim grupama.

26 Što je u daleko većoj meri, očigledno uz podršku, ako ne i po nalogu režima, bio slučaj sa pokretnim stvarima. Vid. I. i S. Goldstein, 178–179 i dalje.

27 VA: NDH, 164–5–20. Ilustracije radi, članovi poverenstva su bili: „podpukovnik Gustav Matković od ovog ureda, poručnik Drago Bačani od ustaške vojnice, satnik Velimir Budak od zapovjedništva mjesta, ravnatelj redarstva dr Ivo Gromez od župskog redarstva, donaćelnik Đura Sajatović od gradskog poglavarstva i činovnik Pera Balvanović od gradskog poglavarstva“.

28 VA: NDH, 164–5–44.

deset poverenstava (sa tri redovna i jednim rezervnim članom) „u svrhu popisa svih posebničkih zgrada, odnosno stanova radi pravilnog rasporeda stanovništva Banja Luke, koga će izvršiti prema rezultatu popisa nadležne oblasti prema postojećim zakonskim odredbama“.²⁹ Poverenstva su na licu mesta morala da popunjavaju formulare koje bi dobila u Kancelariji (*Uredu*). U slučaju potrebe predsednici poverenstava su se mogli obraćati za asistenciju Gradskom poglavarstvu, odnosno župskom redarstvu, a ti organi su bili „dužni podupirati rad svakog poverenstva“. Da te kontrole nisu sprovedene površno svedoči i sledeća instrukcija: „Zatvorene stanove nekoliko puta obići, te nastati da se dobiju podatci o stanovnicima ukoliko se isti do svršetka rada ne vrate.“

Ne treba gubiti iz vida da je do tog vremena najveći broj Jevreja u NDH već bio zatočen, ako ne i pogubljen u koncentracionim logorima. „Paradoksalno jest da je proces konfiskacije židovske imovine tekao duže od vremena koje je ustaškom režimu trebalo da poubija veći dio zajednice“, konstatuje Ivo Goldštajn, te primećuje da se ne radi o specifičnosti baš ovog procesa, već o opštoj karakteristici ustaške vlasti „koja je svoju moć često provodila na dva paralelna kolosijeka: na prividno legalističkom kolosjeku (*sic*), putem zakona, koji su ponekad prethodili, a najčešće kasnili za onim drugim kolosijekom, koji je redovito bio obilježen nasiljem i protuzakonitošću“.³⁰

Konačno, potreba za posebnim postupkom, a time i ikakav preostali privid izuzetnosti tih oduzimanja, ukinuti su Zakonskom odredbom o podržavljenju židovske imovine od 30. oktobra 1942.³¹ Njome je sva imovina Jevreja (uključujući i zaostavštine u međuvremenu umrlih) proglašena imovinom NDH, i to sa retroaktivnim važenjem od preko godinu i po dana – od 10. februara 1941. (§ 1). Jevreji i lica koja su po bilo kom osnovu držala pokretne stvari iz njihove imovine bili su dužni da celokupnu imovinu predaju u roku od osam dana od objavljivanja odredbe (§ 6), i to pod pretnjom kazne do 10.000.000 kuna i njenog oduzimanja, a u težim slučajevima (očigledno – za treća lica) i celokupne imovine (§ 17). Ured za podržavljeni imetak u okviru Odjela za državnu imovinu, navjere i dugove Ministarstva riznice poslao je uz nju detaljan prateći cirkular u kojem je masnim slovima istaknuto da je tim zakonom „nastao temeljit preokret u pitanju židovskog imetka“, budući da „više nema židovske imovine uobće“.³² Takvo pojašnjenje teško da je ikome od službenika bilo potrebno sa pravne tačke gledišta: kao da se radi o ponosnom ideološkom podvlačenju uspešno sprovedenog plana. Zanimljivo je da je 24. marta 1945. Ministarstvo pravosuđa i bogoštovlja poslalo okružnicu sa uputstvima za uniformno sprovođenje tog zakona, gde se nalaže obavezno upisivanje promena u zemljišne knjige. Goldštajn ispravno zaključuje da je namera vlasti NDH koja je uviđala svoj blizak kraj očigledna: „uvađanjem posjedovanja u gruntovne knjige željelo se osigurati vlasništvo i u poslijeratnom razdoblju“.³³

29 VA: NDH, 165–4–49/1–3.

30 I. i S. Goldstein, 182.

31 *Zakoni XXV*, 133–141.

32 Navedeno prema I. i S. Goldstein, 183.

33 *Ibid.* Kod autora se može naći više detaljnih pojedinačnih primera oduzimanja (ne samo nepokretne) imovine Jevrejima: *ibid.*, 173–197.

2.2. Diskriminacija drugih kategorija lica

Istih dana kad i Zakonska odredba o sačuvanju hrvatske narodne imovine (18. i 19. aprila 1941) doneta je i objavljena Zakonska odredba o nekretninama t. zv. dobrovoljaca.³⁴ Prema tom zakonu, sve nepokretnosti podeljene „t. zv. dobrovoljcima na području Nezavisne Države Hrvatske“ (reč je o dobrovoljcima iz Prvog svetskog rata, ali u samom tom zakonu nije data nikakva dezinacija osim navedene) proglašene su hrvatskom narodnom imovinom, bez prava dotadašnjih vlasnika ili držalaca na bilo kakvu odštetu (§ 1). I ovde je postojala jedna norma sa retroaktivnim važenjem: svi prenosi te zemlje na treća lica još od 1. februara 1941. i ubuduće proglašeni su ništavim (§ 2). Najavljeno je da će ta zemljišta biti podeljena Hrvatima seljacima na osnovu posebnog zakona, a da će u međuvremenu njima upravljati „posebni državni organi“, koji nisu konkretnije navedeni (§ 3). Vredi pomenuti i da je sprovođenje tog zakona stavljeno u nadležnost zapovedniku vojske (§ 4).

Dopunom od 3. avgusta 1942. iz opšteg pravila izuzete su šume, odnosno šumska zemljišta dodeljena dobrovoljcima u srezu Virovitica rešenjem Ministarskog saveta u Beogradu od 27. jula 1936; ona su postala vlasništvo NDH pod upravom Ministarstva šumarstva i rudarstva.³⁵

Praksa pokazuje da je dobrovoljački status predstavljao neformalnu otežavajuću okolnost čak i kada se nije radilo o nepokretnostima koje su dobrovoljcima podeljene u tom svojstvu. Primera radi, 25. maja 1941. u Sarajevu grupa muslimana na čelu sa izvesnim Omerom Arnautovićem podnela je molbu da im se razreši spor koji nisu uspeali da reše sudskim putem.³⁶ U tekstu molbe se činjenično stanje opisuje na sledeći način:

„U mjestu Boriya Reša, Općina Kojewo, kotar Sarajevo, postoji jedan kompleks zemlje, na kojoj je našo stado paslo, a koju je zemlju nama na uživanje ostavio sada pokojni, Fadić Bašić Mahmut Beg, i to bi ostalo naše i danas, ali se pojavljuje srpsko nasilje koje nam tu zemlju oduzimlju i to na ovaj način:

Unazad deset godina jedan dio te zemlje ogradili su srbi, i zabranili nam svaki pristup, a ovih dana zagradili su i ostatak, i zabranili nam svaki pristup, u početku toga postupka, pravili smo niz tužbi protiv te otimačine, ali sve je bilo kod srpskih vlasti uzaludno.“

Priložen je i spisak sa 117 imena molilaca (od kojih su mnoga upisana istom rukom, moguće jer nisu bili pismeni), kao i „spisak srba, koji su nam oduzeli zemlju“ sa 15 imena, od kojih je za prva tri naglašeno da su bili dobrovoljci. Predstojnik za zbor javnog reda i sigurnosti je 29. maja uputio kotarskoj oblasti Sarajevo nalog u vezi sa tim predmetom. „Stoga odmah stvar izvidite i podnesite mi opširan izvještaj, u kojem svakako navedite, da li se i u koliko radi o erarnom zemljištu ili čijem drugom te ko su uzurpanti i kakve su prošlosti i kakvog imovnog stanja“, stoji u njemu.

34 Zakoni I, 21–22.

35 Zakoni XXI, 153–154.

36 VA: NDH, 86b-1–28.

Kotarski predstojnik (sreski načelnik) prosledio je 2. jula obaveštenje da je predmet 14. juna upućen Oružničkoj Postaji Sarajevo, „u čiji djelokrug spada spomenuta ispaša“, ali da još nije dobijen nikakav izveštaj. Na to je 3. jula upućen oštar odgovor, kojim se sreskom načelniku nalaže „da predmetu posveti veću važnost i pravilnom ustanovljenju pravog stanja stvari“, te da se u ispitnom postupku ne ograniči samo na izveštaj oružništva. O daljem toku tog postupka u arhivu nema podataka, pa se ne može znati ni da li su pomenuti Srbi zaista oduzeli muslimanima posede ili je posredi bila manipulacija kako bi se došlo do tuđe (ili sporne) zemlje. Međutim, nesporno je da su molioći očekivali da će napomena da su neki od tih Srba bili dobrovoljci povećati izgleda da dobiju zemlju koju su tražili – jer u suprotnom ne bi bilo potrebe da se taj podatak napominje, pa još i da se ti ljudi navedu na prvom mestu.

Bitan iskorak od načela neprikosnovenosti svojine predstavljaju i Zakonska odredba o imovini osoba izseljenih s područja Nezavisne Države Hrvatske i Zakonska odredba o imovini osoba, koje su napustile područje Nezavisne Države Hrvatske.³⁷ Oba ta zakona su objavljena 7. avgusta 1941. Osnovna razlika između te dve kategorije osoba (koju zakoni ne pojašnjavaju) bila je u tome što se kod iseljenih lica radilo o prinudnim iseljenjima koje su vlasti NDH sprovodile, nekada i bez ikakvog pravnog osnova, uglavnom protiv Srba.³⁸

Prvim zakonom je predviđeno da imovina³⁹ iseljenih lica postaje imovina NDH, u postupku koji je po službenoj dužnosti sprovodilo Državno ravnateljstvo za ponovu, kojem su sve javne vlasti bile dužne da javljaju za takve slučajeve (§ 1–3). Nekretnine namenjene za poljoprivredu prenosile su se na Zavod za kolonizaciju,⁴⁰ a ostale samom Ravnateljstvu ili Državnom ravnateljstvu za gospodarstvenu ponovu (§ 3). Svi poverioci nekadašnjeg vlasnika mogli su u roku od 15 dana prijaviti svoja prava Ravnateljstvu, na osnovu čega je ono odlučivalo koja od potraživanja se priznaju; oni čija potraživanja nisu priznata su mogli u roku od mesec dana podneti sudu tužbu za priznanje svojih prava u vanparničnom postupku; po isteku tog roka bi prava nepovratno gubili (§ 6).

Zakon o imovini osoba koje su napustile područje NDH bio je u glavnim crtama sličan, ali se razlikovao utoliko što je Ravnateljstvo odlukom o započinjanju postupka pozivalo odsutno lice da se u roku od 15 dana lično pojavi pred njime, uz mere za osiguranje njegove imovine (§ 3), dok su opštinske vlasti morale o toj imovini da se brinu u međuvremenu (§ 4). U slučaju da se dotična osoba ne pojavi, postupak bi tekao kao u prethodnoj odredbi (§ 5 i dalje). Zanimljivo je, međutim, što nigde nije izričito navedeno kako se dalje postupalo u slučaju pojavljivanja vlasnika.

Već 16. avgusta 1941. Državno ravnateljstvo za ponovu uputilo je svim velikim župama, gradskim poglavarstvima i kotarskim oblastima dopis na osnovu ovih

37 A. Mataić (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t.d. proglašene od 1. do 21. kolovoza 1941. Knjiga IV. (Svezak 31–40)*, Tisak i naklada knjižare St. Kugli, Zagreb 1941, 76–78 i 79–82.

38 Vid. Fikreta Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb 1977, 167 i dalje. Upor. i Filip Škiljan, „Odnos ustaške vlasti na Kalniku i u potkalničkom kraju prema Srbima, Židovima i Romima 1941. godine“, *Cris* 1/2009, 98–101 i „Prisilno iseljavanje Srba iz Podravine i Kalničkog prigorja u ljeto i ranu jesen 1941. godine“, *Cris*, 1/2012, 342–364.

39 Ne samo nepokretna, već i pokretna.

40 O njegovom osnivanju i nadležnostima više u odeljku o prividno neutralnim propisima.

dveju zakonskih odredbi.⁴¹ Lokalni organi su bili dužni da prijave svaki slučaj ikakve pokretne ili nepokretne imovine tih osoba, za svaku osobu zasebno, „a nikako ne za više osoba zajednički“. Prijava je morala sadržati: 1. prezime i ime, tačnu oznaku bivšeg boravišta, starog i novog kućnog broja i oznaku vere, 2. da li je osoba iseljena ili je napustila područje NDH, 3. da li su iza nje ostali bliži rođaci, odnosno osobe koje bi ova po zakonu bila dužna da izdržava, 4. da li postoji nepokretna imovina (iz čega se sastoji, u kojoj katastarskoj opštini leži, po mogućnosti u kom je gruntovnom ulošku upisana), 5. da li postoji pokretna imovina i iz čega se sastoji, 6. ko danas poseduje tu imovinu, odnosno ko njome upravlja ili čuva je.

Dalje je naglašeno da opštinska poglavarstva po § 3, st. 2 Zakonske odredbe o imovini osoba koje su napustile područje NDH moraju po službenoj dužnosti preduzeti sve mere da se imovina sačuva, bez obzira na veru i narodnost tih osoba. U tom smislu su morali imenovati podesnu osobu za privremenog upravitelja. Upozoreni su da se mora postupati „vrlo žurno, točno i uredno“.⁴² Napomena o veri i narodnosti, kakve nema u samom tom zakonu, očigledno predstavlja posledicu situacije u praksi: možda lokalni organi nisu smatrali da se od njih očekuje da čuvaju imovinu odsutnih Srba ili Jevreja. Naravno, nesporno je da je to čuvanje imovine bilo naređeno u interesu države koja ju je preuzimala, a ne samih odsutnih vlasnika.

Upravo iz tih razloga je poverenik ponove Madžarić uputio 9. septembra 1941. svim gradskim i sreskim načelnicima uputstvo za postupanje sa napuštenim stanovima, sa oznakom „vrlo tajno“.⁴³ U njemu stoji da su gradska poglavarstva i kotarska predstojništva dužna da preduzmu meru za očuvanje i likvidaciju napuštene imovine čim saznaju za napuštene stanove, „bilo da su njihovi vlasnici utekli, nestali ili prisilno odvedeni“. (Vredi napomenuti da se u samim zakonima nije spominjalo prisilno odvođenje – ali podzakonski akti su se očigledno u većoj meri osvrtni na realno stanje stvari.) U tu svrhu osnovan je posebni odbor na čelu sa činovnikom koga je određivao načelnik, u koji su ulazili po jedan predstavnik ustaša, privrede i nameštenika, odnosno radnika, kao i jedan predstavnik nemačke narodnosne skupine, u mestima gde ih je bilo. Najveći deo uputstva se odnosi na postupanje sa pokretnim stvarima u stanovima.⁴⁴ Ipak, ono daje odličnu ilustraciju o učestalosti takvog napuštanja (ili isterivanja iz) nekretnina jer nalaže poglavarstvima i predstojništvima da Ravnateljstvu za gospodarstvenu ponovu i Ravnateljstvu za ponovu (zavisno od toga da li je reč o imovini Jevreja ili drugih lica) šalju detaljne izveštaje o pronađenoj imovini, postupanju sa njom i pohranjenom novcu od prodaje svakog 1. i 15. u mesecu.

41 VA: NDH, 170/II-12-34.

42 Na kraju je bila Posebna nadopuna o raspoložbi i prodaji pokućstva, po kojoj se nisu smeli prodati predmeti sa istorijskom ili umetničkom vrednošću, kao ni oni koji su se mogli upotrebiti kao kancelarijski materijal. Njih su lokalni organi morali čuvati do daljnjeg, a i dozvolu za rasprodaju ostalog pokućstva su uvek morali tražiti unapred.

43 VA: NDH, 179-6-57/4-5; 203-2-32; 236-2-14/4-7.

44 Između ostalog, od prodaje pokućstva se prvo namirivala dospela i dokazana zakupnina stana, pa ostale javne dažbine, a ostatak je do daljnjeg zadržavan u blagajni na privremenom računu osobe čije je pokućstvo prodato.

O učestalosti i broju tih slučajeva svedoči i dopis Državnog ravnateljstva za ponovu svim kotarskim oblastima i velikim županima od 10. septembra 1941.⁴⁵ Iz njega se saznaje kako su se mnoge kotarske oblasti obraćale Ravnateljstvu povodom molbi trećih lica za izlučenje stvari iz zaplenjene imovine osoba koje su iseljene ili napustile NDH. Naloženo je da se takve molbe „provjere i ponudjena dokazala u celosti provedu“ po kotarskim oblastima, a zatim dostave Ravnateljstvu, koje je jedino nadležno da konačno reši takve molbe.

Već 16. septembra 1941. Državno ravnateljstvo za ponovu izdalo je još jedan raspis u vezi sa ovim odredbama.⁴⁶ Naime, mnoge kotarske oblasti su mu se obraćale tražeći uputstva 1) za osobe koje su iseljene ili napustile područje NDH, a čija je porodica (žena, deca itd.) ostala u zemlji i u posedu te imovine i 2) da li se propisi o napuštanju NDH i iseljenju „odnose i na lica /Srbe ili Židove/ koji su internirani“. U pogledu prve stavke, Ravnateljstvo je tražilo obavezno tumačenje od zakonodavnog poverenstva pri poglavniku, a u međuvremenu proglasilo: „Za sada se u tu imovinu ne može dirati, ali se svakako mora nastojati spriječiti da obitelj tu imovinu, ne rasproda i zatim i sama napusti područje Nezavisne Države Hrvatske, te na taj način izigrava propis spomenutih zak. odredbi.“ Ad 2 je odlučilo da se ti propisi „ne mogu se odnositi na lica koja su samo internirana, jer takova niti su izseljena a niti napustila područje Nezavisne Države Hrvatske“, već će sudbinu imovine odrediti one vlasti koje odrede tu internaciju.

Međutim, to nije uvek izgledalo tako u praksi niti su svi lokalni organi tražili uputstva odozgo i čekali da dobiju odgovore. Šadek iznosi podatak kako su u kotaru Koprivnica imanja Srba odvedenih u logore za deportaciju (odakle su uglavnom zatim deportovani u Srbiju) vrlo brzo dodeljivana drugima, što je izazvalo probleme kada za deo tih Srba deportacija nije izvršena i kada su pušteni da se vrate kućama. Mnogi od njih podnosili su molbe da im se vrati imovina, ali one su najčešće odbijane.⁴⁷

Izmenjene i dopunjene verzije obeju odredaba izdate su 20. oktobra 1941.⁴⁸ U oba slučaja je naglašeno da se odredba odnosi i na imovinu članova kućnih zadruga, s tim što bi idealni deo iseljenog zadrugara bio izdvojen po pravilima vanparničnog postupka (§ 1 obe odredbe). Poverioci su sad imali 30 dana da prijave svoja potraživanja, ali su Ravnateljstvo i Zavod i za priznata potraživanja mogli odložiti isplatu do tri godine (§ 4-5), a u pogledu parnica u toku u kojima je iseljeno lice bilo stranka su se primenjivali propisi stečajnog postupka, mada su ih Ravnateljstvo i Zavod mogli preuzeti na sebe (§ 5-6).

Ta dva zakona su 27. decembra 1941. dobila kratku zajedničku Zakonsku odredbu o preinaci i dopuni.⁴⁹ Za iseljena lica, rok za prijavu potraživanja je sa 30 dana produžen na tri meseca, a rok za tužbu za utvrđenje prava koja Ravnateljstvo nije priznalo kao važeća sa 30 dana na dva meseca (§ 1). Za osobe koje su napustile

45 VA: NDH, 179-2-31.

46 VA: NDH, 179-2-34.

47 Šadek, 10-11.

48 *Zakoni VII*, 141-153.

49 *Zakoni X*, 163-164.

područje NDH, osim te iste izmene, promenjeno je i to što Ravnateljstvo više nije *moralo* već je samo moglo pokrenuti postupak za odlučivanje o njihovoj imovini (§ 2). Konačno, § 3 je dozvolio poveriocima koji su do tada zbog udaljenosti ili drugih opravdanih razloga propustili da prijave potraživanja ili podnesu tužbu, da to učine u roku od dva meseca (za prijavu), odnosno mesec dana (za tužbu) od proglašenja Zakonske odredbe o preinaci i dopuni. Državno ravnateljstvo za ponovu ukinuto je 30. decembra 1941, a njegovi poslovi podeljeni između Ministarstva za obrt, veleobrt i trgovinu i Državne riznice (trezora).⁵⁰

Osim pomenutih, zakonima NDH bila su propisana i brojna druga oduzimanja i preuzimanja imovine uopšte ili nepokretnosti konkretno. U najvećoj meri su pogađali Srbe, srpska preduzeća i ustanove Kraljevine Jugoslavije.⁵¹ Propisivane su i druge diskriminatorne mere. Veoma reprezentativan primer je bila Zakonska odredba o izpitivanju podrijetla imovine i o oduzimanju (*sic!*) imovine, stečene nedopuštenim načinom od 30. avgusta 1941.⁵² Iza tog naslova koji bi mogao navesti na misao da je reč o imovini stečenoj krivičnim delima se zapravo krije 'sumnja' u pogledu porekla imovine svih „koji su bili ministri, državni podtajnici i senatori“ u periodu od 1. decembra 1918. do 10. aprila 1941. – to jest za vreme Kraljevine SHS i Kraljevine Jugoslavije – koji su morali u roku od mesec dana podneti prijavu o poreklu svoje celokupne imovine, kao i imovine žene i dece, što bi bilo oglašeno u *Narodnim novinama* (§ 1). Tim zakonom je osnovano Državno povjerenstvo za izpitivanje podrijetla imovine moglo pozvati i svakog drugog državljanina NDH da podnese istu takvu prijavu, a ustaški logori su mu po službenoj dužnosti prijavljivali svako lice u pogledu porekla čije imovine je postojala sumnja (§ 2). Sva ta lica nisu smela dalje otuđivati ili opterećivati svoju imovinu (§ 11), a nepodnošenje prijave ili iznošenje pogrešnih podataka dovodilo je do kazne teškom tamnicom do pet godina (§ 12). Lice koje ne bi uspeo da učini verovatnim legalno poreklo svoje imovine bilo bi osuđeno na konfiskaciju cele ili dela imovine, a ako bi utajilo deo imovine veće vrednosti, ona bi bila oduzimana bez rasprave o njenom poreklu (§ 8). Odluka Poverenstva je bila odmah izvršna i protiv nje nije bilo nikakvih pravnih lekova

50 Zakonska odredba o ukidanju Državnog ravnateljstva za ponovu i Državnog ravnateljstva za prehranu, *Zakoni X*, 255–258. Detalji podele su predviđeni Naredbom o podjeli poslova ukinutog Državnog ravnateljstva za ponovu i Državnog ravnateljstva za prehranu od 14. januara 1942, *Zakoni XI*, 195–197.

51 Tako npr. Zakonska odredba o preuzimanju imovine Narodnog invalidskog fonda od 13. septembra 1941, *Zakoni VI*, 34–35; 20. septembra 1941. – Zakonska odredba o preuzimanju imovine „srbskih zavoda i ustanova“ u Hrvatskim Karlovcima u vlasništvo Nezavisne Države Hrvatske, *Zakoni VI*, 131–132, proširena 1. oktobra 1941, *Zakoni VII*, 43–44; Zakonska odredba o postupanju s državnom imovinom, preuzetom od bivšeg „Sokola kraljevine Jugoslavije“ od 24. septembra 1941, *Zakoni VI*, 298–299; Zakonska odredba o prijenosu prava vlasništva na nekretninama občine grada Zemuna od 29. oktobra 1941, *Zakoni VIII*, 6–7; Zakonska odredba o prestanku krajiških imovnih občina od 19. novembra 1941, 314–323; Zakonska odredba o oduzimanju imovine osobama, koje narušavaju javni mir i poredak od 27. decembra 1941, *Zakoni X*, 189–195; Zakonska odredba o unovčenju podržavljenih zgrada i gradilišta od 6. februara 1942, *Zakoni XII*, 260–263; Zakonska odredba o predaji nekretnina Gradskoj občini u Osijeku od 9. marta 1942, *Zakoni XIII*, 276–277; Zakonska odredba o predaji nekretnina Njemačkoj narodnoj skupini u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj od 27. marta 1944, *Zakoni XLIII*, 284–285 itd.

52 Uz odredbu je doneta Provedbena naredba 25. septembra 1941. *Zakoni VI*, 199–209.

(§ 9). I ovaj zakon očigledan je primer diskriminacije na političko-nacionalnoj (moglo bi se reći i nacionalističkoj) osnovi, koja je očigledno bila zakonski paravan za oduzimanje imovine politički nepodobnima gde se za to nije mogao naći rasni ili drugi ranije pomenuti osnov.

Jasno je da takvi propisi nisu predstavljali uzgredne slučajeve diskriminacije i obespravljanja, već su nosili u sebi samu srž ideologije ustaškog režima, samo uobličenog u zakonske okvire. „Iako se oduzimanje imovine Srba i Židova pravdalo kao podizanje hrvatske nacionalne privrede, radilo se o najobičnijoj bezobzirnoj pljački. Mnogi pojedinci bliski režimu stekli su na taj način preko noći veliku materijalnu korist“, navodi Šadek.⁵³ Još više je, naravno, profitirala sama država. Shodno tome, sami temelji pravnog režima nepokretnosti (a samim time, velikim delom i privrede) u NDH bili su u legalizovanom pljačkanju imovine onih koji su etnički, verski ili ideološki proglašeni nepodobnima. A sve to, naravno, uz daleko goru sudbinu koja je snašla ogromnu većinu tih lica i tako omogućila funkcionisanje takvog režima.

3. Neutralni propisi: trag državnog poretka

3.1. Agrarni propisi – obrađivanje poljoprivrednih zemljišta

Agrarna materija je imala velikog udela u zakonodavstvu NDH, ali prvi propisi koji su u toj materiji doneti nisu se bavili svojinskim odnosima na poljoprivrednim zemljištima, već njihovom upotrebom. Njihovo donošenje i izmene i dopune nastavljeni su i kasnije. S obzirom na ratno stanje i potrebu za namirnicama (ne samo u samoj NDH – rekviriranja od nemačkih trupa takođe su bila zamašna⁵⁴), donošeni su mnogi propisi koji su nalogali obavezno obrađivanje zemljišta i na taj način ograničavali pravo svojine njihovih vlasnika, ali i vlasnika stoke i mašina koji su za to bili korišćeni.

Prva i verovatno najznačajnija bila je Zakonska odredba o obradjivanju zemljišta, doneta 26. aprila i objavljena 28. aprila 1941. Njome je proglašeno da „sva zemljišta koja su podesna za gospodarsku obradu“ moraju biti redovno obrađivana (§ 1). Ako vlasnici ili držaoci ne bi obradili zemlju u „određenom roku“ (koji u samom zakonu nije određen), mogla im je biti privremeno oduzeta i data u zakup drugima radi obrade ili na drugi način biti obrađena (§ 3). Osim toga, opštinskim poglavarstvima je naloženo da se postaraju da se raspoloživom zaprežnom stokom obradi zemlja i onima koji sami stoku nemaju.⁵⁵

Na osnovu tog zakona doneta je 28. aprila 1941. dosta detaljnija provedbena Naredba o obradjivanju zemljišta.⁵⁶ Po njenom § 2, obrađivim ili za obradu prikladnim zemljištem su smatrani „oranice, vrtovi, voćnjaci, vinogradi i pašnjaci, prikladni za pretvorbu u oraničnu kulturu“. U slučaju spora o obrađivosti, odnosno

53 Šadek, 14.

54 Vid. Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Naklada Pavičić, Zagreb 2002, 113 i dalje.

55 *Zakoni I*, 67.

56 *Zakoni I*, 88–96.

pogodnosti zemljišta za obradu odlučivala je nadležna kotarska vlast na osnovu mišljenja kotarskog agronoma. U § 20 sumarno je predviđeno i da se šumsko zemljište „u smislu ove naredbe“ može izdavati u zakup na osnovu dozvole nadležnih šumarskih vlasti. Zanimljivo je što je navedeno da se zemljište ostavljeno na ugaru smatra neobrađenim (§ 3, st. 2). Ta norma naročito potencira ratne potrebe za poljoprivrednim prinosima u što kraćem roku.

Određeno je da se neobrađeno zemljište izdaje u zakup od jedne do četiri godine, s tim da se zapuštena zemljišta i ona koja treba krčiti po pravilu izdaju na četiri godine. Prioritet u izdavanju imali su seljaci koji su na člana domaćinstva (uključujući i opravdano privremeno odsutne) imali manje od 1 kj, tj. 5.750 m² sopstvenog obradivog zemljišta; tek ako nije bilo takvih, zemljište se moglo izdati i drugima. Zakupnina je bila jednaka čistom katastarskom prihodu zemljišta i delila se po pola vlasniku ili držaocu zemljišta i opštinskoj gospodarskoj (privrednoj) zakladi. Određeni su i rokovi za plaćanje zakupnine, odbijanje troškova krčenja zemljišta od zakupnine, uslovi za oslobađanje od zakupnine, mogućnosti deobe jednog zemljišta između više zakupaca, obaveza opštinskih vlasti da vode knjigu zakupaca i sl.

U pogledu rokova do kojih su zemljišta morala biti obrađena, predviđeno je da će ih odrediti poglavarstva po saslušavanju opštinskog privrednog odbora, s obzirom na vrstu useva i vremenske i mesne okolnosti. Ako bi tokom trajanja jednog zakupa vlasnik ili držalac izjavio da će ubuduće sam obrađivati zemljište, ono po isteku roka ne bi bilo ponovo davano u zakup.

Međutim, u praksi je to dovodilo i do nekih neočekivanih rezultata koji su izazvali dalju intervenciju vlasti. Ministarstvo seljačkog gospodarstva izdalo je, 2. oktobra 1941, merodavno tumačenje § 3. te naredbe.⁵⁷ Razlog je bio izveštaj nekih kotarskih oblasti „da zakupnici zemljišta, napoličari, poljodjelski radnici, sluge i kočijaši na gospodarstvima odkazuju ugovore s vlastnicima zemljišta, jer se nadaju, da vlasnici bez njih ne će (*sic!*) moći obraditi zemlju, pa će se takova zemlja morati izdati njima u zakup prema propisu § 3. naredbe o obrađivanju zemljišta...“ Takvo postupanje je proglašeno za sabotažu rada državne vlasti i objašnjeno je da će takvi saboteri biti kažnjeni po postojećim propisima, te da neće biti uzeti u obzir prilikom izdavanja takvog zemljišta u zakup – dok će se zemljište oduzimati samo od onog vlasnika, „koji svojom nemarnošću ili napuštanjem područja Nezavisne Države Hrvatske skrivi, da zemljište ne bude obrađeno do određenoga roka“.⁵⁸

Takoreći na izdisaju NDH, 26. marta 1945, doneta je nova Zakonska odredba o obvezatnom obrađivanju zemljišta, koja je nešto drugačije regulisala tu materiju.⁵⁹ Prema njoj, sva obradiva zemljišta su morala, radi opšte prehrambene koristi, biti „redovito i pomnjom uredna gospodara“ (redovno i pažnjom dobrog domaćina – prim. N. K.) obrađivana „radi što izdašnije poljodjelske odnosno i povrćarske proizvodnje“, što je obaveza svakog držaoca, bio on fizičko ili pravno lice i po kom god osnovu držao zemljište (§ 1). Vidi se da je obaveza zaoštrena i pravno i čisto

57 Zakoni VII, 69–70.

58 O strogim diskriminatornim merama protiv lica koja su napustila NDH bilo je reči u prvom odeljku.

59 Narodne novine: Službeni list Nezavisne Države Hrvatske 70/CXI, utorak 27. ožujak 1945.

retorički. I obradiva zemljišta su određena podrobnije, u tri kategorije – ona koja se redovno koriste za poljoprivrednu proizvodnju, ona koja uprkos podobnosti nisu bila za to korišćena „jer su namijenjena stanovitoj javnoj ili privatnoj svrsi, za koju nisu neobhodno potrebna“ (o obavezi njihove obrade odlučivao je ministar seljačkog gospodarstva i prehrane) i, konačno, napuštena obradiva zemljišta (§ 2). Nemogućnost obrade ili davanja u zakup prijavljivala se lokalnim vlastima (opštinskom ili gradskom poglavarstvu – § 3), koje su posle procene stanja raspoložive radne snage i sredstava za obradu određivale koje posede će dati u zakup (pod opštim uslovima koje je određivao ministar), a koje zadržati za obradu „u vlastitoj režiji“ (§ 4-5). Prihodi od potonjih su, posle namirivanja količina rezervisanih za monopol države, bili namenjeni prehrambenim potrebama dotične opštine ili grada (§ 8).

Uz taj propis sledila je i Provedbena naredba – koja, zanimljivo, nosi datum 22. mart 1945. – dakle, četiri dana pre donošenja zakona koji detaljnije reguliše.⁶⁰ Njome je još detaljnije i opsežnije utvrđeno da se imaju „u svakoj gospodarskoj godini napose obrađivati: prazna šumska zemljišta (krčevine), slobodne obradive površine uz putove i ceste, one površine pašnjaka i livada, koje nisu za stočarstvo neobhodno nuždne i nisu posve iskorištene, zatim neizkorištena dvorišta, gradilišta, igrališta, koja nisu neobhodno potrebna za ostvarenje obćih potreba športa i tjelesnog uzgoja, prikladne površine perivoja i sajmišta, koje nisu prieko potrebne za namijenjenu svrhu, te uobće sva zemljišta, pa i najmanje površine, koje se obrađivanjem mogu privesti poljodjelskom odnosno povrćarskom iskorišćivanju, a koje dosada nisu bile obrađivane ili nisu bile redovito obrađivane, a nije neobhodno potrebno, da u toku gospodarske godine služe svojoj dosadašnjoj namjeni“, kako u opštinama, tako i u gradovima; osim toga, naglašeno je da se imaju „pretvoriti u oranice one livade i oni pašnjaci, koje njihovi imatelji nemajući vlastite stoke iskorišćuju u svrhu prodaje krme, te livade i pašnjaci, koji nisu dovoljno iskorišteni ili neobhodno potrebni za proizvodnju krme ili paše za vlastito gospodarstvo“ (§ 1). Iz tih opisa je jasno da je u oslabljenoj državi došlo do ekstremnog stadijuma nestašice hrane, te je ona pokušavala da potrebe svog stanovništva i vojske za namirnicama zadovolji obrađivanjem svake za to iole podobne površine. Propisani su i detaljniji rokovi za prijavu i davanje u zakup, način utvrđivanja visine zakupnine i olakšice u slučaju više sile i elementarnih nepogoda.

Direktne intervencije NDH kojima su ograničavana prava pojedinaca u oblasti poljoprivrede nisu postojale samo u pogledu zemlje, već i sredstava za njenu obradu, od alata do ljudske radne snage. Takvih mera je bilo mnogo, pa ćemo navesti samo neke od njih.

Najstariji propis te vrste bila je Zakonska odredba o upotrebi gospodarskih strojeva, vozila i ljudske radne snage za obradbu neobrađenog zemljišta i pobiranja plodova od 30. aprila 1942.⁶¹ Njome je ovlašćen ministar seljačke privrede da zarad što uspešnije obrade zemljišta naredi lokalnim vlastima da na određeni način

60 *Narodne novine: Službeni list Nezavisne Države Hrvatske* 72/CXI, četvrtak 29. ožujak 1945. Moguće je da je posredi greška u štampanju datuma, a moguće je i da je Ministarstvo već imalo pred sobom pripremljen tekst Zakonske odredbe nekoliko dana pre nego što ga je Pavelić potpisao.

61 *Zakoni XVI*, 3-6.

rasporede poljoprivredne mašine, alat, zaprege i prevozna sredstva bez obzira na to kome pripadaju, kako bi se sva zemlja što pre obradila i prikupili plodovi; vlasnik ili držalac tih predmeta imao je pravo na naknadu od korisnika obrađenog zemljišta, ali je bio dužan uz stvari dati i stručnu radnu snagu (§ 1-2). Isto tako, vlasnik ili držalac koji nije imao dovoljno radne snage da obradi svoje zemljište bio je dužan da to bez odgađanja prijavi vlastima, koje bi dodelile radnu snagu od svojih opštinaru; ovima bi pripadala naknada u skladu sa mesnim prilikama (§ 3-4). Za kršenje propisa ovog zakona pretila je kazna zatvora do tri meseca ili novčana kazna do 50.000 kuna – ali je uz nju moglo biti izrečeno i slanje „u sabirni logor na prisilni rad za vrieme od 6 mjeseci“ (§ 6).

Istu ideju je sadržala i Zakonska odredba o obvezatnom radu za potrebe narodnog gospodarstva od 2. juna 1942, kojom je ustanovljen obavezan lični rad svih muškaraca od 18 do 60 godina, kao i davanje vozila i tegleće stoke za obrađivanje zemlje, javne gradnje, poboljšavanje zemljišta i seču drveta za ogrev (§ 1-3).⁶² Za kršenje tih propisa je, ipak, propisana blaža kazna – globa do 15.000 kuna ili zatvor do tri meseca (§ 9). Donošenje sličnih propisa nastavljeno je i nadalje, često i na nivou oblasti ili sa kratkoročnim ciljevima: očigledno je da nije bila reč o dugoročnoj programskoj politici države, već o *ad hoc* merama propisivanim kako bi se premostilo nezadovoljavajuće tekuće stanje stvari.⁶³

Međutim, ima podataka koji svedoče da čak ni te rigidne norme nisu u praksi dovele do željenog povećanja proizvodnje. Takva je, na primer, molba koju je 14. novembra 1942. Ured za kolonizaciju Banja Luka uputio Župskom redarstvenom ravnateljstvu:⁶⁴

„Ured za kolonizaciju u B. Luci smjestio je još u toku prošle godine kao kolonistu Kelavu Tomu iz Livna na posjed biv. vlasnika Dušana Kandića u Petrićevcu. Isti je došao iz svog rodnog kraja ne kao izbjeglica, već na poziv ovoga ureda.

Međutim, u četvrtak 12.XI.42. došli su redarstvenici i uručili mu poziv za rad, te on već sada radi 2 dana na banjalučkom polju. Pošto je navedeni kolonista jedini muškarac sposoban za rad na naseljenom posjedu to je njegovim odlaskom ostalo čitavo gospodarstvo baš u toku sezone sijanja bez radne snage, te uslijed toga prijeti opasnost da zemlja ne bude u cijelosti obrađena za što snosi odgovornost kako sam kolonista tako i ovaj ured.

Moli se s toga naslov da kolonistu Tomu Kelavu oslobodi od obvezatnog vanjskog rada, kako bi gospodarstvo na kojem je naseljen i koje mu je povjereno moglo biti u cijelosti obrađeno.

62 *Zakoni XVIII*, 105-108. Na njenom temelju je doneta i Naredba Ministarstva unutarnjih poslova od 13. lipnja 1942. o obvezatnom radu za potrebe narodnog gospodarstva. *Zakoni XVIII*, 287-292.

63 Tako npr. Oblastna odluka o ustanovljenju stanja obrađenih površina, prosjeka proizvodnje i potreba prehrane (za područje velike župe Prigorje sa sjedištem u Zagrebu) od 21. aprila 1942, *Zakoni XVI*, 65-73; Naredba Ministarstva za obrt, veleobrt i trgovinu od 27. lipnja 1942. o vršitbi u godini 1942, *Zakoni XIX*, 229-234. Osim tih direktnijih ograničenja prava svojine, česta su bila i ograničenja tržišta – uobičajene za ratno vreme maksimizirane cene životnih i drugih ključnih namirnica, ali i zakonom određene nadnice za radnike na poljoprivrednim zemljištima.

64 VA: NDH, 161/I-1-2.

Mislimo da je suvišno napominjati o velikoj odgovornosti kao i o šteti koja bi nastala ako bi jedno ovakvo veliko gospodarstvo ostalo baš u vrijeme sisanja bez gospodara i neobrađeno.“

Dakle, iako je tim zakonima trebalo da se omogući da sva obradiva zemlja bude blagovremeno i obrađena, u praksi se to moglo izvrnuti u suprotnost: obavezan rad na drugim posjedima mogao je imati i prioritet u odnosu na sopstveni posed pojedinca.⁶⁵

3.2. Najam i zakup nepokretnosti

Osmog maja 1941. izdata je Zakonska odredba o ograničenju otkazivanja najma i zakupa, sa detaljnim Obrazloženjem – više nego dvostruko dužim od teksta same odredbe.⁶⁶ Njome je Naredba „bana bivše banovine Hrvatske“ od 30. januara 1941. o ograničenju prava zakupodavaca na otkazivanje najma stanova i poslovnih prostorija proširena i na zakupe (u užem smislu), kada su uz zemljište u zakup date i bilo kakve zgrade.

Prethodno treba objasniti distinkciju između dve podvrste zakupa u širem smislu (*Bestandvertrag*), *Pachtvertrag* i *Miethvertrag*, koju je pravio austrijski Opšti građanski zakonik. Naime, njegov § 1090. određuje isprva na opšti način: „*Der Vertrag, wodurch jemand den Gebrauch einer unverbrauchbaren Sache auf eine gewisse Zeit und gegen einen bestimmten Preis erhält, heißt überhaupt Bestandvertrag.*“ Ali u § 1091. se zatim pravi distinkcija: „*Der Bestandvertrag wird, wenn sich die in Bestand gegebene Sache ohne weitere Bearbeitung gebrauchen läßt, ein Miethvertrag; wenn sie aber nur durch Fleiß und Mühe benützt werden kann, ein Pachtvertrag genannt. Werden durch einen Vertrag Sachen von der ersten und zweyten Art zugleich in Bestand gegeben; so ist der Vertrag nach der Beschaffenheit der Hauptsache zu beurtheilen.*“⁶⁷ U hrvatskom prevodu ti članovi su glasili: „Pogodba, kojom se daje komu poraba kakove stvari nepotrošne za neko vrijeme i za određenu cieniu, zove se u obće pogodba uporabna“ (§ 1090) i „Ako se stvar, koja je dana u uporabu, može upotriebiti a da se dalje neobrađiva, tad pogodba uporabna jest pogodba o najmu; ali ako se stvar uživati može samo marljivošću i trudom, zove se pogodba zakupna“ (§ 1091).⁶⁸ Kako Rušnov ističe, zakonska definicija je neprecizna jer nije reč o

65 Osim toga, vlasti NDH su redovno rekvirirale poljoprivredne proizvode za potrebe rata, što je izazivalo sve veće nezadovoljstvo seljaka – a to je predstavljalo efikasno oruđe protiv samog režima. O tome svedoči Okružnica glavnog tajništva Predsjedništva vlade od 9. februara 1942. u kojoj se navodi kako „neprijateljski agitatori nagovaraju hrvatski seljački narod u našim čisto hrvatskim krajevima, kao što su primjerice Varaždin, Križevci, Novska“ da na proleće ne seje više nego što je porodici potrebno, jer vlasti oduzimaju sve što je zrelo, pa nalaže kako seljacima treba objasniti koliko je to pogubno i koliko je bitno za NDH da „bude zasadjn svaki pedalj zemlje“. VA: NDH, 254–2–9.

66 Zakoni I, 174–178.

67 Tekst ABGB-a naveden prema *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten Deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie, II. Theil*, Wien 1811, 301–302.

68 Nav. prema Adolfo Rušnov, *Tumač Obćemu austrijskomu građanskomu zakoniku, knjiga druga*, Zagreb 1891, 511–512. I Srpski građanski zakonik je usvojio tu razliku, ali je ugovore nazivao „kirija“ i „zakup ili arenda“, stoga je i u srpskom prevodu ABGB-a Dragoljuba Arandelovića

samom trudu, već o tome da li je cilj ugovora samo upotreba stvari ili i uživanje dohotka od nje.⁶⁹ Između ostalog, on naglašava da se gradske nekretnine daju u najam, a seoske u zakup.⁷⁰ Pošto ta razlika ne postoji u modernom srpskom pravu, za oba oblika ugovora će se u daljem tekstu koristiti izraz 'zakup'.

Pomenuta naredba bana Banovine Hrvatske, prepisana u obrazloženju zakona od 8. maja 1941, dozvoljavala je zakupodavcu da otkáže ugovor o zakupu stana i poslovnih prostorija samo u šest taksativno nabrojanih slučajeva: 1. ako je prostor bio potreban njemu ili njegovoj deci za lično stanovanje ili obavljanje posla; 2. ako je potrebno rušenje zgrade zarad podizanja nove;⁷¹ 3. ako zakupac kasni sa najamninom više od mesec dana (osim ako je ugovoreno nešto povoljnije); 4. ako zakupac koristi prostor protivno nameni ili ugovoru, izdaje ga u podzakup protivno ugovoru ili oštećuje namerno ili iz velike nepažnje; 5. ako zakupac, njegovi ukućani ili podnajamnik (pazakupac) „vode u stanu nemoralan ili sablažnjiv život ili dopuštaju da to drugi čine, ili svojim ponašanjem u stanu ili dvorištu otežavaju u znatnoj mjeri stanovanje uporabodavcu ili drugim uporaboprincipima u istoj zgradi“; 6. ako zakupac ili član njegove porodice bude osuđen za krivično delo protiv zakupodavca ili člana njegove porodice, osim ako su ovi sami izazvali krivično delo protiv časti ili tela.

Kako se u obrazloženju navodi, „pokazala se je potreba, da se ovi propisi protegnu i na otkazivanje zakupa, ali samo u onom slučaju, kad su s nekretninama dane u zakup i zgrade, bilo za stanovanje, bilo poslovne ili kakve druge, na pr. gospodarske i slično“; međutim, ta potreba i razlozi zakonodavca dalje nisu konkretizovani.

Osim toga, tim zakonom su retroaktivno poništeni svi otkazi najma i zakupa osobama na vojnoj dužnosti dati pre njenog stupanja na snagu, a i mogućnost otkazivanja zbog neplaćanja najamnine ili zakupnine se za njih odnosila samo na onu koja je dospevala 1. jula 1941. ili kasnije.

Dvadeset drugog jula 1941. izdato je Mjerodavno tumačenje te odredbe, po kojem su se propisi tačke 1. o ograničenju otkazivanja najma i zakupa primenjivali

Miethvertrag prevođen bukvalno kao „ugovor o kiriji“, dok se za *Pachtvertrag* redovno koristi reč „zakup“, objašnjavajući ga još kao „zakup u užem smislu“ ili „arenda“. Vid. § 678 SGZ. Nav. prema Lazar Marković, *Građanski zakonik Kraljevine Srbije sa kratkim objašnjenjima*, Geca Kon, Beograd 1921, 290, i Dragoljub Arandelović (prev.), *Austrijski građanski zakonik*, Geca Kon, Beograd 1922, 297.

69 Rušnov, 512–513. On pritom navodi sledeće primere: „Tko bo drži u uporabu skladište (magazin) sušu, dućan itd., može stvar tu upotriebiti samo 'marljivošću i trudom' (on mora u skladište i dućan robu natovarivati, stovarivati itd.), pa zato nije on ipak zakupnikom skladišta, suše, dućana itd. već samo najamnikom. Nasuprot može tko samo zato, da tjera blago svoje na pašu, u uporabu uzet pašnjak, kojeg upotrebljuje a da ga ne obdijelava t. j. da ne ulaže, da ga može upo_ upotriebiti (*sic!*), u njega nikakov trud ili marljivost, ali zato neće on ipak biti najamnikom već zakupnikom upitnog pašnjaka.“

70 Zanimljivo je da on ovde koristi terminologiju rimskog prava – *praedia urbana* i *praedia rustica*. *Ibid.*, 513.

71 Presudom Stola sedmorice Prev. 257–43 od 14. maja 1943. utvrđeno je da je za postojanje tog razloga za otkaz potrebno ne samo da vlasnik ima faktičku potrebu, već i da je dobio odgovarajuću dozvolu ne samo za rušenje trošne zgrade, već i za podizanje nove zgrade na njenom mestu. Nav. prema „Pravosuđe – Građansko“, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 12/1943, 603–604.

„i onda, kada su na zemljištu danom u zakup sagrađene zgrade za stanovanje, poslovne ili druge zgrade tek nakon sklopljene zakupne pogodbe, bez obzira na to, tko je te zgrade sagrađio“.⁷² Time je zakupcima omogućeno da izgradnjom zgrada na zakupljenom zemljištu suze krug razloga pod kojima im je zakupodavac mogao otkazati ugovor.

Već 23. jula 1941. doneta je Zakonska odredba o stavljanju izvan snage odkaza najma i zakupa.⁷³ Po njoj, svi otkazi koje su zakupodavci dali pre njenog stupanja na snagu, ali nisu izvršeni, stavljeni su van snage (§ 1).

Ti propisi su 4. decembra 1941. zamenjeni Zakonskom odredbom o ograničenju prava uporabodavaca na odkazivanje najma i zakupa.⁷⁴ U njenom § 1 ponovljeni su dozvoljeni razlozi za otkaz ugovora iz ranijih propisa, sada izričito prošireni i na zakup zemljišta, s tom razlikom što je zakupac sad mogao dva meseca kasniti sa zakupninom pre otkaza ugovora.⁷⁵ Zakupodavac je u slučaju sudskog otkaza izdatog pre stupanja na snagu tog zakona mogao svoj razlog za otkaz izneti i naknadno; vansudski otkazi koji do stupanja na snagu tog zakona nisu stupili na snagu bili su po njemu tumačeni, dok su svi otkazi koji su stupili na snagu pre tog zakona proizvodili dejstvo samo ako su postojali u § 1. nabrojani uslovi (§ 4). Važenje tog propisa je oročeno – do 31. decembra 1942. (§ 5). Stoga, iako je uspostavljena jednakost između svih zakupaca (i time eliminisana mogućnost zlonamernog postupanja zakupca), to je zapravo osmišljeno samo kao privremeno rešenje.

Taj zakon je ponovo izmenjen i dopunjen 17. februara 1942, te je otkazivanje ugovora postalo moguće i „ako je uporabni predmet potreban javnoj oblasti radi podizanja javnih zgrada i gradjevina“.⁷⁶ Novim izmenama i dopunama, od 27. februara 1943, njegovo trajanje je produženo do 31. decembra 1943. i ponovo su modifikovana pravila o tumačenju.⁷⁷ Zatim je 17. decembra 1943. propisano da se izvršenje takvih otkaza izuzetno neće moći sprovesti sve do 31. marta 1944.⁷⁸ Izmenama i dopunama donetim samo šest dana kasnije, 23. decembra 1943, izričito je navedeno da se ograničenje odnosi i na podnajam, odnosno podzakup, stvoren je izuzetak koji je još više ograničio mogućnost otkaza – naime, službenicima države i lokalnih samouprava, kao i pripadnicima oružanih snaga, nije se više mogao otkazati ugovor zbog potrebe samog zakupodavca da koristi nepokretnost – a važenje celog zakona je ponovo produženo, sada do 31. decembra 1944.⁷⁹

72 A. Mataić (ur.), *Zakoni, zakonske odredbe, naredbe i t.d. proglašene od 1. do 31. srpnja 1941. Knjiga III. (Svezak 21–30)*, Tisak i naklada knjižare St. Kugli, Zagreb 1941, 212.

73 *Zakoni III*, 255.

74 *Zakoni IX*, 305–307.

75 Osim toga, najupadljivija razlika je što su usklađeni sa čistim hrvatskim jezikom na kojem se tada insistiralo, pa tako stoji „odkazati“ umesto ranijeg „otkazati“, „sgrade“ um. „zgrada“, „nećudoredan“ um. „nemoralnog“ života, „obitelj“ um. „porodice“ i sl.

76 *Zakoni XII*, 336–337. Osim toga, zakon je povezan i sa ranije donetom Zakonskom odredbom o odgađanju ovrha od 30. septembra 1941.

77 *Zakoni XXVIII*, 245–246.

78 Zakonska odredba o odgodi ovrha, koje se vode na temelju odkaza najmovi ili zakupa, *Zakoni XL*, 214.

79 *Zakoni XL*, 250–251.

Sporovi zbog otkazivanja najma i zakupa u praksi su bili česti, naročito u uslovima (sve veće) nestašice stambenog i poslovnog prostora za vreme rata.⁸⁰ Zanimljivo je da je najviši sud u NDH, Stol sedmorice u Zagrebu, imao neujednačenu praksu u tumačenju tih propisa. Tako, u odluci Prev. 273–43 od 27. maja 1943. Sto sedmorice je presudio da je tužiteljka zbog svoje potrebe za stanovanjem opravdano otkazala najam stanaru koji je držao po istom ugovoru u zakup stambene i poslovne prostorije u njenoj kući. Međutim, u odluci Prev. 518–1943 od 29. jula 1943. u sličnom predmetu, sud je zauzeo stanovište da je otkaz najma stana i poslovnih prostorija koji sačinjavaju jedinstvenu celinu zbog potreba vlasnika validan jedino ukoliko se ta potreba jednako odnosi na celokupne prostorije, a ne samo na jedan njihov deo. I uredništvo *Mjesečnika*, lista Hrvatskog pravničkog društva, u čijem su odeljku o sudskoj praksi obe odluke objavljene, smatralo je potrebnim da izričito pored svake presude napomene da je isti sud u drugoj sličnoj stvari zauzeo suprotno stanovište.⁸¹ Isti sud je presudom Prev. 637–1/1944 od 16. novembra 1944. stao na stanovište da podložnost toj odredbi onemogućava i otkaz zakupcu kojem je istekao ugovor zaključen na određeno vreme.⁸²

Dvadeset sedmog marta 1944. doneta je Zakonska odredba o najamninama⁸³, kojom su utvrđeni maksimalni iznosi zakupnina – tačnije, maksimalno povećanje u odnosu na stanje pre rata (tj. na dan 1. septembra 1939) za starije zgrade, a od 20. novembra 1941. za one dovršene u međuvremenu. Maksimalno povećanje je zavisilo i od vrste prostorija koje se iznajmljuju (stan, poslovne prostorije ili stan čiji *deo* se koristi za privrednu delatnost – § 1), ranijeg iznosa zakupnine (za poslovne prostorije) i zakupnine za druge „takve ili njima najbližije prostorije u istom delu mjesta“ (§ 1, 2, 6). Određeno je i u kom delu je zakupac dužan da plaća „nuzpristojbe“ (tehničke, režijske troškove – § 8), kao i procenat podzakupnine koji je zakupac bio dužan da ustupa zakupodavcu (§ 10). Propisan je i izuzetak – po § 7, zakupnina poslovnih prostorija se nije mogla povišiti zakupcu koji se nalazio na vojnoj vežbi ili služenju vojnog roka, pa nije mogao sam dalje voditi posao, ako nije mogao plaćati povišenu zakupninu „bez osjetljive štete za sebe ili za svoju obitelj“. Taj zakon, ipak, nije doneo nikakve posebne propise o troškovima ozbiljnih popravki u stanu, što je u praksi često izazivalo probleme. Naime, te troškove je po Opštem građanskom zakoniku trebalo da snosi zakupodavac u okviru svoje obaveze da drži stan u upotrebljivom stanju – ali oni su za vreme rata nesrazmerno porasli u odnosu na fiksirane zakupnine.⁸⁴

Novom Zakonskom odredbom o odkazivanju najmova, koja je doneta 24. januara 1945, ponovo su u opštem režimu učinjene izvesne izmene.⁸⁵ Pre svega, taj zakon se ponovo odnosio samo na zakup stanova „i svih ostalih prostorija“, dok

80 Вид. Božidar Kraus, „O odlaganju deložacije povodom podnesene opozicione tužbe“, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 11/1944, 538.

81 „Pravosuđe – Građansko“, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 10/1943, 499–503.

82 „Pravosuđe – Građansko“, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 3–4/1945, 112–114.

83 *Zakoni XLIII*, 299–305.

84 „Dužnost kućevlastnika držati stan u upotrebljivom stanju“, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 11/1944, 543–544. Neki najmodavci su unapred ugovarali drugačije, srazmerno snošenje troškova popravki.

85 *Zbornik zakona i naredaba Nezavisne Države Hrvatske (izd. Državno vieće)* 1–2/1945, 20–21.

je zemljište bilo u tom režimu samo u onom delu koji je bio potreban za upotrebu određenih prostorija (§ 1-2). Zatim, primera radi, krivično delo protiv zakupodavca ili njegovog ukućanina moglo je biti razlog za otkaz tek ako „uslied toga nastane među njima odnos nesnošljivosti, koji se na drugi način ne može odkloniti“ (§ 1, t. 6). Proširen je i spisak izuzetaka za ličnu potrebu kao osnov otkaza: osim državnih i samoupravnih službenika i pripadnika oružanih snaga, zakupodavac nije mogao otkazati ugovor ni osobama nesposobnim da se samostalno izdržavaju, osim ako je to važno i za njega ili člana porodice u čiju korist je ugovor otkazan; ako su prostorije koje nisu stambene (ali bi se mogle za to koristiti, sa adaptacijom ili bez nje), bile neophodno potrebne zakupcu za izdržavanje; ako se potrebi za stanovanjem sinova i kćeri moglo udovoljiti u stanu roditelja ili roditelja bračnih drugova; ako zakupodavac koji daje deo svog stana u zakup nije prethodno otkazao taj zakup, osim ako je i on bio zaštićen (§ 4). Naglašeno je da je zakupodavac koji je otkazao ugovor zbog lične potrebe ili potrebe za rušenjem zgrade radi podizanja nove, a ne ostvari taj razlog u roku od tri meseca ili ga ostvari samo prividno, morao uspostaviti pređašnje stanje i naknaditi štetu zakupcu (§ 5). Kao što se vidi, izmene su još više štitile zakupce i činile otkaz ugovora sve težim – što je izgledno bilo izazvano sve težim uslovima na tržištu nepokretnosti kako se rat odvijao loše po NDH.

3.3. Eksproprijacija

Osim brojnih jasno diskriminatornih propisa o prisvajanju i podržavljenju imovine određene kategorije lica, u NDH je postojala i neutralnija regulativa eksproprijacije. Tako je 15. maja 1941. izdata Zakonska odredba o izvlastbi na području Nezavisne Države Hrvatske.⁸⁶ Njome je određeno da se eksproprijacija nekretnina ili prava na njima može dozvoliti samo za javnu svrhu, po odluci Ministarstva narodnog gospodarstva (§ 1-2). ‘Izvlastbom’ se mogla steći svojina, povremeno pravo upotrebe (privremena eksproprijacija na najviše tri godine) ili službenost, zavisno od potreba konkretne javne svrhe (§ 6, 18).

Eventualne potrebne predradnje su vlasnici nepokretnosti morali trpeti bez odlaganja i bez naknade – postojala je samo obaveza naknade štete, ako bi bila pricinjena (§ 3), dok se za konačnu eksproprijaciju davala odšteta po procenjenoj vrednosti stvari u trenutku započinjanja postupka eksproprijacije, i to u roku od 30 dana od dostavljanja odluke nadležnog sreskog suda (§ 10, 13).⁸⁷ U slučaju da stranka nije bila zadovoljna iznosom odštete u odluci, odmah se vodio vanparnični odštetni postupak (§ 15).⁸⁸ U svakom slučaju, po isplaćenju odšteti je isti sreski sud

⁸⁶ *Zakoni I*, 265-275.

⁸⁷ Pošto se u praksi pojavilo pitanje kada se smatra da je postupak eksproprijacije započet, ministar pravosuđa i bogoštovlja izdao je 8. avgusta 1942. tumačenje tog zakona, u kojem je naglašeno da se postupak smatra započetim kada imenovani izaslanik Ministarstva narodne privrede pregleda nepokretnosti uz pomoć stručnjaka-procenitelja, te da je reč upravo o toj proceni odštetnog iznosa. *Zakoni XXI*, 257-258.

⁸⁸ S tim što je rok iz § 44 bio skraćen na 10 dana, a rasprava za imenovanje veštaka-procenitelja se sprovođila u kancelariji nadležnog sreskog suda.

sprovodio zemljišnoknjižni prenos eksproprisano prava na ime ustanove u čiju korist je postupak sproveden (§ 16).⁸⁹

Već sledećeg dana je izdata Zakonska odredba o izvodjenju javnih gradnja prije dovršenja iz vlastbenog postupka.⁹⁰ Po njenom § 1, „[k]ada se ima izvoditi koja gradnja javnog značaja, a potrebno je, da se pri tome izvrši iz vlastba, može se pristupiti radu, čim je tehnički elaborat za tu gradnju odobren od nadležnog ministra“. Prethodno je bilo potrebno obavestiti zainteresovane osobe javnim oglašavanjem, ali je i izričito naglašeno da one ne mogu građenje „nikakvim pravnim sredstvima prekinuti ili spriječiti“. Skraćeni postupak za eksproprijaciju započinjan je po odredbi od 15. maja istovremeno sa započinjanjem građenja (§ 2).

Zakonska odredba o iz vlastbi zgrada u korist države doneta je 9. juna 1941.⁹¹ Njome je propisano da svaka zgrada, bila vlasništvo fizičkog ili pravnog lica, može biti eksproprisana ako je potrebna državi, zajedno sa zemljištem potrebnim za redovnu upotrebu i eventualno nužno proširenje (§ 1). Za razliku od opšteg režima Zakonske odredbe o iz vlastbi, ovde je detaljnije propisan postupak – tako, „iz vlasteni vlasnici“ su imali rok od osam dana da predaju objekat, posle čega su to prinudno izvršavale upravne vlasti (§ 2-3) – pri čemu su neke odredbe promenjene. Tako je po Zakonskoj odredbi o iz vlastbi od 15. maja 1941. Ministarstvo prvo u načelu odobravalo odluku, pa zatim imenovalo izaslanika i stručnjake koji će doneti konačnu odluku, koja bi odmah sadržavala i odštetu (§ 2, 8, 10). Po novom zakonu je Ministarstvo odmah donosilo odluku o eksproprijaciji, pa tek po njenom izdavanju pokretalo postupak radi procene iznosa odštete (§ 2, 4), čime je postupak učinjen efikasnijim sa tačke gledišta interesa države, ali su prava pojedinca čija je nepokretnost eksproprisana još više gurnuta u drugi plan.

Zakonska odredba o ispražnjenju i naseljenju stambenih i poslovnih prostorija za potrebe javnih ureda doneta je 11. avgusta 1941.⁹² Dotično ispražnjenje su mogle narediti „prvomolbene redarstvene oblasti“ (prvostepene policijske vlasti), mada je odluka obavezivala tek po odobrenju Ministarstva unutrašnjih poslova u sporazumu s Ministarstvom pravosuđa i bogoštovlja, a rok za izvršenje je bio mesec dana (§ 1). Svi privatnopravni ugovori i odnosi u pogledu upotrebe predmetnih nekretnina gubili su pravno dejstvo danom stupanja na snagu odluke (§ 2); žalba na odluku je bila dozvoljena, ali nije odlagala izvršenje (§ 5). Za kršenje propisa tog zakona ili na osnovu njega donetih odluka bila je propisana novčana kazna do 50.000 kuna i/ili kazna zatvora do šest meseci (§ 6).⁹³

89 Time su implicitno stavljani van snage raniji propisi o eksproprijaciji, mada se u pogledu samog postupka za odštetu i ovaj zakon oslanjao na zajednički „zakonski članak XLI o iz vlastbi hrvatsko-ugarskog sabora iz 1881. godine“ (§ 15). O tim propisima vid. Frane Staničić, „Neka javnopravna ograničenja vlasništva u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju od 1852. do 1918.“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu* 63 (5-6)/2013, 1121-1127.

90 *Zakoni I*, 276-277.

91 *Zakoni II*, 162-164. Upor. Zakonsku odredbu o iz vlastbi privrednih poduzeća od 2. septembra 1941. u *Zakoni V*, 201-204.

92 *Zakoni IV*, 227-229.

93 Suštinski ista kazna bila je propisana i u daleko kontroverznijoj Zakonskoj odredbi o ispražnjenju i naseljenju stambenih i poslovnih prostorija iz razloga javne sigurnosti, donetoj nešto preko dva meseca ranije, 31. maja 1941, o kojoj će biti više reči. Jedina razlika je što je u ovoj novčana kazna

Dvadeset trećeg aprila 1942. doneta je Naredba o ustanovljenju procjenbenog povjerenstva, koje je ustanovljavalo prometnu vrednost stambenih zgrada i gradilišta izloženih prodaji na osnovu podataka koje su mu morale staviti na raspolaganje nadležne vlasti, kao i izveštaja procenitelja.⁹⁴

3.4. Zemljišnoknjižni propisi

Dvadesetog maja 1941. doneta je Zakonska odredba o ukidanju propisa §§ 60. do 65. zakona o zemljišnim knjigama od 18. svibnja 1930. broj 53668. Paragrafi 60. i 61. ukinuti su danom stupanja tog propisa na snagu, dok je za ukidanje preostala četiri paragrafa (62–65) postavljen rok od godinu dana.⁹⁵ U pitanju su paragrafi koji se odnose na zabeležbu prvenstvenog reda, kojom je unapred obezbeđivan povoljniji red za upis prava koje je tek trebalo da nastane.⁹⁶ Odmah ukinuti § 60–61. regulišu uslove za upisivanje zabeležbe i način donošenja odluke o njoj; preostali paragrafi se tiču prestanka (gubitka učinka) zabeležbe i prava na koje se ona odnosi. Dakle, odmah je ukinuta mogućnost stvaranja novih zabeležbi te vrste, dok su ranije učinjene ostajale na snazi i stoga su paragrafi o njihovom dejstvu morali važiti još godinu dana, jer je upravo po § 62. zabeležba prvenstvenog reda za nameravano založno pravo važila godinu dana pošto je dozvoljen njen upis.⁹⁷ Već sutradan, 21. maja 1941, izdata je Naredba o postupku s molbama za upis prava, za koja je zabilježen prvenstveni red po § 60. zakona o zemljišnim knjigama⁹⁸, kojom su te izmene dovedene u vezu sa ograničenjima prometa nepokretnosti (o kojima će biti reči niže), a njenim izmenama od 3. jula 1941. taj postupak je donekle preciziran.⁹⁹

Dvadeset petog jula 1941. izdata je Zakonska odredba kojom se uredba o brisanju manjih tražbina u zemljišnim knjigama od 8. ožujka 1941. broj 9672-III-1941. proteže na cijelo područje Nezavisne Države Hrvatske¹⁰⁰ – dakle, na u međuvremenu osvojene krajeve koji nisu spadali u Banovinu Hrvatsku za vreme Kraljevine Jugoslavije. Tom uredbom Banovine Hrvatske bilo je određeno da se u roku od tri meseca od njenog stupanja na snagu mogu (na molbu ili po službenoj dužnosti) iz zemljišnjih knjiga obrisati sva založna prava upisana pre 20 godina, ako iznos glavnog potraživanja ne prelazi 100 dinara (ili 50 dinara godišnje kod periodičnih davanja), osim ukoliko poverilac ne bi u istom roku zamolio da upis ostane. Naglašeno je i da brisanje ne utiče na postojanje potraživanja, te su data i

još uvek bila izražena u dinarima – ali u međuvremenu je doneta Zakonska odredba o novcu Nezavisne Države Hrvatske od 7. jula 1941, kojom su uvedene kune i banice. Vid. *Zakoni III*, 85–87.

94 *Zakoni XV*, 181–182.

95 *Zakoni I*, 283.

96 Zakon o zemljišnim knjigama, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 146/30, 281/31. Vid. i Milorad V. Kukoljac, *Zemljišnoknjižno pravo: osnovni pojmovi*, Francusko-srpska knjižara A. M. Popovića, Beograd 1937, 73–75.

97 Za ostale slučajeve – nameravani prenos svojine i nameru hipotekarnog poverioca da ustupi ili izbriše svoje potraživanje – rok je bio znatno kraći: 60 dana.

98 *Zakoni I*, 314–315. Vid. i Ispravak od 26. maja 1941, *Zakoni I*, 339.

99 *Zakoni III*, 71–72.

100 *Zakoni III*, 272.

posebna pravila za tražbine položene kod suda i zajedničke hipoteke. U § 1, tač. 2. tog zakona navedeno je da dotični rok od tri meseca na područjima koja nisu pripadala bivšoj Banovini Hrvatskoj počinje da teče od stupanja tog zakona na snagu. Već sutradan izdata je Provedbena naredba za njega¹⁰¹, u čijoj je tač. 1. naveden ceo tekst nekadašnje Uredbe, dok je u daljem tekstu određeno da se uz založna prava brišu i sve zabeležbe koje time postaju bespredmetne, te je bliže određen postupak brisanja i dat obrazac odluke kojom se ono nalaže.

Naredba o uvodjenju novih upisnika u zemljišno-knjižnim uredima izdata je 4. decembra 1941.¹⁰² Umesto dotadašnjeg „Dnevnika zemljišno-knjižnih pismena“ i „Obćeg upisnika Rz.“ uvedeni su „uručbeni brojevnik Z“ i „abecedni imenik“; detaljno je regulisan postupak unošenja podataka u njih, oznaka i skraćenica (u Naredbi je dat i obrazac), kao i radnog vremena upisa u zemljišne knjige. Izmene su bile pretežno tehničkog karaktera.¹⁰³

Nove izmene i dopune¹⁰⁴ donete su 25. februara 1944. i njima je iz § 36, st. 1. Zakona o zemljišnim knjigama obrisana mogućnost uknjiženja na osnovu privatnih isprava koje je overio javni beležnik – čime su ostale samo mogućnosti javnih isprava ili privatnih overenih od strane suda. Ovo je očita posledica Zakonske odredbe o ukidanju javnog bilježništva od 19. aprila 1941.¹⁰⁵

Osim toga, kao dodatni uslov je propisano da privatne isprave na temelju kojih se vrši uknjižba mora sastaviti i potpisati advokat.¹⁰⁶ Izuzetno, ako u mestu nadležnog sreskog suda ne bi postojala bar dvojica advokata ili vrednost pravnog posla nije prelazila 1.000.000 kuna, isprave su mogle biti sastavljene kod samog suda. U tom slučaju su i molbe mogle biti podnete usmeno – dok su u ostalima morale biti pismene i takođe ih je morao sastaviti i potpisati advokat.¹⁰⁷

Zakonska odredba o promjeni i nadopuni zakona o katastru zemljišta od 19. prosinca 1928. doneta je 7. decembra 1944.¹⁰⁸ Osnovne izmene u njoj odnosile su se samo na takse koje su se plaćale katastru: dok je ovaj zakon predviđao četiri različite tarife¹⁰⁹, sada je ministar državne riznice (ministar finansija) ovlašćen da ih naredbom ukine, a propisano je da on na isti način ubuduće određuje iznose taksi.¹¹⁰ Međutim, § 5. ovlastio je istog ministra „da postojeće propise zakona o katastru

101 Zakoni III, 273–276.

102 Zakoni IX, 312–317.

103 Upor. Kukuljac, 26–29.

104 Zakoni XLIII, 255–256.

105 Zakoni I, 25.

106 Doduše, u praksi je na to, pa i uopšte na ukidanje beležništva, bilo kritike, te čak jedan advokat iz Đakova ističe: „Odvjetnik mora imati obću naobrazbu, ali ipak ta naobrazba više puta ne vodi do izpravnog sastava ugovora, kako razni slučajevi to dokazuju.“ Vid. Ivo Stanoš, „Kako da se razterete sudovi?“, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 7–8/1943, 377.

107 Paralelno sa tim izmenama i dopunama očigledno se radilo i na izmenama i dopunama Zakona o odvjetnicima od 1929, koje su donete 18. marta 1944, ali su oba propisa objavljena u istom broju *Narodnih novina*, od 23. marta 1944. Zakoni XLIII, 174–250.

108 Zakoni XLII, 152–153.

109 Vid. Zakon o katastru zemljišta, *Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca* 295/28, 14/29.

110 Vid. takvu naredbu od 21. februara 1944. u Zakoni XLIII, 97–100.

ru zemljišta pročisti u jezičnom pogledu, sredi u sadržajnom pogledu i uskladi s postojećim državopravnim uređenjem Nezavisne Države Hrvatske, ne dirajući time u temeljna načela spomenutog zakona“. Nije se, dakle, radilo samo o tehničkom poslu izdavanja prečišćenog, pa i jezički prilagođenog teksta zakona, već je ministar smeo unositi i dalje izmene sve dok one ne bi zadirale u temeljna načela tog zakona, što je jedno od brojnih svedočanstava mešanja različitih funkcija vlasti u NDH.¹¹¹

3.5. Obavezni smeštaj za postradale u ratu

Još jedno od ograničenja privatne svojine u NDH propisano je iz razloga razumljivih u svakom ratu – potrebe za obezbeđivanjem smeštaja za one koji su svoj izgubili. Tako je 26. februara 1944. doneta kratka Zakonska odredba o smještavanju obitelji i osoba, ostalih bez nastanbe usljed ratnih nezgoda.¹¹² Njome je propisano da lokalni državni organi mogu za potrebe smještavanja onih koji su zbog vazdušnih napada ili drugih ratnih nezgoda ostali bez smeštaja (ili je ovaj postao neupotrebljiv ili opasan za stanovanje) raspolagati svim upotrebljivim prostorijama u javnim i privatnim zgradama.

Naravno, potrebe za smještajem izbeglica postojale su i znatno ranije, ali su po svoj prilici rešavane *ad hoc*, aktima uprave.¹¹³ Tako, na primer, telegram dr Stahuljka iz Ministarstva skrbi za postradale krajeve kotarskoj oblasti Pakrac od 8. februara 1944. nalaže samo: „Izbjeglice se moraju smjestiti u Pakracu i okolici. Prema potrebi rekvirirati za njih i posebničke stanove i prostorije. Potrebna sredstva za pružanje pomoći tražite od župskog povjerenika ovog ministarstva u Novoj Gradiški.“¹¹⁴ Moguće je da su upravo pojačani gubici i šteta do kojih je došlo kada se rat u većoj meri okrenuo na štetu NDH doveli do potrebe za opštijim regulisanjem tog pitanja i tako do donošenja ovog zakona.

Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo skrbi doneli su zajednički, 9. marta 1944, znatno detaljniju Provedbenu naredbu.¹¹⁵ Njome je proglašeno da smještaj u smislu ovog zakona „znači u javnom probitku dodieliti takvim obiteljima odnosno osobama takve prostorije, u kojima će oni moći privremeno nastaviti odnosno obnoviti svoje kućanstvo, a da se kod toga ne onemogućući domaći život ni kućanstvo one obitelji odnosno osobe, u čije se prostorije postradala obitelj odnosno osoba smještava“, te da smještaj ima privremeni karakter, ne obuhvata prehranu i ne stvara zajedničko domaćinstvo (§ 1). U obzir su dolazile sve prostorije koje nisu bile neophodno potrebne vlasnicima, odnosno držaocima, ali je nadležnim vlastima naloženo da se rukovode „načelima društvozne pravice“, te da imovinski jače osobe doprinesu srazmerno više u ovom pogledu, kao i da se pri smještaju ne smeju povrediti „vjerski i narodni osjećaji, ćudoredni i društvozni odnosi, kao ni zdravstvena načela ni propisi“ (§ 2). Regulisani su i korišćenje sporednih prostorija i srazmerna raspodela troškova (§ 5-8).

111 Detaljnije o ovome vid. u radu Tanasija Marinkovića u ovom zborniku.

112 *Zakoni XLII*, 270.

113 Ili preko Zavoda za kolonizaciju, o kojem će biti više reči niže.

114 VA: NDH, 87a-5-45/5.

115 *Zakoni XLIII*, 25-30.

Interesantna je odredba § 3, prema kojoj su prednost za smeštanje imali vlasnik zgrade u kojoj se prostorije nalaze, njegov bračni drug, deca, roditelji, braća i sestre – ali i kumovi, tazbinski srodnici do drugog stepena, pa čak i lica koja su sa njim „u poslovnim vezama“. Premda se može smatrati legitimnom u osnovnoj ideji, tako široka formulacija mogla je otvoriti vrata za zloupotrebe.

4. Fasada zakonitosti: naizgled neutralni – implicitno diskriminatorni propisi

4.1. Ograničenje prometa nepokretnostima

Na samom početku uspostavljanja režima NDH, 19. aprila 1941. (zajedno sa Zakonskom odredbom o sačuvanju hrvatske narodne imovine i Zakonskom odredbom o nekretninama t. zv. dobrovoljaca), objavljen je još jedan propis koji se ticao nepokretnosti, šireg kruga primene od pomenutih zakona. U pitanju je Zakonska odredba o zabrani otudjivanja i opterećivanja nekretnina, kojom je svaki promet nepokretnosti „bilo kakvim pravnim poslovima među živima kao i putem dobrovoljnih i prisilnih dražbi“ uslovljen dozvolom Ministarstva pravosuđa.¹¹⁶ S obzirom na naslov tog zakona, može se pretpostaviti da je namera njegovog tvorca bila da dozvola Ministarstva bude izuzetak pre nego pravilo.

Provedbenom naredbom uz ovaj zakon, donetom deset dana kasnije¹¹⁷, određeno je da se opterećenjem smatra i zabeležba prvenstvenog reda za nameravano davanje založnog prava ili ustupanje potraživanja¹¹⁸, ali ne i upis založnog prava za obezbeđivanje namirenja javnih dažbina. U poslednjoj tački je napomenuto koje sve podatke treba da sadrži molba za odobrenje otuđivanja ili opterećenja nepokretnosti: 1. ime i prezime, veroispovest, zanimanje i prebivalište učesnika i veroispovest njihovih roditelja; 2. vrednost nepokretnosti; 3. razloge otuđenja ili opterećivanja. Iz tih uslova je jasno da je glavni cilj tog zakona bio da se spreči mogućnost da politički nepodobna lica – sada već ne samo Jevreja, već i pravoslavnih – stiču nepokretnosti, dok bi, obrnuto, prenos prava sa takvih lica na Hrvate katolike imao daleko više šanse da dobije dozvolu ministra.

Zakonska odredba o zabrani otudjivanja izvora prirodne rudne i tople vode te nalazišta ljekovitog blata kao i zemljišta, na kojima se takvi izvori ili nalazišta nalaze izdata je 16. jula 1941.¹¹⁹ Ni ta zabrana (uprkos nazivu) nije bila apsolutna, već se otuđenje (kao i davanje u zakup, podzakup ili opciju) moglo sprovesti samo uz dozvolu Ministarstva zdravstva za izvore i nalazišta koji su već u upotrebi, odnosno Ministarstva šumarstva i rudarstva za one koji se još ne koriste (§ 1-2). Ministarstvo šumarstva i rudarstva je ovlašćeno da odmah pristupi istraživanju i uređenju potonjih, dok vlasnici ne samo što nisu smeli ometati te radove, nego nisu imali pravo ni na bilo kakvu naknadu (3). Retroaktivno su proglašene ništavim sve promene

¹¹⁶ Zakoni I, 23.

¹¹⁷ Zakoni I, 105-106.

¹¹⁸ Kao što je već pomenuto, ta zabeležba je nedugo zatim ukinuta Zakonskom odredbom od 20. maja 1941.

¹¹⁹ Zakoni III, 309-311.

pravnog stanja nastale posle 10. aprila 1941. (§ 4). Tako su ponovo narušeni i načelo obeštećenja pri eksproprijaciji i princip pravne sigurnosti.

4.2. *Pravo na radničke porodične kuće*

Zakonska odredba o gradnji hrvatskih radničkih obiteljskih kuća doneta je 29. aprila 1941. Njome je određen iznos od sto miliona dinara za gradnju porodičnih kuća sa malim vrtom koje bi radnici plaćanjem stanarine dugoročno mogli otkupiti.¹²⁰ Do realizacije je došlo za nešto više od godinu i po dana: 18. decembra 1942. doneta je Zakonska odredba o dodjeljivanju hrvatskih radničkih obiteljskih domova.¹²¹ Po njenom § 2, takav dom je mogao dobiti u najam radnik koji je: 1. državljanin NDH, 2. najmanje pet godina pripada radničkom staležu i zaposlen je u mestu gde su domovi podignuti, 3. ima porodicu sa više dece u zajedničkom domaćinstvu, 4. telesno i duševno je zdrav, 5. sa porodicom provodi „uredan, štedljiv, ćudoredan i prema hrvatskoj narodnoj zajednici ispravan život“ i 6. ni on ni članovi domaćinstva nemaju nekretnine veće vrednosti. Radnici su uz molbu bili dužni da podnesu dokaze da su ti uslovi ispunjeni (§ 3). Sa onima koji su ispunili uslove zaključivan je ugovor o zakupu za rok od tri godine, posle čega su, ako su uredno ispunjavali svoje obaveze (i još uvek ispunjavali navedene uslove) sticali pravo preče kupovine na kući koju su iznajmljivali, a mogli su i unapred plaćati povišenu zakupninu, tj. anuitete zarad otkupa kuće (§ 4-6). Prema § 9, ugovor im je mogao biti otkazan i kuća oduzeta i pre isteka roka ako bi neuredno plaćali zakupninu, propuštali da održavaju ili oštećivali predmet zakupa ili se teže ogrešili o propisnik radničkog naselja¹²², ako bi u međuvremenu prestali da ispunjavaju uslove iz § 2, ali takođe i (što je zasebno propisano) ako bi se oni ili njihovi ukućani odali „pijanstvu ili nećudorednom životu“ ili „ako što uzrade proti časti i probitcima Nezavisne Države Hrvatske“.

Istog dana objavljena je i Provedbena naredba Ministarstva unutarnjih poslova uz taj zakon.¹²³ Njome je određeno od kojih organa su radnici morali nabaviti dokaze o ispunjavanju uslova, kakav je bio rok za useljenje, obaveze radnika, uslovi i postupak odlaganja i oprosta zakupnine, kao i otkazivanja ugovora. U § 3. je određeno da se u podzakup mogao dati samo deo stana i to uz odobrenje Ministarstva unutrašnjih poslova.

Očigledno je da te pogodnosti u sticanju nekretnina nisu bile namenjene svim pripadnicima radničke klase sa nerešenim stambenim pitanjem, već samo onima koji su bili podobni po političkim kriterijumima. Iako deluje da „hrvatski radnički obiteljski domovi“ ne predstavljaju etničku dezinaciju, budući da se kao uslov postavlja samo državljanstvo NDH, a ne pripadnost hrvatskom narodu ili arijevskoj rasi, već sutradan, 30. aprila 1941, doneta je Zakonska odredba o državljanstvu, koja je

120 *Zakoni I*, 86-87. Zakonska odredba o osnivanju Ureda za izgradnju hrvatskih radničkih obiteljskih domova, doneta je 23. maja 1941. i njome je ukratko određena njegova organizacija. *Ibid.*, 306-307.

121 *Zakoni XXVI*, 267-270.

122 Koji je prema § 10 izdavao ministar unutrašnjih poslova.

123 *Zakoni XXVI*, 271-274.

pokazala da je zakonodavac imao posve drugačiju nameru.¹²⁴ Naime, njome su uvedene dve različite kategorije: državni pripadnik, definisan kao „osoba, koja stoji pod zaštitom Nezavisne Države Hrvatske“ (uslovi za sticanje državnog pripadništva trebalo je da budu propisani zasebnom zakonskom odredbom), i državljanin, određen kao „državni pripadnik arijskog porijekla, 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“. Naravno, samo su državljani imali politička prava – i samo se na njih, uz dodatne dokaze ‘vođenja ispravnog života’ preko onih potrebnih za samo državljanstvo, odnosila mogućnost sticanja tih porodičnih kuća.

4.3. Agrarna reforma i kolonizacija

Bavljenje agrarnopravnom materijom u užem smislu započeto je Zakonskom odredbom o osnivanju zavoda za kolonizaciju od 4. maja 1941.¹²⁵ Njome je samo određeno da je Zavod samostalno pravno lice javnopravnog značaja koje finansira država, sa sedištem u Zagrebu i pod nadzorom „ministra udružbe“ (ministra za socijalna pitanja), te da je njegova svrha uređenje seljačkog poseda putem unutrašnje kolonizacije i agrarne reforme. Određeno je da će ministar izdati pravilnik o ustroju i postupku Zavoda.

Pravilnik je sastavljen 12. maja 1941. i, pored same organizacije, detaljnije je regulisao i zadatke Zavoda.¹²⁶ Po § 2. tog pravilnika, Zavod je imao zadatak:

„1. da seljačkim obiteljima, koje nemaju uopće ili nemaju dovoljno zemlje omogućuje pribavljanje zemlje, bilo u kraju u kojem žive, bilo u kojem drugom kraju; 2. da omogućuje pribavljanje zemlje hrvatskim iseljenicima i povratnicima; 3. da olakša prelaz zemlje iz neseljačkih u seljačke ruke; 4. da organizira poslove diobe zemljišta i naseljavanje seljaka; 5. da se brine oko gospodarskih, prosvjetnih i zdravstvenih prilika naseobina i naseljenika; 6. da omogući stvaranje uzornih gospodarskih dobara za proizvodnju sjemenja i uzgoj rasplodne stoke na zemljištima do sada izvlaštenim u svrhu agrarne reforme; 7. da pusta, močvarna i podvodna, neobrađena i nedovoljno obrađena zemljišta privodi gospodarskoj kulturi i osposobi za naseljivanje; 8. da nastoji, da se seljački kolonizirani posjedi slože u gospodarske cjeline (komasiraju); 9. da obavlja poslove iz područja agrarne reforme i njezine financijske likvidacije; 10. da izrađuje i predlaže zakonske prijedloge i naredbe iz poslova i predmeta namijenjenih zavodu; 11. da vodi potrebnu statistiku o poslovima iz svog djelokruga; da suradjuje s ostalim bilo privatnim bilo javno pravnim ustanovama, koje se bave

124 *Zakoni I*, 107–108. Osim pomenutog zakona, ako se izuzme ranije pomenuta Zakonska odredba o sačuvanju hrvatske narodne imovine, kojom je ograničena sposobnost ugovaranja Jevreja, prvi propisi izričito rasnog karaktera doneti u NDH bili su Zakonska odredba o rasnoj pripadnosti i Zakonska odredba o zaštiti arijske krvi i časti Hrvatskog naroda, takođe doneti 30. aprila 1941, *Zakoni I*, 109–115. Detaljnije o rasnim zakonima u NDH vid. rad Zorana S. Mirkovića u ovom zborniku.

125 *Zakoni I*, 158.

126 *Zakoni I*, 239–248.

promicanjem ciljeva gore navedenih, i da ove potpomaže; 13. da obavlja sve poslove, koji budu osim toga Zavodu po državi povjereni.“

Na Zavod su preneti i poslovi nekadašnjih organa Banovine Hrvatske i novčana sredstva njenog Fonda za unutrašnju kolonizaciju (§ 11, 13).¹²⁷ Na njega je preneto i pravo preče kupovine po § 75. Zakona o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima¹²⁸ (§ 18) i oslobođen je od svih taksi i dažbina (§ 19). Za svaki prekršaj upravljen protiv Zavoda, od otpora njegovim odlukama do protivpravnog zadiranja u njegovu imovinu ili imovinu preseljenika propisana je samo zatvorska kazna, od osam dana do tri meseca, koju su izricale upravne vlasti po prijavi Zavoda. Pritom je određeno da je dotična prijava merodavna za utvrđivanje krivice prijavljenog, dok žalba na takvu odluku nije odlagala njeno izvršenje (§ 17).

Zakonska odredba o uređenju posjedovnih odnosa na agrarnim zemljištima izdata je 31. maja 1941.¹²⁹ Njome je Zavod za kolonizaciju ovlašćen „da može provesti svojom pobudom preispitivanje ispravnosti utvrđivanja agrarnih subjekata u pogledu zemljišta, koje je bilo stavljeno pod udar agrarne reforme“. To se odnosilo pre svega na utvrđivanje sprovedeno po Zakonu o zabrani otudjivanja i opterećivanja zemljišta velikih poseda od 20. maja 1922, ali i u vezi sa svim kasnijim propisima „kojima su zemljišta velikih posjeda odvojena u svrhe agrarne reforme ili otudjena“, navedenim u većem broju (mada i dalje *exempli causa*) u § 1. Dok su agrarnim subjektima po dotadašnjim propisima smatrana fizička i pravna lica koja su dodelom ili pravnim poslom stekla neko zemljište agrarne reforme (§ 3), sada je utvrđeno da će to biti one osobe koje Zavod utvrdi kao takve u duhu načela Hrvatskog ustaškog pokreta i § 3. Zakonske odredbe o nekretninama t.zv. dobrovoljaca¹³⁰ (§ 4). Dakle, nije bila reč ni samo o reviziji agrarne reforme sprovedene u Kraljevini Jugoslaviji, već je Zavodu stavljeno u zadatak da iza fasade zakonitosti sprovodi čisto političku agendu.

Zavod je mogao u korist novoutvrđenih agrarnih subjekata ekspropirisati još neekspropirisano zemljište, ali i promeniti subjekte već sprovedene eksproprijacije; mogao je zahtevati i eksproprijaciju u sopstvenu korist (§ 2). Zavod je imao pravo da preispitivanje sprovede u roku od tri godine od stupanja Zakona na snagu, a eventualni prenos svojine na treća lica do kojeg je došlo u međuvremenu smatran je ništavim (§ 5). Onima koji nisu bili utvrđeni kao agrarni subjekti Zavod je mogao nadoknaditi isplaćenu cenu za zemljište ili odštetu za ekspropirisano zemljište¹³¹, ali je mogao tu dužnost i preneti na novog agrarnog subjekta; novi agrarni subjekt je u svakom slučaju morao platiti Zavodu naknadu za vrednost zgrada podignutih

127 Deo poslova poljoprivrede, uključujući i agrarnu reformu, prenet je sa centralnih organa Kraljevine Jugoslavije na Banovinu Hrvatsku Uredbom o prenosu poslova poljoprivrede sa države na Banovinu Hrvatsku od 28. novembra 1939. Vid. Gojko Malović, „Ustanove agrarne reforme Kraljevine Jugoslavije 1919–1941“, *Arhiv* 1–2/2006, 18.

128 Vid. Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 142/31.

129 *Zakoni II*, 19–23.

130 Dakle, reč je o hrvatskim seljacima kojima su podeljena zemljišta dobrovoljaca. *Zakoni I*, 21.

131 Isprva po § 44. Zakona o likvidaciji agrarne reforme, a od izmene od 20. oktobra 1941. po § 28. *Zakoni VII*, 158.

na zemljištu, ako ih je bilo (§ 5-6). Doprinos koji je ranije plaćan kolonizacionom fondu je sada isplaćivan Zavodu (u iznosu od 10% od utvrđene odštete vlasniku zemljišta), a njegovo neplaćanje u roku se smatralo odustajanjem od zemlje; isto tako je napuštanje zemlje dovodilo do njenog gubitka (§ 7).¹³² Zemljišta ostavljena velikom posjedniku kao supermaksimum po zakonu od 19. juna 1931. mogla su se prema § 9 „po potrebi odvojiti za svrhe agrarne reforme, u koliko ne odgovaraju svrhama, za koje su mu ostavljena“, pa ih je Zavod mogao dati agrarnim subjektima.

Specifična je odredba § 10: „Zavod za kolonizaciju može kroz vrijeme od 10 godina računajući od dana prenosa zemljišta oduzeti svojstvo agrarnog subjekta uopće i oduzeti zemlju osobama, koje uslijed lošeg ponašanja i loših sklonosti smetaju pravilan razvitak i konsolidaciju naseobine, u koju su smješteni.“ I pored toga što je propisano da im se pritom vraćaju uplaćeni iznosi i investicije, jasno je da je ta norma ostavljala veliku slobodu za proizvoljno uklanjanje nepoželjnih.

Naravno, nisu svi propisi koji su se ticali Zavoda i uopšte agrarne reforme bili prikriveno diskriminatorni – ali su oni koji su bili neutralniji u velikoj meri opšteg i tehničkog karaktera. Tako je 8. avgusta 1941. doneta Zakonska odredba o pomaganju kolonizacije.¹³³ Njome je određeno da će Ministarstvo šumarstva i rudarstva pomagati rad Zavoda postepenim stavljanjem na raspolaganje zemljišta za izgradnju naselja, relativno-šumskih zemljišta za poljoprivredno obrađivanje, kao i raznog građevinskog materijala i drveta za ogrev (§ 1-2). Drvo svake vrste se ustupalo uz naknadu, a zemljišta, kao i zemlja za opeke, kamen za gradnju i ostali građevinski materijali, besplatno (§ 5).

Zakonska odredba o nadopuni propisa o komasaciji zemljišta doneta je 1. septembra 1941.¹³⁴ Izmene se u prvom redu tiču ustrojstva komasacionih organa (§ 1-5), ali ima i materijalnih noviteta. Tako, naglašeno je da će se tamo gde postoji ekonomska potreba uz komasaciju sprovesti i uređenje sela „s izcrpnom odvodnjom zemljišta i drugim poboljšanjima (melioracijama)“ (§ 7), te da se komasacija može sprovesti i ureda radi, tj. po službenoj dužnosti (§ 9). Bitna je odredba § 12, tač. 4: „Zemljište, dobiveno ovim načinom, ima se upotriebiti za obće narodne svrhe, gdje to dopušta povoljno posjedovno stanje učestnika komasacije. Inače se takovo zemljište ima upotriebiti za zaokruženje valjanih gospodarskih jedinica gospodarski slabijih seljaka, nastanjenih na komasacionom području.“ Za sva otuđenja *inter vivos* tokom trajanja komasacije je ustanovljeno pravo preče kupovine ustanovi koju odredi ministar seljačkog gospodarstva (§ 13), a ista ustanova je otkupljivala i zemljišta ustupljena u svrhu naplate troškova komasacije (§ 14).

Veliki broj propisa NDH sadrži odredbe o oslobađanju državnih organa od taksi prilikom uknjiženja, a bilo je i drugih sličnih beneficija – pa je tako npr. 20. oktobra 1941. Zavod za kolonizaciju oslobođen plaćanja „svih državnih i samoupravnih biljega i pristojbi, napose sudskih, kao i svih javnih daća, državnih i samoupravnih“¹³⁵ – dakle, svih taksi i dažbina koje bi inače plaćali organima države

132 Izmenama i dopunama od 20. jula 1942. doprinos za kolonizacioni fond povećan je na 20%. *Zakoni XX*, 229-230.

133 *Zakoni IV*, 87-89.

134 *Zakoni V*, 173-180.

135 Zakonska odredba o oprostima od plaćanja biljega i pristojbi zavoda za kolonizaciju, *Zakoni VII*, 154-155.

ili jedinica lokalne samouprave, dok su oni kojima je dodeljeno agrarno zemljište preko istog Zavoda bili oslobođeni plaćanja i zaostalih i tekućih samoupravnih dažbina do kraja 1941.¹³⁶ Zakonskom odredbom o oprostima Hrvata povratnika od pristojba, donetom 24. novembra 1941, dotični su oslobođeni od plaćanja „prenosne pristojbe“ (poreza na prenos apsolutnih prava) kod prve kupoprodaje nepokretnosti u NDH ako dokažu da su prodali druge nekretnine na području bivše Jugoslavije radi povratka u NDH; doduše, ako je vrednost kupljenih bila veća od vrednosti prodanih nekretnina, na razliku se ipak plaćao porez.¹³⁷

Prema Zakonskoj odredbi o nekretninama Zavoda za kolonizaciju, koja je doneta 5. januara 1943, nekretnine koje je Zavod preneo na drugu osobu nisu se mogle u roku od 20 godina otuđiti ili opteretiti bez dozvole Zavoda, što je moralo biti zabeleženo i u zemljišnim knjigama.¹³⁸

Naredbom Ministarstva narodnog gospodarstva od 17. februara 1943. naređeno je da se pri donošenju novih odluka o eksproprijaciji u korist novih naseljenika i agrarnih interesenata plaćaju (osim odštete, anuiteta i doprinosa za kolonizacioni fond) još i troškovi premera po propisanoj tarifi.¹³⁹

Bitna promena je nastupila kada je 6. avgusta 1943. doneta Zakonska odredba o proširenju djelokruga Zavoda za kolonizaciju.¹⁴⁰ Njome su na Zavod preneti svi poslovi useljavanja i iseljavanja stanovništva u NDH i iz NDH na osnovu međunarodnih ugovora (preuzimanje i predaja imovine, privremena uprava i čuvanje, konačno raspolaganje preuzetom imovinom, kao i obračunavanje vrednosti imovine ostavljene u inostranstvu i dodeljivanje adekvatne druge imovine u naknadu) i izvršenje svih ugovora zaključenih posle 20. oktobra 1941. koji se odnose na „izseljivanje, useljivanje, uređenje dvovlastničkih odnosa i uobće na zamjenu posebničke imovine“ (§ 1).¹⁴¹ Određeno je da će sva imovina koja po tim ugovorima pripada NDH postati svojina Zavoda, ali da će on njome upravljati i raspolagati odvojeno od ostale imovine (§ 2-3). Markantno je da je Zavod svojom odlukom ustanovljavao „da li i koje imovinske česti pripadaju imovini izseljenika“, te je na osnovu te odluke mogao tražiti uknjiženje svoje svojine i brisanje svih tereta u korist trećih lica, „bez obzira, da li je kao vlasnik ili ovlašćenik bio uknjižen izseljenik ili tko drugi“ (§ 5), a mogao je i po uknjiženju odlučiti da prestaju svi pravni poslovi na osnovu kojih su treća lica držala stvari koje su prešle u njegovu svojinu i zahtevati njihov povraćaj (§ 13). Terete je Zavod bio dužan da isplati do vrednosti ostavljene imovine iseljenika, ali u roku od tri godine od priznavanja tih prava, a oni koji su smatrali da

136 Zakonska odredba o oprostima novih nadjeljenika agrarnog zemljišta od plaćanja samoupravnih daća, *Zakoni VII*, 156-157. U § 2. je izričito napomenuto da se „dosadašnji posjednici odnosno uživaoci ne oslobađaju zaostalih daća“.

137 *Zakoni IX*, 132; zakon je menjan 6. oktobra 1942. i 30. decembra 1942. *Zakoni XXVII*, 44-45.

138 *Zakoni XXVII*, 91-92.

139 *Zakoni XXVIII*, 272-274.

140 *Zakoni XXXVI*, 46-51.

141 Vid. u tom smislu npr. Utanačenje između vlade Nezavisne Države Hrvatske i njemačke vlade o preseljenju hrvatskih državnih pripadnika i hrvatskih sunarodnjaka iz Južne Štajerske i zaposjednutih krajeva Koruške i Kranjske na područje Nezavisne Države Hrvatske od 11. kolovoza 1943. sa Dopunidbenim zapisnikom, *Zakoni XXXVIII*, 46-57.

su oštećeni odlukom Zavoda su mogli zahtevati samo novčanu nadoknadu u istom iznosu (§ 6-7). S druge strane, useljenik koji ne bi hteo da prizna obračun i prihvati imovinu koju mu je Zavod dodelio kao naknadu bi gubio sva prava prema NDH po tom osnovu (§ 9).

Istog dana, 6. avgusta 1943, donet je i jedan poseban propis – Zakonska odredba o ovlaštenjima ministru narodnog gospodarstva u pogledu šumskih nekretnina, izvlaštenih po propisima agrarne reforme, i u pogledu zemljišnih zajednica.¹⁴² Ministar je njome ovlašćen da osniva i oblikuje šumske zajednice na eksproprianim šumama, da menja njihovu raniju upravu državnom, prenosi ih u vlasništvo NDH i predaje u upravu šumarskih oblasti (§ 1). Država je plaćala odštetu za eksproprianane nekretnine, dok je za svote koje su uplatili agrarni interesenti propisano da se nadoknađuju samo ako nisu plaćene iz prihoda ekspropriananih šuma (§ 2). Specifična reforma je sprovedena za delove ekspropriananih šuma u Gorskom Kotaru, koji su oduzeti još prilikom segregacije po carskim patentima od 1853. i 1857. i dati veleposednicima: propisano je da se vraćaju bivšim vlasnicima bez odštete; jedino je u slučaju potrebe zaokruživanja šumskih poseda bilo moguće da se vrate površine iste vrednosti na drugom mestu (§ 4). Ministar je takođe mogao eksproprianati šumske nekretnine zemljišnih zajednica koje nisu odgovarale „zahtjevima razumnog gospodarenja“, ali i celokupnu imovinu onih zajednica u kojima je većina selišta napuštena; onda je šumske nekretnine predavao na upravu šumskim oblastima, a ostale Zavodu za kolonizaciju (§ 5). To je mogla inicirati i sama zajednica, a u svakom slučaju je ona prestajala da postoji, dok je njena prava i obaveze preuzimala NDH (§ 5-6).

U Vojnom arhivu se čuva izvestan broj dokumenata u vezi sa Zavodom za kolonizaciju, ali većina njih se zapravo odnosi na borbeno stanje na terenu, napade partizana i četnika i nemire među stanovništvom koji su otežavali ili onemogućavali dodeljivanje i obrađivanje poseda – što je sve, opet, znatno otežavalo zakonski obaveznu obradu zemlje i uopšte stanje u poljoprivredi.¹⁴³ Shodno tome, pitanje raspoloživosti zemlje za rad Zavoda uvek je bilo jedno od ključnih.¹⁴⁴

U početku postojanja NDH i rada Zavoda, dok je pritisak rata još bio podnošljiv, a priliv nepokretnosti konfiskovanih od raznih politički nepodobnih kategorija po pomenutim osnovima bio visok, Zavod je u pretežnoj meri mogao ostvarivati svoje zakonskom odredbom predviđene ciljeve. Ni tada, međutim, nije bilo raspoložive

¹⁴² *Zakoni XXXVI*, 59-64.

¹⁴³ Primera radi, u izveštaju o političkom stanju na teritoriji naseljenoj kolonistima u kotaru Brčko od 29. avgusta 1942. može se pročitati sledeći opis situacije: „Kraj njihovog posjeda je posjed nestalog Steve Stevića, od njegove porodice ostala je jedino ćerka, koja se nalazi u selu koje je u rukama bandi. Ona je podnela kot. oblasti molbu da smije da pokosi žito, koje su posijali njezini roditelji, među tim pošto je njezina molba došla k dole podpisanom saobćio sam joj da ima polovicu priroda da da zavodu, na što je ona bila pristala. Medjutim kad je došlo vrijeme da se kosi došli su četnici iz sela gdje je ona i pokosili te odvezli k sebi. Kolonisti koji su to vidjeli saobćili su im da imaju dati polovicu priroda zavodu, našto su oni rekli neka izvestitelj, ako želi da dobije za zavod žita, dodje sam k njima u šumu pa će mu oni dati koliko mu srce želi.“ VA: NDH 73-4-12, a takođe 76-3-25.

¹⁴⁴ Doduše, treba imati na umu i da doseljenici na posede oduzete licima koja su ubijena, iseljena ili oterana u logore često nisu bili u stanju da održavaju isti kvalitet obrade zemlje, te da je poljoprivreda i zbog toga trpela. Vid. Šadek, 11.

zemlje za sve agrarne interesente, niti su svi krajevi bili bezbedni, pa tako Zavod u dopisu od 7. oktobra 1941. saopštava Ministarstvu spoljnih poslova: „U vezi sa dopisom naslova od 1. listopada 1941. br. 7711–41. molimo da javite interesentima neka se jave ovom Zavodu za kolonizaciju radi preseljenja u Slavoniju i to što prije dok imade raspoložive zemlje, napose ako bi se isti doista morali izseliti i ako je njihovo izseljenje u skladu sa državnim politikom obzirom na kraj iz koga izseljuju. Sasvim je razumljivo da bi ostala i nadalje u djelokrugu naslova pravna zaštita izseljenicima u pogledu njihove pokretne i nepokretne imovine.“¹⁴⁵

Manje od godinu dana kasnije situacija je već delovala nešto drugačije. Tako, recimo, 1. avgusta 1942, Zavod za kolonizaciju Ministarstvu spoljnih poslova šalje drugačiji odgovor na, može se pretpostaviti, sličan upit: „Savezno Vašem dopisu u gornjem predmetu od 14. srpnja 1942. izvješćujemo, da ovaj čas nije moguće Zavodu smjestiti hrvatske obitelji, koje dolaze iz krajeva oko Mure. Ima izgleda, da će to biti moguće kroz mjesec ili dva. U tom slučaju bili bi ovi Hrvati-povratnici naseljeni negdje u sjevernoj Bosni.“¹⁴⁶

Da su takvi problemi bivali sve češći i sve kompleksniji, svedoči slučaj sa evakuacijom i nastanjivanjem ličkog stanovništva iz početka septembra 1942.¹⁴⁷ Tako, Zavod je 1. septembra 1942. u odgovoru na raniji dopis¹⁴⁸ Ministarstva unutrašnjih poslova napisao:

„Čast je saobćiti, da nema zavod mogućnosti da pučanstvo, koje se ima evakuirati nastani, jer nema nastambi, a nema ni mogućnosti prehrane.

Osim toga osoblje ovoga zavoda zaokupljeno je poslovima oko sabiranja plodova sa agrarnog zemljišta i zemljišta izseljenih i odbjeglih osoba, oko preuzimanja blaga na mjestima, koje se čisti te podjelom blaga kolonistima i svojim redovitim poslovima tako, da u novi posao ne može ući.

Tu se radi o bjeguncima, a taj posao spada u nadležnost ministarstva udružbe.“

Ministarstvo udružbe je, pak, 2. septembra 1942, o istom predmetu napisalo:

„Ukoliko se radi o pučanstvu doista nepovjerljivom iz krajeva Like, istočno od Ogulina, to u obzir dolazi samo pravoslavno pučanstvo a nikako hrvatsko-katoličko, pa je smještaj takovog pučanstva čisto političko-redarstvene naravi, u što moje ministarstvo ne može ulaziti, jer ta stvar spada u djelokrug ravnateljstva za javni red i sigurnost.

Ukoliko bi se htjelo dirati u hrvatsko-katoličko pučanstvo, što bi značilo neopravdano i posve nepotrebno nasilje, to je nužno potrebno, da se proti tome poduzmu diplomatski koraci, što vrijedi jednako i za pučanstvo čisto hrvatskih i najmirnijih krajeva od Broda na Kupi do Čabra.“

145 VA: NDH, 239–2–43.

146 VA: NDH 250–2–52. Predmet je označen kao „Donja Lendava – naseljeni Hrvati-Istrani traže zaštitu“.

147 VA: NDH, 214–8–36/5–7. (Predmet: „evakuacija pučanstva istočno od Ogulina i u Lici te palenje sela duž granice u kotaru Delnice“)

148 Br. 7424-I-A-1942. od 1. septembra 1942. – nije nađen u Vojnom arhivu.

U izveštaju sekretarijata Ministarstva unutrašnjih poslova posle tih dopisa naglašeno je da će Ravnateljstvo za javni red i sigurnost odlučiti gde bi bilo najsigurnije da se ti ljudi smeste, a da će sam smeštaj i opskrbu, ako se to ne može izbeći, obezbediti Ministarstvo udružbe, dok bi Zavod za kolonizaciju (takođe ako drukčije nije moguće i ako će privremeni smeštaj duže trajati) trebalo da prouči kako bi se ti ljudi kolonizovali. Ali, već samo izbegavanje preuzimanja nadležnosti od strane i Zavoda i Ministarstva udružbe svedoči o tome da je pitanje bilo i faktički i politički nezgodno za rešavanje, te da je bilo sve manje mogućnosti da se rad Zavoda odvija po predviđenom planu.

Dalji razvoj dobro ilustruje izveštaj činovnika Radoslava Predragovića o putovanju u kotar Rogaticu, poslat Uredu za kolonizaciju Sarajevo 15. marta 1943.¹⁴⁹ Po Predragovićevom kazivanju, teško je ustanoviti položaj u pogledu napuštenih poseda iz 1941. „pošto su pismohrane (arhivi – prim. N. K.) dotičnih občina izgorjele“; ima napuštenih poseda i iz 1942, ali su vlasnici na teritoriji NDH: pravoslavni su se povukli u područja koja su samo nominalno, ali ne stvarno, u vlasti NDH, a muslimani delimično u Rogaticu, delimično u obližnja sela, bežeći pred četničkim napadima. Na stanovništvo loše deluje različito postupanje, tj. što se muslimanska napuštena imanja uopšte ne diraju. U razgovoru sa sreskim načelnikom, ustaškim natporučnikom, žandarmerijskim poručnikom, nadstojnikom Poreske uprave i načelnicima nekih opština, Predragović je izneo obradu tih zemljišta kao konačni cilj Zavoda, ali su jednoglasno utvrdili da je to nemoguće zbog opasnosti od četnika. Kotarski predstojnik ga je čak zamolio da pita da li bi se moglo izdati odobrenje za povratak pravoslavnim porodicama izbeglim u područje NDH koje nije u faktičkoj vlasti države (sa predlogom proglašenja po kojem bi se morali vratiti u određenom roku ili bi njihova imovina postala državna). Nadalje, Predragović iznosi procenu kako bi bilo neophodno vojno osiguranje za to područje da bi se planovi mogli ostvariti, te ističe da je to najbitnije – „u protivnom će najveći dio zamlje (*sic!*) ostati neobrađen, a to je naše životno pitanje“.¹⁵⁰

Ipak, i u poslednjoj godini postojanja NDH postupci za dodelu zemljišta su funkcionisali tamo gde je bilo faktičkih mogućnosti. Primera radi ćemo navesti jedan slučaj iz 1944. godine, u okviru kojeg se mogu videti detalji postupka. Suša Ibrahim iz Monjara opštine Mokronozi sreza Visoko uputio je 5. juna 1944. Uredu za kolonizaciju u Sarajevu molbu sledeće sadržine:¹⁵¹

„Molim Nadpis da mi dodijeli jedan dio erarnog zemljišta zvanog Korita u k.o. Monjari občina Mokronozi kotar Visočki, pošto sam po svemu siromašan čovjek i bez ziratne tj. obradive zemlje.

Ja i braća Atif i Uzeir izdržavamo 7/sedam/članova porod. a posjedujemo svega 9/devet/dunuma zemlje od koje se ne možemo izdržati ni prehraniti, pa na temelju izloženog što mogu i posjedovnim izvadkom dokazat u nadi sam da će Nadpis dati mjesta i udovoljiti mojoj molbi.“

149 VA: NDH, 184–5–49.

150 Osim toga, izveštaj spominje i nespornost sa Poreznim uredom u Rogatici, koji je, u suprotnosti sa Zakonskom odredbom o osobama koje su napustile područje NDH, pozivao zakupce bivših jevrejskih zgrada da plaćaju zakupninu njemu, a ne Zavodu za kolonizaciju, te napominje da će povodom toga tražiti hitno rešenje od Ministarstva državnog trezora.

151 VA: NDH, 204–6–21.

Ta kancelarija je opštinskom poglavarstvu 7. juna 1944. uputila izveštaj koji se ovde, uprkos dužini, navodi u celini radi bolje ilustracije načina rada Zavoda i formalnosti koje su se zahtevale od potencijalnih kolonista:

„Pozovite molitelja da molbi priklopi skicu sa katastarskog plana, ako je uzurpacija evidentirana od strane mjerničkog Ureda.

Obavijestite Suša Ibrahima u. Osmana iz Monjara da mu je molba kojom moli dodielu državnog /erarnog/ zemljišta u K.o. Monjari zaprimljena kod ovog Ureda pod brojem 8474/44. i ubilježena u očevidnik zanimanih koji mole državno zemljište.

Molbi će se udovoljiti ili ne udovoljiti onda, kad se izvrši razgraničenje u moliteljevoj K.o. između Ministarstva šumarstva i rudarstva i Zavoda za kolonizaciju na državnom zemljištu, prema zakonskoj odredbi o pomoagahju (*sic!*) kolonizacije broj CCXXIV-968-Zp.-1941.-Za sada mu se molbi ne može udovoljiti.

Molba će mu biti konačno riješena istom onda, kad se izvrši napried spomenuto razgraničenje, te kada ga obidje izaslanik Ureda za kolonizaciju u Sarajevu, te provjeri podatke koje je molitelj pružio i uvjeri se da molitelj imade uvjeta za nadjeljenje, da je zdrav, gospodarski sposoban da zemlju obrađuje, te marljiv i štedljiv gospodar.

Molitelj ovim riešenjem ne stiče nikakova prava na zamoljeno zemljište, i do vremena dok ne bude izabran za nadjeljenika ovaj Ured nema nikakvih obaveza prema njemu.

Prilaže se osobnik, kojega neka molitelj popuni, Vi podatke provjerite i ovjerite, i potom sa spisom ovamo vratite. Osobnik se biljeuguje sa 10.Kn.

Ujedno se molite za izvještaj:

1. Postoje li kakove naročite lokalne zaprieke za dodielu zamoljenog zemljišta.

2. Koje je glavno zanimanje molitelja, te ima li i sporednih zanimanja, i kakvih.

3. Da li su odrasla djeca s moliteljem ili odijeljena

4. Da li je moliteljeva obitelj, bilo on ili roditelji, bili već jednom nadjeljeni (*sic!*) sa zemljom, i kako su sa njome raspoložili.

5. Da li moliteljev bračni drug imade kakove imovine.

6. Da li roditelji molitelja ili njegovor (*sic!*) bračnog druga imadu kakove imovine, i kakove imovine imaju.

7. Da li je molitelj kada zemlju prodavao i zašto ju je prodavao.

8. Da li je molitelj kada zemlju kupovao i od koga ju je kupovao.

9. Da li je molitelj što nasliedio i kako je sa time raspoložio.

10. Da li je molitelj za svoga života štogod stekao i kako je s time raspoložio.

11. Da li molitelj svojom naročitom marljivošću zaslužuje da bude naročito iztaknut.

12. Da li je zamoljeno zemljište molitelju neophodno potredbno za život moliteljev, te da li to zemljište još tko moli.“

Iz priloženog Osobnika za preseljenika-kolonistu vidi se koji su podaci morali biti uneti. Od ličnih podataka, formular zahteva prezime i ime koloniste, ime oca, zanimanje, veru, te „kojemu radu ili zanatu je još vješt“. Traži se detaljna adresa („selo, katastarski broj, općina, kotar, željeznička postaja, pošta“), godina i mesto rođenja. Potrebni su i ime, godina i mesto rođenja i devojačko prezime žene, broj i starost zasebno muške i ženske dece, starost roditelja (navedenih kao „otac, majka, djed, baka“) i da li oni ostaju „na domu“ i kod koga.

Zatim idu podaci o imovini koloniste i njegove porodice. Navode se broj i vrednost stambenih kuća (zasebno drvenih i zidanih), ekonomskih zgrada (takođe drvenih ili zidanih), različitih vrsta nepokretnosti i prava na njima (potkućnice i oranice, livade i pašnjaci, vinogradi i voćari, šume ili šikare, krš ili neplodno tlo, agrarna zemlja, urbarsko ili ovlašteničko pravo), životinja (konji, rogato blago, svinje, ovce), kao i predmeta od značaja za poljoprivredu i život: kola, plug, drugo privredno oruđe, vinsko posuđe, građevinski materijal. Napominje se na koga posed glasi u zemljišnim knjigama, da li je opterećen i kome, da li neko ima pravo doživotnog uživanja „ili slično“, ima li kolonista pravo da proda posed, u kom roku, za koliko i kome ga može rasprodati, kad će dobiti novac, koliko ima gotovog novca, koliko poreskog duga i duga u selu, te koliko suseljani duguju njemu.

U poslednjoj sekciji se napominje šta kolonista želi da kupi – uređeno seljačko domaćinstvo u kom kraju ili srezu, sa kojim zgradama, ili koliko rali oranice, livade i pašnjaka, vinograda i voćara, šume, obradive zemlje bez zgrada, krčevine. Može napomenuti i uslove isplate, kao i eventualne posebne želje, a navode se i razlozi preseljenja.¹⁵²

Na drugoj strani formulara je navedeno šta sve opštinsko poglavarstvo potvrđuje: „1) da svi napred navedeni podaci i prodajna vrijednost odgovaraju istini; 2) da kolonist i svi članovi njegove obitelji **jesu** (nisu) uzornog i bezprikornog moralnog vladanja; 3) da kao poštteni, marljivi i trijezni seljaci-gospodari, zavrijeđuju preseljenje; 4) da do danas protiv nikog u obitelji ne predleži ništa kažnjivog; 5) da je kolonist, kao općinar, svim svojim dužnostima i poreskim obvezama uvijek uredno (nije) udovoljavao; 6) da kolonist sa cijelom obitelji i danas stalno živi u selu ... kbr. ...“

Postupak u ovom predmetu verovatno nikad nije okončan jer postoji dopis opštinskom poglavarstvu Mokronoga od Sudbenog stola kao suda za ratne ozleđenike od 17. jula 1944. povodom predmeta o smrti Suše Ibrahima.¹⁵³ Međutim, i bez pravne završnice on predstavlja kvalitetno svedočanstvo o dvema bitnim stvarima. S jedne strane, on pokazuje u dovoljnoj meri razvijen, pa možda i u preteranoj meri (često diskriminatorski) sitničav birokratski sistem. S druge, on ukazuje (mada svakako manje direktno od nekih drugih dokumenata) na praktične teškoće na koje je nailazilo funkcionisanje tog sistema u praksi.

4.4. *Ispražnjenje nepokretnosti*

Istog dana kada i kontroverzna Zakonska odredba o uređenju posjedovnih odnosa na agrarnim zemljištima, 31. maja 1941, doneta je i Zakonska odredba o

¹⁵² Suša Ibrahim je ovde naveo da je razlog „nemogući boravak u svom selu radi življenja“.

¹⁵³ VA: NDH, 204–6–28.

ispražnjenju i naseljenju stambenih i poslovnih prostorija iz razloga javne sigurnosti¹⁵⁴, koja je predstavljala još očiglednije oruđe surovog režima u tankom omotu zakonitosti. „Prvomolbene redarstvene oblasti mogu iz razloga javnoga reda, mira i sigurnosti naredbom zabraniti opasnim i nepoćudnim osobama stanovanje i poslovanje u pojedinim predjelima mjesta, na pojedinim nekretninama, u zgradama i prostorijama, te u okviru ove zakonske odredbe i provedbe shodno propisati o njihovom iseljenju. U naredbi imaju se pobliže označiti te osobe“, propisano je u § 1, tač. 1. U redovnim okolnostima je naredba obavezivala tek po odobrenju Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva pravosuđa i javnom proglašavanju po mesnom običaju – ali je prvostepena vlast privremeno mogla dati obaveznu snagu naredbi po samom proglašenju „ako bi neodgovorni javni interesi to zahtijevali“, podnevši je istovremeno na odobrenje (§ 1, tač. 2). Svi privatnopravni odnosi u vezi sa upotrebom tih nekretnina su danom stupanja na snagu naredbe postajali ništavi, a stvarna prava su se mogla brisati iz zemljišnih knjiga (§ 2–3). Gradska poglavarstva ili sreske vlasti su po saslušanju vlasnika odlučivali o „popunjenju“ predmetnih nepokretnosti, a žalba na te odluke nije odgađala njihovo izvršenje (§ 4–5); za kršenje samog tog zakona i na osnovu njega izdatih naredbi bila je propisana kazna do 50.000 dinara ili zatvor do šest meseci, sa mogućnošću kumuliranja (§ 6).

Provedbena naredba za taj zakon doneta je 5. juna 1941. i njome je detaljnije uređen postupak iseljenja „opasnih i nepoćudnih“ lica, kao i postupanja sa njihovim pokretnim stvarima koje bi ostale u ispražnjenoj nepokretnosti.¹⁵⁵ Vredi pomenuti § 9, kojim je određeno da kućevlasnici koji spadaju među osobe iz § 1. Zakona i dalje vode upravu svojih objekata, a tek „[k]ad se kućevlasnik ne može pronaći ili nema svog punomoćnika“, poglavarstvo preuzima upravu u svoje ruke ili imenuje posebnog upravitelja. Tvorac norme očigledno podrazumeva, pa ne oseća ni potrebu da naglasi, da takvi vlasnici nisu mogli direktno upravljati svojim nepokretnostima, već samo preko punomoćnika – što navodi na zaključak da su primarne mete te odredbe ipak bili Jevreji, u srednjoj fazi dok im imovina još nije bila svima oduzeta, i Srbi, čija je eliminacija bila glavni cilj režima. Kako Ivo Goldštajn navodi, iako je ta odredba često korišćena u praksi, pritom nikada nije naveden razlog zbog kojeg je određena osoba na koju je primenjena „opasna i nepoćudna“.¹⁵⁶ Očigledno, razlog se u ustaškom režimu podrazumevao sam po sebi – dok van njega ne bi ni mogao biti branjen.

5. Zaključak

Na papiru bi se moglo učiniti da je temelj pravnog režima nepokretnosti u NDH još uvek predstavljao austrijski Opšti građanski zakonik, a da su brojne zakonske odredbe donošene tokom Drugog svetskog rata predstavljale samo dopune i izuzetke, *leges speciales*, mahom izazvane posebnim okolnostima u toku ratnog stanja. Iako sa tačke gledišta forme pravnog sistema to nesporno jeste bio slučaj, u

¹⁵⁴ Zakoni II, 24–26.

¹⁵⁵ Zakoni II, 63–69.

¹⁵⁶ I. i S. Goldstein, 200.

praksi je situacija bila drugačija. Možda ne najvišu pravnu snagu, ali najveći praktični značaj imali su otvoreno diskriminatorski propisi o oduzimanju imovine Jevrejima i Srbima, iseljenicima, političkim protivnicima, nepoželjnim, građanima drugog reda – a prečesto naprosto zatočenima i ubijenima. U tom smislu praktičnog značaja oni su bili temelj regulisanja prava na nepokretnostima u NDH.

Kao drugi sloj dolaze oni propisi kojima diskriminacija nije neposredno propisivana, ali su se oslanjali na prvu kategoriju propisa, te su samo naizgled neutralno proklamovali određena prava ili pogodnosti za sve, a zapravo samo za one koje je režim smatrao podobnima da ih prime. Verovatno je u toj oblasti najznačajnije delovanje Zavoda za kolonizaciju, koji je sprovodio na prvi pogled pozitivan ekonomski i socijalni zadatak agrarne reforme, ali zapravo zasnovan na legalizovanom otimanju od obespravljenih i nastradalih, koje je uvela prva kategorija propisa, rukovodeći se pritom po zakonskoj obavezi „duhom načela hrvatskog ustaškog pokreta“.

Kada se na kraju pogledaju svi propisi koji sami po sebi nisu sadržali čak ni implicitnu diskriminaciju, jasno je da se oni od nje nisu mogli očistiti samim pripadanjem tom pravnom sistemu. Svi ti neutralni propisi o obrađivanju zemlje, o namnjinama i zemljišnim knjigama bili su propisi za punopravne građane NDH, za one privilegovane kojima imovina nije oduzimana i koji nisu bili proskribovani, za one *ostale* kojima drugi propisi nisu uveli ograničenja – za one koji su ostali pošto su drugi razbaštinjeni, utamničeni, proterani ili pobijeni.

Ali čak i u tom uskom krugu normi za privilegovane nema dovoljno osnova da se govori o kvalitetnom pravnom poretku, a kamoli pravnoj državi. Norme se prečesto menjaju, previše njih se donosi *ad hoc*, a mnoge imaju retroaktivno važenje, zbog čega se ne može govoriti ni o elementarnoj pravnoj sigurnosti. Država je uvodila veoma izražena ograničenja privatne svojine i slobode ugovaranja, većini kojih se ne može naći adekvatno opravdanje ni u ratnim prilikama. A čak ni one za koje se može reći da su bile opravdane nisu uspevale da ostvare ciljeve zbog kojih su donošene. Nezavisna Država Hrvatska je u velikoj meri uspela da se surovim sredstvima otarasi nepoželjnih nehrvatskih elemenata na svojoj teritoriji – ali čak ni time nije uspela da obezbedi kvalitetan, efikasan i stabilan poredak za one poželjne. Njeni propisi, a tim pre (često njima protivna) praksa njenih organa, sadržinski nisu odgovarali standardima jedne moderne države XX veka – iako su bili zaodnuti u takvu formu.¹⁵⁷

Na osnovu svega navedenog može se čvrsto tvrditi da se sistem propisa o nepokretnostima NDH (kao, u svetlu drugih radova u ovom zborniku, i njen pravni sistem u celini) može ubrojati u zakonsko nepravo u Radbruchovom smislu jer je, kao i pravo nacionalsocijalističke Nemačke, „imalo nameru da izbegne suštinski

157 „Ustaški režim bio je neuspjeli privid pravne države, loše organizirana kombinacija drakonskog legaliteta i divljega kaosa. Pravna vjerodostojnost režima anulirana je stalno prisutnim vanzakonskim terorom, koji je dijelom bio dirigiran iz vrhova vlasti, dijelom samo toleriran i kontroliran“, ocena je koju je o pravnom poretku NDH izrekao Slavko Goldštajn. S. Goldstein, 279. Iako autor nije pravnik, ocena je u dovoljnoj meri tačna. Mada je data u kontekstu rada prekih sudova u NDH, mogla bi se primeniti i na situaciju koja je važila u privatnom pravu, u oblasti režima nepokretnosti.

zahtev pravde, jednako postupanje sa jednakima“.¹⁵⁸ Ali, ne može se poreći da je to suštinsko nepravo bilo zaodeno u formu prava. Propisi NDH o nepokretnostima bili su brojni, raznovrsni i razgranati, sa nomotehničke strane u najvećem broju barem prihvatljivog karaktera. Zajedno sa propisima donetim pre nastanka NDH, pokrivali su najveći deo zamislivih i relevantnih odnosa između pojedinaca (pa i pojedinaca i države) povodom nepokretnosti. Isto tako, pa baš i zbog toga, može se reći da je i organizacija koja je te propise donosila i sprovodila nesumnjivo imala oblik države, iako su se u njenoj srži nalazili zločinački ciljevi koji su bili daleko od onoga što jedna država treba da bude.

Rezime

Iako je na prvi pogled manje značajno za utvrđivanje karaktera državnopravnog poretka Nezavisne Države Hrvatske (NDH) nego javno pravo, i građansko pravo sadrži bitan deo opšte slike o ovom pitanju. Odnos države prema građanima upravo u sferi gde bi oni trebalo da budu najslobodniji mnogo govori o tome kakva je to država. Za temu analize odabran je pravni režim nepokretnosti zbog njihovog izrazitog ekonomskog značaja i za privredu države i za pojedinca. Propisi NDH u toj oblasti mogu se okvirno podeliti u tri kategorije. Prvu čine očigledno nepravedni i diskriminatorni propisi, drugu neutralno formulisani (često restriktivne norme izazvane ratnim prilikama), dok u treću spadaju oni koji na prvi pogled jednako tretiraju građane, ali sadrže implicitnu diskriminaciju ili se oslanjaju na druge akte te vrste. U radu se analiziraju najvažnije norme iz sve tri kategorije, uz neke primere njihove primene u praksi. Na osnovu njihovog međusobnog odnosa, to jest sistema koji je na ovaj mešoviti način izgrađen – na temeljima surove diskriminacije, a pod zavesom zakonitosti – data je i ocena prirode pravnog poretka NDH.

Ključne reči: Nezavisna Država Hrvatska. Nepokretnosti. Svojina. Eksproprijacija. Diskriminacija.

¹⁵⁸ Gustav Radbruch, „Zakonsko nepravo i nadzakonsko pravo“, *Filozofija prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd 2006, 228.

LITERATURA

Monografije:

- Acković, Dragoljub, *Roma suffering in Jasenovac Camp*, Museum of the Victims of Genocide, Roma Culture Center, Belgrade 1995.
- Ademović, Fadil, *Novinstvo i ustaška propaganda u NDH – štampa i radio u bih 1941–1945*, Media centar, Sarajevo 2000.
- Akmadža, Miroslav, *Krunoslav Draganović – iskazi komunističkim istražiteljima*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2010.
- Almuli, Jaša, *Jevreji i Srbi u Jasenovcu*, Službeni glasnik, Beograd 2009.
- Anić, Nikola, *Njemačka vojska u Hrvatskoj 1941–1945*, Institut za povijest, Zagreb 2002.
- Anić, Nikola, *Hitlerov Wehrmacht u Hrvatskoj*, Dom i svijet, Zagreb 2009.
- Aralica, Tomislav, *Hrvatski ratnici kroz stoljeća – Oružane snage Nezavisne Države Hrvatske i druge hrvatske postrojbe na osovinskoj strani 1941–1945*, Znanje, Zagreb 2010.
- Aralica, Tomislav, Robert Čopce, Marko Jeras, Zdenko Kinjerovac, Tomislav Haraminčić, *Sto godina ratnog zrakoplovstva u Hrvatskoj*, Despot infinitus, Zagreb 2012.
- Aralica, Višeslav, *Matica hrvatska u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2009.
- Arons, Mark, Džon Loftus Džon, *Pacovski kanali, Kako je Vatikan, krijumčareći naciste iz Evrope, izdao Sovjetima agente Zapada*, Knjige Obradović, Beograd 2014.
- Avramov, Smilja (ur.), *Jasenovac – sistem koncentracionih logora i stratišta hrvatske države za istrebljenje Srba, Jevreja i Roma u Drugom svjetskom ratu – zbornik radova*, Javna ustanova Spomen područje Donja Gradina, Udruženje Jasenovac, Donja Gradina – Banja Luka 2011.
- Avramov, Smilja (ed.), *Jasenovac, Genocide and Crimes of Nezavisna Država Hrvatska (Independent State Of Croatia) against Serbs, Jews And Roma in WWII, The Proceedings, The Sixth International Conference*, Association „Jasenovac-Donja Gradina”, Banja Luka 2014.
- Babić, Dušan, *Zločini ustaša – žrtve i zločinci*, Polet pres, Novi Sad 2007.
- Balen, Šime, *Pavelić*, Biblioteka društva novinara Hrvatske, Zagreb 1952.
- Banović, Snježana, *Država i njezino kazalište*, Profil, Zagreb 2012.
- Barić, Nikica, *Položaj Srba u domobranstvu Nezavisne Države Hrvatske, 1941–1945*, Polemos, Zagreb 2002.

- Barić, Nikica, *Ustroj kopnene vojske domobranstva Nezavisne države Hrvatske, 1941.–1945.*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2003.
- Barić, Nikica, *Ustaše na Jadranu: uprava Nezavisne Države Hrvatske u jadranskoj Hrvatskoj nakon kapitulacije Kraljevine Italije*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2012.
- Bartulin, Nevenko, *Honorary Aryans: National-Racial Identity and Protected Jews in the Independent State of Croatia*, Palgrave Macmillan, New York 2013.
- Bartulin, Nevenko, *The Racial Idea in the Independent State of Croatia: Origins and Theory*, Brill, Leiden – Boston 2014.
- Basta, Milan, *Agonija i slom Nezavisne Države Hrvatske*, Rad, Beograd 1971.
- Basta, Milan, *Rat je završen 7 dana kasnije*, Globus, Zagreb 1977.
- Bastašić, Milan, *Bilogora i Grubišno Polje 1941 – 1991*, Udruženje preživjelih logoraša Drugog svjetskog rata Republike Srpske, Menadžer kompanija, Banja Luka 2010.
- Bauer, Ernest, *Život je kratak san: Uspomene 1910–1985*, Knjižnica Hrvatske revije, Barselona 1986.
- Bednjanec-Vuković, Aleksandra, *Domobranstvo u javnom životu NDH 1941–1945*, magistarski rad odbranjen na Filozofskom fakultetu Univerziteta u Zagrebu 2003.
- Begić, Miron Krešimir, *Nezavisna Država Hrvatska: ljetopis 1941.–1945*, Naklada Bošković, Split 2007.
- Bekavac, Stjepan, Mario Jareb, *Politički plakat u NDH*, Despot Infinitus, Zagreb 2015.
- Bekić, Milan, Ivo Butković, Slavko Goldstein, *Okrug Karlovac 1941*, Institut za historiju radničkog pokreta, Zagreb 1965.
- Benčić Rimay, Tea (ur.), *Jasenovac*, Spomen područje Jasenovac, Jasenovac 2006.
- Berenbaum, Michael, Abraham J. Peck (edss.), *The Holocaust and History: The Known, the Unknown, the Disputed, and the Re-examined*, Indiana University Press, Bloomington 2002.
- Berger, Egon, *44 mjeseca u Jasenovcu*, GZH, Zagreb 1966.
- Berger, Egon, *44 Months in Jasenovac*, Sentia Publishing, Austin 2017.
- Boban, Ljubo, *Hrvatska u diplomatskim izvještajima izbjegličke vlade 1941.–1943. 1. i 2. dio*, Globus, Zagreb 1988.
- Brdar, Simo (ur.), *Riječi koje nisu zaklane: svjedočanstva preživjelih zatočenika logora Jasenovac*, Spomen-Područje Jasenovac, Jasenovac 1989.
- Bulajić, Milan, *Ustaški zločini genocida i suđenje Andriji Artukoviću 1986. godine*, I i II knjiga, Rad, Beograd 1988.
- Bulajić, Milan, *Ustaški zločini genocida i suđenje Andriji Artukoviću 1986. godine*, III i IV knjiga, Rad, Beograd 1989.
- Bulajić, Milan, *Misija Vatikana u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj: „politika Stepinac” razbijanja jugoslovenske države i pokatoličavanja pravoslavnih Srba po cijenu*

- genocida, stvaranje Civitas Dei – Antemurale Christianitatis*, 1 – 2, Politika, Beograd 1992.
- Bulajić, Milan, *Tuđman's „Jasenovac Myth”: ustasha crimes of genocide*, Ministry of Information of the Republic of Serbia, Belgrade 1992.
 - Bulajić, Milan, *The Role of the Vatican in the Break-up of the Yugoslav State: The Mission of the Vatican in the Independent State of Croatia*, Stručna knjiga, Beograd 1994.
 - Bulajić, Milan, *Tudjman's „Jasenovac myth”: Genocide against Serbs, Jews and Gypsies*, Stručna knjiga, Beograd 1996.
 - Bulajić, Milan, *Jasenovac na sudu*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2001.
 - Bulajić, Milan, *Jasenovac – System of Croatian Nazi-ustasha Genocide Camps for Serbs, Jews and Gypsies – „Balkan Auschwitz”*, Museum of Genocide Victims, Belgrade 2002.
 - Bulajić, Milan, Antun Miletić, Dragoje Lukić, *Never Again: Ustashi Genocide in the Independent State of Croatia (NDH) from 1941–1945*, Ministry of Information of the Republic of Serbia, Belgrade 1991.
 - Bulajić, Milan (ur.), *Jasenovac – dani sećanja na žrtve genocida 1945 – 2005/06*, Fond za istraživanje genocida, Pešić i sinovi, Beograd 2005.
 - Bulajić, Milan (ur.), *Jasenovac 1945 – 2005/06, Dani sećanja na žrtve genocida*, Pešić i sinovi, Fond za istrage, Beograd 2006.
 - Bulatović, Radomir, *Koncentracioni logor Jasenovac s posebnim osvrtom na Donju Gradinu*, Svjetlost, Sarajevo 1990.
 - Bullock, Alan, *Hitler: A Study in Tyranny*, Pelican, Harmondsworth 1971.
 - Carin, Vladimir, *Smrt je hodala četveronoške*, Mladost, Zagreb 1961.
 - Ciliga, Ante, *Jasenovac / ljudi pred licem smrti – uspomene iz logora*, Naklada Pavičić, Zagreb 2011.
 - Colić, Mladen, *Takozvana Nezavisna država Hrvatska 1941*, Delta-pres, Beograd 1973.
 - Coppa, Frank J., *The Papacy, the Jews, and the Holocaust*, The Catholic University of America Press, Washington, D. C. 2006.
 - Cvitković, Ivan, *Ko je bio Alojzije Stepinac*, Oslobođenje, Sarajevo 1986.
 - Čalić, Mari-Žanin, *Istorija Jugoslavije u 20. veku*, Klio, Beograd 2013.
 - Čolaković, Drago, *Jasenovac*, Svjetlost, Sarajevo 1948.
 - Čolaković, Drago, *Kronika iz pakla*, Spomen-područje Jasenovac, Jasenovac 1971.
 - Čubrić, Dragan, Momčilo Krković, *Stradanje Srba u pravoslavnoj crkvi u Glini i rušenje spomenika*, Udruženje Srba iz Hrvatske, Srpsko kulturno društvo „Zora”, Beograd 2013.
 - Čubrić, Milan, *Između noža i križa*, Književne novine, Beograd 1990.
 - Čulinović, Ferdo, *Okupatorska podjela Jugoslavije*, Vojnoizdavački zavod, Beograd 1970.

- Dabinović, Antun, *Hrvatska povijest*, Naklada Bošković, Split 2002.
- Dakina, Gojo Riste, *Genocid nad Srbima u Nezavisnoj državi Hrvatskoj, Budi katolik ili umri*, Institut za savremenu istoriju, Beograd 1995.
- Danon, Cadik I. Braco, *The Smell of Human Flesh, A Witness of the Holocaust Memories of Jasenovac*, Dosije, Beograd 2006.
- Danon, Cadik I. Braco, *Sasečeno stablo Danonovih*, Dosije, Beograd 2007.
- Davidov, Dinko, *Totalni genocid, Nezavisna država Hrvatska 1941 – 1945*, Zavod za udžbenike, Beograd 2013.
- Davidov, Dinko, *Independent State of Croatia – Total Genocide 1941–1945*, Svet knjige, Beograd 2015.
- Dedijer, Vladimir, *Vatikan i Jasenovac: Dokumenti*, Rad, Beograd 1987.
- Dedijer, Vladimir, *The Yugoslav Auschwitz and the Vatican*, Prometheus Books, Amherst 1992.
- Dedijer, Vladimir, Antun Miletić, *Protiv zaborava i tabua*, Progres, Udruženje za istraživanje genocida i ratnih zločina, Sarajevo – Beograd 1991.
- Desbons, Georges, *U obrani istine i pravde*, Domovina, Buenos Aires 1983.
- Deschner, Karlheinz, *God and the Fascists: The Vatican Alliance with Mussolini, Franco, Hitler, and Pavelic*, Prometheus Books, Amherst 2013.
- Despot, Zvonimir, *Vrijeme zločina*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb – Slavonski Brod 2007.
- Despot, Zvonimir (ur.), *Njemačka obavještajna služba u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1*, Večernji list, Zagreb 2011.
- Deverić, Mišo, Ivan Fumić, *Hrvatska u logorima 1941–1945*, Savez antifašističkih boraca i antifašista Republike Hrvatske, Zagreb 2008.
- Diklić, Momčilo, *Tragovi velike prevare i duboke rane izdaje*, Udruženje Srba iz Hrvatske, SKD „Zora”, Beograd 2013.
- Diklić, Momčilo, „Svetac”: može li Alojzije Stepinac biti svetac?, Institut za evropske studije: Udruženje Srba iz Hrvatske, Beograd 2016.
- Dimić, Ljubodrag, *Napukli monolit: Jugoslavija i svet: 1942–1948*, Arhipelag, Beograd 2012.
- Dimitrijević, Bojan B., *Ustaška vojska Nezavisne države Hrvatske 1941 – 1945*, Institut za savremenu istoriju, Beograd 2016.
- Dmitrović, Ratko, *Krst na križu, Prilozi za bolje razumevanje srpsko-hrvatskih odnosa*, Novosti, Beograd 2016.
- Dorich, William, *Jasenovac Then & Now: A Conspiracy of Silence*, GM Books, Seattle 2016.
- Drakulić, Pero, *Korak do smrti*, Srpsko narodno vijeće, Zagreb 2014.
- Dusper, Zvonimir, *U vrtlogu Bleiburga*, Vitagraf d.o.o., Rijeka 1996.
- Đorđević, Životije, *Gubici stanovništva Jugoslavije u Drugom svetskom ratu*, ABC Grafika, Beograd 1997.
- Đurić, Đorđe, *Evropom između žica*, Spomen područje Jasenovac, Jasenovac 1973.

- Đurić, Rajko, Antun Miletić, *Istorija holokausta Roma*, Politika, Beograd 2008.
- Đurić, Veljko, *Ustaše i pravoslavlje*, Beletra, Beograd 1989.
- Džadžić, Petar, *Srbi u Hrvatskoj na udaru „rasne revolucije” u XIX i XX veku*, Stručna knjiga, Beograd 1991.
- Džomić, Velibor, *Ustaški zločini nad srbskim sveštenicima*, Perun, Podgorica 1995.
- Eberhardt, Piotr, *Ethnic Groups and Population Changes in Twentieth-Century Central-Eastern Europe*, Routledge, London – New York 2003.
- Frka, Danijel, Josip Novak, Siniša Pogačić, *Zrakoplovstvo NDH 1941–1945*, Krila, Zagreb 1998.
- Fumić, Ivan, *Djeca – žrtve ustaškog režima*, Savez antifašističkih boraca i antifašista Republike Hrvatske, Zagreb 2011.
- Gabelica, Ivan, *Blaženi Alojzije Stepinac i Hrvatska država*, Vlastita naklada, Zagreb 2007.
- Gajger, Vladimir, Mate Rupić, Mario Kevo, Egon Kraljević, Zvonimir Despot, (ur.), *Partizanska i komunistička represija i zločini u Hrvatskoj 1944.–1946: Dokumenti*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb – Slavonski Brod 2009.
- Giron, Antun, Petar Strčić, *Poglavnikovom vojnom uredu*, Povijesno društvo Rijeka, Rijeka 1993.
- Gitman, Esther, *When Courage Prevailed: The Rescue and Survival of Jews in the Independent State of Croatia 1941–1945*, Paragon House, Saint Paul 2011.
- Glasnova, Diana, *Ratnici milosrđa*, ALFA, Zagreb 2009.
- Glez fon Horstenau, Edmund, *Između Hitlera i Pavelića (memoari kontroverznog generala)*, Pravoslavna reč, More, Beograd – Novi Sad 2013.
- Goldstein, Ivo, *Hrvatska 1918–2008*, EPH Liber, Zagreb, 2008.
- Goldstein, Ivo, *Zagreb 1941–1945*, Novi liber, Zagreb 2011.
- Goldstein, Ivo, Slavko Goldstein, *Holokaust u Zagrebu*, Židovska općina Zagreb, Novi Liber, Zagreb 2001.
- Goldstein, Ivo, Slavko Goldstein, *The Holocaust in Croatia*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2016.
- Goldstein, Slavko, *1941. godina koja se vraća*, Službeni glasnik – Synopsis, Beograd-Sarajevo, 2012.
- Goldstein, Slavko, Ivo Goldstein, *Jasenovac i Bleiburg nisu isto*, Novi Liber, Zagreb 2011.
- Goldstein, Slavko, Ivo Goldstein, *Jasenovac, tragika, mitomanija, istina*, Fraktura, Zaprešić 2016.
- Goldstein, Slavko (ur.), *Tajni dokumenti o odnosima Vatikana i ustaške „NDH”*, Društvo novinara Hrvatske, Zagreb 2014.
- Grahek Ravančić, Martina, *Bleiburg i križni put 1945*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2009.
- Grčić, Marko (ur.), *Otvoreni dossier Bleiburg*, Start, Zagreb 1990.

- Greble, Emily, *Sarajevo, 1941–1945: Muslims, Christians, and Jews in Hitler's Europe*, Cornell University Press, Ithaca, New York 2011.
- Greif, Gideon, Barry Lituchy, Jovan Ćirić, Dragana Radojičić (ur.), *Pravo na nezaborav/The Right to Remembrance: Jasenovac*, SANU – Institut za uporedno pravo, Beograd 2017.
- Grmek, Mirko D., Louise L. Lambrichs, *Buntovnici iz Villefranchea: Pobuna jednog bataljona SS trupa septembra 1943*, ArmisPrint, Sarajevo 2005.
- Gruenfelder, Ana-Maria, *U radni stroj velikog njemačkog Reicha!*, Srednja Europa, Zagreb 2007.
- Hasanbegović, Zlatko, *Muslimani u Zagrebu 1878.–1945.*, Institut društvenih znanosti „Ivo Pilar”, Zagreb 2007.
- Herkov, Zlatko, *Tumač ratnim porezima*, Zagreb 1944.
- Hilberg, Raul, *The Destruction of the European Jews*, Volume II, New York 1985.
- Horvat, Joža, Zdenko Štambuk (ur.), *Dokumenti o protunarodnom radu i zločinima jednog dijela katoličkog klera*, Čigoja štampa, Beograd 2015.
- Hrvatski državni arhiv, *Poslanstvo NDH u Sofiji 1–2*, HDA, Zagreb 2003.
- Israeli, Raphael, *The Death Camps of Croatia: Visions and Revisions, 1941–1945*, Routledge, Oxon – New York 2017.
- Ivanov, Aleksandar, *Hrvatska pravoslavna crkva, bila je, jest i bit će*, Zagreb 2017.
- Ivanovic, Ilija, *Witness to Jasenovacs Hell*, Dallas Publishing, Dallas 2002.
- Ivezić, Mladen, *Titov Jasenovac*, Samizdat, Zagreb 2014.
- Jakovljević, Ilija, *Konclogor na Savi*, Konzor, Zagreb 1999.
- Jareb, Jere, *Eugen Dido Kvaternik (Sjećanja i Zapažanja 1925–1945)*, Naklada Starčević, Zagreb 1995.
- Jareb, Jere, *Pola stoljeća hrvatske politike*, Institut za suvremenu povijest, Zagreb 1995.
- Jareb, Jere, *Zlato i novac Nezavisne Države Hrvatske izneseni u inozemstvo*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 1997.
- Jareb, Jere, *Državno gospodarstveno povjerenstvo NDH od kolovoza 1941. do travnja 1945*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2001.
- Jareb, Mario, *Ustaško – domobranski pokret od nastanka do travnja 1941. godine*, Školska knjiga, Zagreb 2007.
- Jelić-Butić, Fikreta, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska*, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb 1977.
- Jevtić, Atanasije, *Velikomučenicki Jasenovac – ustaška tvornica smrti – dokumenti i svedočenja*, Glas crkve, Sfairos, Valjevo – Beograd 1990.
- Jevtić, Atanasije, *Velikomučenicki Jasenovac posle Jasenovca*, Univerzitetski obrazovni pravoslavni Bogoslovi, Hilendarski fond, Zadružbina „Nikolaj Velimirović i Justin Popović”, Beograd – Valjevo 1995.
- Jonjić, Tomislav, *Hrvatska vanjska politika 1939.–1942.*, Libar, Zagreb 2000.
- Jovanović, Aleksandar, *Beg iz jasenovačkog pakla*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2014.

- Jug, Damir, *Oružane snage NDH – Sveukupni ustroj*, Nova stvarnost, Zagreb 2004.
- Jugović, Boško, *Moj put kroz Jasenovac*, Književna zajednica „Vaso Pelagić”, Banja Luka 2000.
- Jurčević, Josip, *Nastanak jasenovačkog mita*, Hrvatski studiji Zagreb, Zagreb 2005.
- Jurčević, Josip, *Bleiburg*, Dokumentacijsko informacijsko središte – DIS, Zagreb 2008.
- Kamber, Dragutin, *Slom NDH*, Hrvatski informativni centar, Zagreb 1995.
- Karakaš Obradov, Marica, *Anglo-američko bombardiranje Hrvatske u Drugom svjetskom ratu*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2008.
- Kazimirović, Vasa, *NDH u svjetlu nemačkih dokumenata i dnevnika Gleza fon Horstenau 1941 – 1944*, Nova knjiga, Narodna knjiga, Beograd 1987.
- Kershaw, Ian, *To Hell and Back. Europe 1914–1949*, Allen Lane, Bungay, Suffolk 2015.
- Kevo, Mario (ur.), *Veze međunarodnog odbora Crvenog križa i Nezavisne Države Hrvatske – dokumenti*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb – Slavonski Brod – Jasenovac 2009.
- Kisić Kolanović, Nada, *Vojskovođa i politika-sjećanja Slavka Kvaternika*, Golden marketing, Zagreb 1997.
- Kisić Kolanović, Nada, *Mladen Lorković-ministar urotnik*, Golden marketing, HDA, Zagreb 1998.
- Kisić Kolanović, Nada, *NDH i Italija; Političke veze i diplomatski odnosi*, Naklada Ljevak, Zagreb 2001.
- Kisić Kolanović, Nada, *Zagreb – Sofija prijateljstvo po mjeri ratnog vremena (1941.–1945.)*, HDA, Zagreb 2003.
- Kisić Kolanović, Nada, *Muslimani i hrvatski nacionalizam 1941–1945*, Školska knjiga, Zagreb 2009.
- Kljaić Vejnović, Maja, Nikola Turajlić, *U raljama genocida, Stradanje stanovništva Strmena, Crkvenog Boka i Ivanjskog Boka*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2017.
- Kljakić, Dragan, *Ustaško domobranska legija pod Staljingradom*, August Cesarec, Zagreb 1977.
- Kljakić, Slobodan, *A Conspiracy of Silence – Genocide in the Independent State of Croatia and Concentration Camp Jasenovac*, Ministry of Information of the Republic of Serbia, Belgrade 1991.
- Kljaković-Šantić, Josip, *Jasenovac-enigma holokausta*, Tkanica, Zagreb 2016.
- Komarica, Slavko, Slavko Odić, *Zašto Jasenovac nije oslobođen?*, Meditor-prom d.o.o, Zagreb 2008.
- Korb, Alexander, *Im Schatten des Weltkriegs-Massengewalt der Ustaša gegen Serbe, Juden und Roma In Kroatien 1941–1945*, 2. Auflage, Hamburg 2014.

- Kostich, Lazo, *The Holocaust in the „Independent State of Croatia”: An account based on German, Italian, and the other sources*, L.M. Kostich Fund, Chicago 1981.
- Kostur, Nikola, *Povratak iz mrtvih*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2015.
- Košutić, Ivan, *Hrvatsko domobranstvo u Drugom svjetskom ratu – 1. dio*, Nakladni zavod Matice Hrvatske, Zagreb 1992.
- Košutić, Ivan, *Hrvatsko domobranstvo u Drugom svjetskom ratu – 2. dio*, Privredni marketing, Zagreb 1994.
- Košutić, Ivan, *Rađanje, život i umiranje jedne države – 49 mjeseci NDH*, Stručna i poslovna knjiga, Zagreb 1997.
- Kovačević, Branimir, *Plavi dječaci*, Vlastita naklada, Zagreb 2004.
- Kovačić, Davor, *Redarstveno-obaveštajni sustav Nezavisne Države Hrvatske od 1941. do 1945. godine*, Hrvatski institut za povijest, Zagreb 2009.
- Kovačić, Davor, *Oružništvo Nezavisne Države Hrvatske, Redarstveno tijelo i vojna postrojba 1941. – 1945*, Despot Infinitus, Zagreb 2014.
- Kraljević, Egon (ur.), *Ministarstvo državne riznice NDH 1941–1945*. Sumarni inventar, Hrvatski državni arhiv, Zagreb 1999.
- Krešić, Vasilije, *Dosije o genezi genocida nad Srbima u NDH*, Prometej, Novi Sad 2009.
- Krešić, Vasilije, *Genocidom do Velike Hrvatske*, Catena mundi, Beograd 2015.
- Krišto, Jure, *Sukob simbola, politika, vjere i ideologija u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Globus, Zagreb 2001.
- Krizman, Bogdan, *Pavelić između Hitlera i Mussolinija*, Globus, Zagreb 1980.
- Krizman, Bogdan, *Ustaše i Treći Reich 1–2*, Globus, Zagreb 1983.
- Krizman, Bogdan, *Ante Pavelić i ustaše*, Globus, Zagreb 1986.
- Krizman, Bogdan, *NDH između Hitlera i Mussolinija*, Globus, Zagreb 1986.
- Krizman, Bogdan, *Pavelić u bjekstvu*, Globus, Zagreb 1986.
- Krušelj, Željko, *U žrvnju državnog terora i ustaškog terorizma*, Naklada dr. Feletar, Koprivnica 2001.
- Kućan, Maja, *I zidovi imaju uši, Pisma zatočenika logora Jasenovac i Stara Gradiška*, Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac, Zagreb 2014.
- Kurdulija, Strahinja, *Atlas ustaškog genocida nad Srbima 1941–1945*, Privredne vesti „Europublic”, Istorijski institut SANU, Beograd 1993.
- Labović, Djurica, Petar Ražnatović, *Otpor golorukih kroz logore (Jasenovac, Sajmište, Jajinci, Banjica, Mamula, Bar, Rab)*, Grafika, Beograd 1970.
- Labus, Alan, *Politika i novine u NDH*, Plejada d.o.o, Zagreb 2011.
- Lasić, Stanko, *Miroslav Krleža i Nezavisna Država Hrvatska*, Globus, Zagreb 1989.
- Lastavica, Dane, *Bez dane jame Nezavisne Države Hrvatske – ždernjače srpskog naroda: 1941–1944*, Fond za istraživanje zločina genocida, Beograd 2008.

- Lastavica, Dane, *Hrvatski genocid nad srpskim i jevrejskim narodom u koncentracionom logoru Gospić (Lika) 1941–1945, a Srbima i 1991–1994?*, SP print, Novi Sad 2011.
- Lazić, Milorad, *Krstaški rat Nezavisne Države Hrvatske*, Sfairis, Beograd 1991.
- Lazić, Milorad, *Krstaški rat Nezavisne države Hrvatske*, Riznica duhovnog blaga, Bernar, Banja Luka – Stari Banovci 2011.
- von Leers, M. Mikorey, *Das Judentum in der Rechtswissenschaft. 3. Judentum und Verbrechen*, Deutscher Rechts-Verlag, Berlin 1934.
- Lemkin, Raphaël, *Axis Rule in Occupied Europe*, The Lawbook Exchange Ltd., Clark, New Jersey 2005.
- Lengel-Krizman, Narcisa, *Genocid nad Romima – Jasenovac 1942.*, Jesenski i Turk, Zagreb 2003.
- Ličina, Đorđe, *Tragom plave lisice*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1977.
- Ličina, Đorđe, *Dosije Artuković*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1986.
- Ličina, Đorđe, *Dvadeseti čovjek*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1986.
- Ličina, Đorđe, *Roverova braća*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1987.
- Ličina, Đorđe, Milorad Vavić, Jovan Pavlovski, Andrija Artuković, Vjekoslav Luburić, Xhafer Deva, Vančo Mihailov, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1985.
- Lituchy, Barry M., *Jasenovac and the Holocaust in Yugoslavia*, Jasenovac Research Institute, Brooklyn 2006.
- Lončarević, Juraj, *Hrvatske vojne postrojbe u Srijemu tijekom Drugog svjetskog rata*, Vlastita naklada, Zagreb 1996.
- Lukajić, Lazar, *Fratri i ustaše kolju*, Fond za istraživanje genocida, Beograd 2005.
- Lukić, Dragoje, *Bili su samo deca: Jasenovac – grobnica 19.432 devojčice i dečaka*, GrafoMark, Muzej žrtava genocida, Laktaši – Beograd 2000.
- Lukić, Vladimir (ed.), *NDH (Independent State of Croatia) Atrocities against the Serbs, Jews and Roma in Herzegovina 1941–1945, Proceedings*, The round table, Trebinje, September 2013, Association „Jasenovac–Donja Gradina”, Banja Luka 2014.
- Ljubičić, Milka, Milan Bunjac, *Pokolj Srba u glinskoj pravoslavnoj crkvi / Genocide of the Serbs in the Glina Orthodox Church*, Skupština opštine i Crkvena opština Glina, „Srpski glas”, Glina – Topusko 1995.
- Maldini, Slobodan, *Spomen područje Donja Gradina*, Create Space: Independent Publishing Platform, 2016.
- Manhattan, Avro, *The Vatican's Holocaust*, Ozark Books, Springfield 1986.
- Marević, Jozo (ur.), *Od Bleiburga do naših dana – zbornik radova o Bleiburgu i križnom putu*, Marabu, Zagreb 1994.
- Marević, Jozo (ur.), *50 godina Bleiburga – zbornik radova*, Croatiaprojekt, Zagreb 1995.
- Marijan, Davor, *Borbe za Kupres 1942.*, AGM, Zagreb 1999.

- Marković, Marko S., *Pola veka srpske golgote 1941 – 1991*, Obraz, Beograd 1995.
- Marković, Marko, *Jure i Boban – Povijest Crne legije*, MBF, Tomislavgrad 2003.
- Mataušić, Nataša, *Jasenovac 1941–1945 – logor smrti i radni logor*, Spomen područje Jasenovac, Zagreb – Jasenovac 2003.
- Mataušić, Nataša, *Koncentracioni logor Jasenovac – Fotomonografija*, Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac, Zagreb 2008.
- Mataušić, Nataša, *Jasenovac – The Brief History*, Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac, Zagreb 2011.
- Matković, Hrvoje, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Naklada Pavičić, Zagreb 2002.
- Matković, Hrvoje, *Designirani hrvatski kralj Tomislav II*, Naklada Pavičić, Zagreb 2007.
- Matković, Hrvoje, *Između Mačeka i Pavelića: Politički portret Davida Sinčića*, Naklada Pavičić, Zagreb 2010.
- McCormick, Rob, *Croatia Under Ante Pavelic: America, the Ustase and Croatian Genocide*, I.B. Tauris, London 2014.
- Mičić-Kondić, Branko, *Zapis o zločinu*, B. Mičić, Novi Sad 2012.
- Mihalić, Neva, *Borba Hrvata protiv Trećeg Reicha*, Despot infinitus, Zagreb 2012.
- de Mihalovich Korvin, Ivan, *Istina o Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, Vlastita naklada, Buenos Aires 1991.
- Mihovilović, Đorđe, *Čelija smrti*, Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac, Zagreb 2013.
- Mihovilović, Đorđe, *Zagrebački tramvajci u koncentracijskom logoru Jasenovac*, Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac, Zagreb 2014.
- Mihovilović, Đorđe, Dejan Motl, *Zaboravljeni – knjiga o posljednjim jasenovačkim logorašima*, Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac, Zagreb 2015.
- Mihovilović, Ive, *Ustaški kralj*, Državna založba Slovenije, Ljubljana 1975.
- Mikulan, Krunoslav, Siniša Pogačić, *Hrvatske oružane snage 1941.–1945.*, Krila, Zagreb 1999.
- Miletić, Antun, *Koncentracioni logor Jasenovac 1941 – 1945, Dokumenta*, knjiga I, Spomen područje Jasenovac, Narodna knjiga, Beograd 1986.
- Miletić, Antun, *Koncentracioni logor Jasenovac 1941 – 1945, Dokumenta*, knjiga II, Spomen područje Jasenovac, Narodna knjiga, Beograd 1986.
- Miletić, Antun, *Koncentracioni logor Jasenovac 1941 – 1945, Dokumenta*, knjiga III, Spomen područje Jasenovac, Narodna knjiga, Beograd 1987.
- Miletić, Antun, *Koncentracioni logor Jasenovac*, knjiga IV, Gambit, Jagodina 2007.
- Miletić, Antun, *Ubijeni u logoru Jasenovac 1941 – 1945*, Gambit, Jagodina 2011.
- Miliša, Đorđe, *U mučilištu-paklu Jasenovac*, Naklada Pavičić, Zagreb 2011.
- Miller, Daniel E., *Forging Political Compromise. Antonín Švehla and the Czechoslovak Republican Party 1918–1933*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1999.

- Milosavljević, Rade, *Dečji ustaški koncentracioni logor Jastrebarsko*, Gambit, Jagodina 2009.
- Milovanović, Nikola, *Generali izdaje 1*, Sloboda, Beograd 1977.
- Miljan, Goran, *Croatia and the Rise of Fascism: The Youth Movement and the Ustasha During WWII*, I.B. Tauris, London 2017.
- Miljković, Dušan D., *Stradanja u Cazinskoj krajini i antifašistička borba (1941–1945)*, Beograd 2011.
- Mirković, Jovan, *Zločini nad Srbima u Nezavisnoj državi Hrvatskoj, fotomono-grafija*, Svet knjige, Muzej žrtava genocida, Beograd 2014.
- Mirković, Jovan (ur.), *Zločini u logoru Jasenovac / Crimes in the Jasenovac Camp*, Besjeda, Banja Luka 2000.
- Moškov, Ante, *Pavelićevo doba*, Laus, Split 1999.
- Müller, Rolf-Dieter, *An der Seite der Wehrmacht: Hitlers ausländische Helfer beim „Kreuzzug gegen den Bolschewismus“ 1941–1945*, Ch. Links Verlag, Berlin 2007.
- Munko, Zlatko (ur.), *Otpor u žicama: sećanja zatvorenika*, 1 – 2, Vojnoizdavački zavod, Beograd 1969.
- Mužić, Ivan, *Pavelić i Stepinac*, Logos, Split 1991.
- Mužić, Ivan, *Maček i Luburić*, Laus, Split 1999.
- *Nemačka obaveštajna služba. V. Nemačka obaveštajna služba u okupiranoj Jugoslaviji. Ustaška NDH*, Državni sekretarijat za unutrašnje poslove FNRJ, Beograd 1958.
- Nikolić, Nikola, *Jasenovački logor smrti*, NIŠP „Oslobođenje“, Sarajevo 1975.
- Nikolić, Nikola, *Jasenovački logor*, Žagor, NNK internacional, Konras, Beograd 2015.
- Nikolić, Radoslav, *Ispovest jasenovačkog mučenika*, Fond istine o Srbima, Beograd 1999.
- Nikolić, Vinko (ur.), *Knjižnica Hrvatske revije: Bleiburška tragedija hrvatskog naroda*, Knjižnica Hrvatske revije, Zagreb 1993.
- Novak, Viktor, *Magnum Crimen, Pola vijeka klerikalizma u Hrvatskoj*, I – II, Catena Mundi, Beograd 2015.
- Njegovan, Drago, *Plakatiranje genocida*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2014.
- Njegovan, Drago (ur.), *Zločini okupatora i njihovih pomagača u Vojvodini 1941 – 1944, II grupa masovnih zločina (Srem), Početak okupacije i stvaranje NDH, kao i prvi meseci „državno-pravnog“ uređenja*, Prometej, Malo istorijsko društvo, Novi Sad 2013.
- Obhodaš, Amir, *Lako prevozni zdrug hrvatske legije*, Despot infinitus, Zagreb 2013.
- Obhodaš, Amir, *The Ustasha Army: The Armed Forces of the Ustasha Movement in the Independent State of Croatia 1941 – 1945, Photo album*, Despot infinitus, Zagreb 2016.

- Obhodaš, Amir, Mario Verhas, Bojan Dimitrijević, Zvonimir Despot, *Ustaška vojnica 1, Oružana sila Ustaškog pokreta u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941. – 1945.*, prva knjiga, travanj 1941. – rujan 1943., Despot Infinitus, Zagreb 2013.
- Obhodaš, Amir, Mario Verhas, Bojan Dimitrijević, Zvonimir Despot, *Ustaška vojnica 2, Oružana sila Ustaškog pokreta u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941. – 1945.*, druga knjiga, rujan 1943. – svibanj 1945., Despot Infinitus, Zagreb 2013.
- Obhodaš, Amir, Mark D. Jason, *Hrvatska legija – 369. pojačana (hrvatska) pukovnija na istočnom bojištu 1941–1943*, Despot Infinitus, Zagreb 2013.
- Odić, Slavko, *Neostvoreni planovi*, Naprijed, Zagreb 1961.
- Odić, Slavko, Slavko Komarica, *Gestapo u Jugoslaviji*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1977.
- Omrčanin, Ivo, *Hrvatska 1941–1945*, Vlastita naklada, Zagreb 1988.
- Paris, Edmond, *Genocide in Satellite Croatia, 1941–1945. A Record of Racial and Religious Persecutions and Massacres*, American Institute for Balkan Affairs, Chicago 1961.
- Pavelić, Ante, *Hrvatska pravoslavna crkva*, Madrid 1998.
- Pavelić, Ante, *Susreti i doživljaji 3*, Naklada Bošković, Split 2008.
- Pavelić, Ante, *Doživljaji, Kako sam osnovao Nezavisnu Državu Hrvatsku*, Despot Infinitus, Zagreb 2015.
- Pavelić, Višnja, *Ante Pavelić – 100 godina*, Naklada Starčević & Libar, Zagreb 1995.
- Pečarić, Josip, *Brani li Goldstein NDH?*, A.G.Matoš, Zagreb 2002.
- Pejin, Jovan, *Stepinac, Balkanski Tomas de Torkemada*, Lestve, Kosovska Mitrovica 2016.
- Peršen, Mirko, *Ustaški logori*, Stvarnost, Zagreb 1966.
- Petener, Branimir, *Ustaše – spomen i baština*, vlastita naklada, Zagreb 1992.
- Petković, Ranko, *Crna legija: Romantizirana kronika*, RAD, Beograd 1963.
- Petrinović, Ivo, *Mile Budak – Portret jednog političara*, Književni krug Split, Split 2003.
- Petrović, Rastislav (ed.), *The extermination of Serbs on the territory of the Independent State of Croatia*, Ministry of Information of the Republic of Serbia, Beograd 1991.
- Petrović, Rastislav V., *Genocid sa blagoslovom Vatikana: izjave Srba – izbeglica*, Fond „Nikola Tesla”, Beograd 1992.
- Petrović, Rastislav V., *Crnogorske ustaše*, Autor Agent, Beograd 2005.
- Petrović, Rastislav V., *Hrvatske ustaše na Istočnom bojištu*, Autor Agent, Beograd 2005.
- Petrović, Svetislav (ur.), *Večan pomen Jasenovac: mjesto natopljeno krvlju nevinih 1941/1985/1991*, Sveti arhijerejski sinod SPC, Beograd 1990.
- Phayer, Michael, *The Catholic Church and the Holocaust, 1930–1965*, Indiana University Press, Bloomington 2000.

- Pilipović, Radovan, *Oreoli i senke, Rasprave iz istorije Srpske Pravoslavne Crkve u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941 – 1945. godine*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2016.
- Planinić, Fra Martin, *Fra Tomislav Filipović žrtva klevete*, Tomislavgradske ratne novine, Tomislavgrad 1993.
- Pojić, Milan, *Hrvatska pukovnija 369. na istočnom bojištu (1941.–1943.)*, HDA, Zagreb 2007.
- Popović, Borivoje, *Jasenovac: najveća srpska grobnica*, Sanimex, Beograd 2002.
- Popović, Jovo, *Suđenje Artukoviću*, Stvarnost Jugoart, Zagreb 1986.
- Popović, Nikola, *Ideologija fašizma u jeziku ustaške propagande*, Vojnoidavački i novinski centar, Beograd 1989.
- *Povlačenje 1945. – Krivci i žrtve*, ZIB mladost OMEGA, Zagreb 2000.
- Požar, Petar, *Ustaša: Dokumenti o ustaškom pokretu*, Zagrebačka stvarnost, Zagreb 1995.
- Požar, Petar, *Hrvatska pravoslavna crkva u prošlosti i budućnosti*, Naklada Pavičić, Zagreb 1996.
- *Pravoslavno-katolički dijalog posle Jasenovca, referati sa međunarodne bogoslovsko-istorijske konferencije*, Sveta Rusija, Beograd 2011.
- Predoević, Dinko, *Oklopna vozila i oklopne postrojbe u Drugom svjetskom ratu u Hrvatskoj, II. dio – Oklopna vozila sila osovine od travnja 1941. do rujna 1945.*, Adamić d.o.o., Rijeka 2008.
- Radelić, Zdenko, *Križari – gerila u Hrvatskoj 1945–1950*, Hrvatski institut za povijest, ALFA, Zagreb 2011.
- Radulović, Milica, *Ustaški logori u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941 – 1945.*, C-print, Beograd 1995.
- Rafaelić, Daniel, *Kinematografija u NDH*, Ljevak, Zagreb 2013.
- Raičević, Veliša Psunjski, *Hrvati u svetlosti istoriske istine*, Nikola Pašić, Beograd 1994.
- Ramet, Sabrina P. (ur.), *Nezavisna Država Hrvatska 1941.–1945. – Zbornik radova*, Alinea, Zagreb 2009.
- Ramet, Sabrina P. (ed.), *The Independent State of Croatia 1941–45*, Routledge, Oxon – New York, 2015.
- Rapaić, Mirko, *Lička tragedija*, Srpska reč, Beograd 1999.
- Remay Benčić, Tea, Danijel Balaban, *Spomen područje Jasenovac, Jasenovac Memorial Site*, Jasenovac 2006.
- Riffer, Milko, *Grad mrtvih – Jasenovac 1943*, Naklada Pavičić, Zagreb 2011.
- Riveli, Marco Aurelio, *Nadbiskup genocida*, Jasen, Nikšić 1999.
- Rivelli, Marco Aurelio, *Zatajeni genocid, Nezavisna Država Hrvatska 1941–1945*, Cipetić, Zagreb 2002.
- Rojnica, Ivo, *Susreti i doživljaji (1938.–1945.)*, DoNeHa, Zagreb 1994.
- Rojnica, Ivo, *Susreti i doživljaji (1945.–1975)*, DoNeHa, Zagreb 1995.

- Romano, Jaša, *Jevreji Jugoslavije 1941–1945. Žrtve genocida i učesnici narodnooslobodilačkog rata*, Savez jevrejskih opština Jugoslavije, Beograd 1980.
- Rover, Srećko, *Svjedočanstva i sjećanja*, Protektor, Zagreb 1995.
- Ručnov, Marko, *Zašto Jasenovac, Separat No. 1, Nomenklatura zla (uz primere ljudskog dobra i pravedništva) jasenovačkog sistema ustaških logora*, Nikola Pašić, Beograd 2004.
- Rulitz, Dr. Florian Thomas, *Bleiburška i Vetrinjska tragedija*, Počasni bleiburški vod, Zagreb 2012.
- Sabljak, Tomislav, *Hrvatsko državno kazalište u Zagrebu 1941.–1945.*, HAZU, Zagreb 2009.
- Sadkovich, James J., *Italija i ustaše 1927.–1937.*, Golden marketing, Zagreb 2010.
- Sagrak, Darko, *Zagreb 1941.–1945.*, Darko Sagrak, Zagreb 1995.
- Sagrak, Darko, *Mile Budak o sebi i drugi o njemu*, Darko Sagrak, Zagreb 2006.
- Sagrak, Darko, *Nezavisna Država Hrvatska – prijepori i mitovi*, Darko Sagrak, Zagreb 2010.
- Samardžija, Marko, *Hrvatski jezik u NDH*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 1993.
- Samardžija, Marko, *Hrvatski jezik, pravopis i jezična politika u NDH*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 2008.
- Samardžija Marko (ur.), *Jezični purizam u NDH*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb 1993.
- Savic, Dragan, Boris Ciglic, *Croatian Aces of World War 2*, Osprey, Oxford 2002.
- Schindley, Wanda, Peter Makara (eds.), *Jasenovac: Proceedings of the First International Conference and Exhibit on the Jasenovac Concentration Camps: October 29–31, 1997*, Dallas Publishing, Dallas 2005.
- Sekulić, Milisav, *General Danon, zatočenik časti*, Fond za istraživanje genocida, Beograd 2008.
- Simić, Sima, *Tuđinske kombinacije oko NDH*, Grafički zavod Titograd, Titograd 1958.
- Simonović, Budo, *Ognjena Marija Livanjska*, Svetigora, Udruženje građana „Ognjena Marija Livanjska”, Cetinje – Beograd 2014.
- Sindik, Dušan (ur.), *Sećanja Jevreja na logor Jasenovac*, Savez jevrejskih opština Jugoslavije, Beograd 1972.
- Sinovčić, Marko, *NDH u svjetlu dokumenata*, Vratna Gora, Zagreb 1998.
- Skoko, Savo, *Pokolji hercegovačkih Srba '41*, Stručna knjiga, Beograd 1991.
- Skoko, Savo, *Krvavo kolo hercegovačko: 1941–1942.*, 1 – 2, Prosvjeta Republike Srpske, Planeta, Pale – Beograd 1999.
- Skoko, Savo, Milan Grahovac, *Zločini Nezavisne Države Hrvatske i nemačkog okupatora u Hercegovini 1941 – 1945, zbornik dokumenata*, knjiga I – II, Srpsko prosvjetno i kulturno društvo „Prosvjeta”, Filip Višnjić, Opština Gacko, Gacko – Beograd 2012.

- Slijepčević, Đoko, *Istorija Srpske pravoslavne crkve za vreme Drugog svetskog rata i posle njega*, BIGZ, Beograd 1991.
- Springer, Zvonko, *Moj križni put*, Osječka riječ, Vinkovci 1999.
- Stanojević, Branimir, *Alojzije Stepinac, zločinac ili svetac (dokumenti o izdaji i zločinu)*, Nova knjiga, Beograd 1986.
- Stanojević, Branimir, *Under the wing of fascism: Andrija Artuković and the „Ustaša” regime*, Tanjug, Belgrade 1986.
- Stanojević, Branimir, *Ustaški ministar smrti*, Nova knjiga, Beograd 1986.
- Stella, Alexander, *The Triple Myth: A Life of Archbishop Alojzije Stepinac*, Columbia University Press, New York 1987.
- Stojnić, Bojan, Radovan Pilipović, Veljko Đurić Mišina, *Svjedočenja o zatiranju, Prilozi za istoriju stradanja Srba Eparhije banjalučke 1941. godine*, Arhiv Republike Srpske, Arhiv Srpske pravoslavne crkve, Muzej žrtava genocida, Beograd 2016.
- Strugar, Vlado, *Jugoslavija 1941.–1945.*, Partizanska knjiga, Beograd 1978.
- Stuckart, Wilhelm u. Globke, Hans, *Kommentare zur deutschen Rassengesetzgebung. Bd. 1: Reichsbürgergesetz v. 15.9.1935. Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre v. 15.9.1935. Gesetz zum Schutze der Erbgesundheit des deutschen Volkes (Ehegesundheitsgesetz) v. 18.10.35*, Berlin 1936
- Stuparić, Darko (ur.), *Tko je tko u NDH*, Minerva, Zagreb 1997.
- Sulejmanpašić, Nedžad, *Od Sarajeva do Bleiburga i povratak*, Medlis islamske zajednice Zagreb, Zagreb 2006.
- Šakić, Dinko, *S poglavnikom u Alpama*, Laus, Split 2001.
- Škiljan, Filip, *Politički zatvorenici u logorima Jasenovac i Stara Gradiška*, Javna ustanova Spomen-područje Jasenovac, Zagreb 2009.
- Škiljan, Filip, *Hrvatsko Zagorje u Drugom svjetskom ratu 1941.–1945*, Plejada, Zagreb 2012.
- Škiljan, Filip, *Organizirana prisilna iseljavanja Srba iz NDH*, Srpsko narodno vijeće, Zagreb 2014.
- Škvarna, Dušan et al., *Slovak History: Chronology & Lexicon*, Bolchazy–Carducci Publishers, Wauconda 2002.
- *Tajni dokumenti o odnosima vatikana i ustaške NDH*, Biblioteka društva novinara Hrvatske, Zagreb 1952.
- Terzić, Velimir, *Slom kraljevine Jugoslavije 1941.: uzroci i posljedice poraza*, Narodna knjiga, Beograd 1982.
- *The Crimes of the Fascist Occupants and Their Collaborators Against Jews in Yugoslavia / Zločini fašističkih okupatora i njihovih saradnika protiv Jevreja u Jugoslaviji*, Jasenovac Research Institute, Belgrade – New York 2005.
- Tolstoj, Nikolaj, *Ministar i pokolji – Bleiburg i Kočevski Rog 1945.*, Nakladni zavod Matice hrvatske, Zagreb 1991.
- Tomašević, Jozo, *Rat i revolucija u Jugoslaviji 1941–1945.: okupacija i kolaboracija*, Europapress holding: Novi Liber, Zagreb 2010.

- Tonković, Pavao, *Kako je Vatikan skrivao poglavnika NDH dr. Antu Pavelića*, Vlastita naklada, Zagreb 2008.
- Trbojević, Danilo, *Sećanje na zlo: politika komemoracije žrtava nacističkih i ustaških logora*, Muzej žrtava genocida, Srpski genealoški centar, Beograd 2014.
- Trifković, Srdja, *Ustaša: Croatian separatism and European politics, 1929–1945*, The Lord Byron foundation for Balkan studies, Chicago 1998.
- Trifković, Srđa, *Ustaše, Balkansko srce tame*, Catena Mundi, Beograd 2016.
- Trklja, Milivoje, *Korička jama – Prva masovna grobnica Srba u NDH*, ABC Glas, Beograd 1992.
- Tuđman, Franjo, *Okupacija i revolucija: dvije rasprave*, Institut za historiju radničkog pokreta, Zagreb 1963.
- Tuleković, Tanja, *Knjiga iz tišine: ustaški zločin genocida u selu Međeda, 1941–1945. godine*, Gambit, Javna ustanova „Spomen područja Donja Gradina”, Jagodina – Kozarska Dubica 2012.
- Visočak Meho, Bejdo Sobica, *Jasenovac-žrtve rata prema podacima Statističkog zavoda Jugoslavije*, Bošnjacki institut, Sarajevo 1998.
- Vojinović, Aleksandar, *Zločin je bježao na zapad*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1987.
- Vojinović, Aleksandar, *Ante Pavelić*, Centar za informacije i publicitet, Zagreb 1988.
- Vojinović, Aleksandar, *NDH u Beogradu*, Naklada Pavičić, Zagreb 1995.
- Vojinović, Aleksandar, *Nije sramota biti Hrvat, ali je peh – velike i male tajne NDH*, Naklada Pavičić, Zagreb 1999.
- Vojinović, Aleksandar, Boris Vlašić, *Križni put*, Start, Zagreb 1991.
- Vormbaum, Thomas, *Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte*, Springer, Heidelberg 2011.
- Vrančić, Vjekoslav, *U službi domovine*, HB Press, Washington 2007.
- Vrkljan, Andro, *Argonauti 20. stoljeća: Povijest hrvatske pomorske legije na Crnom moru 1941–1944*, HDA, Zagreb 2011.
- Vukčević, Slavko (ur.), *Zločini na jugoslovenskim prostorima u Prvom i Drugom svjetskom ratu, Zbornik dokumenata, tom I, Zločini Nezavisne države Hrvatske 1941.–1945.*, Vojnoistorijski institut, Beograd 1993.
- Vuković, Goran, *Operacija gvardijan*, Mladost, Zagreb 1957.
- Vuković, Goran, *Klopka za koljače*, Spomen područje Jasenovac, Jasenovac 1975.
- Whitman, James Q., *Hitler's American model-the United States and the Making of Nazi Race Law*, Princeton University Press, Princeton – Oxford 2017.
- Yeomans, Rory, *The Ustasha Regime and the Cultural Politics of Fascism, 1941–1945*, Pittsburg University Press, Pittsburg 2013.
- Yeomans, Rory, *Visions of Annihilation: The Ustasha Regime and the Cultural Politics of Fascism, 1941–1945*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 2013.
- Zatezalo, Đuro, *Radio sam svoj seljački i kovački posao: svjedočanstva genocida*, Srpsko kulturno društvo Prosvjeta, Zagreb 2005.

- Zatezalo, Đuro, *Jadovno – Kompleks ustaških logora 1941*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2007.
- Zatezalo, Đuro, *Jadovno – Zbornik dokumenata*, Muzej žrtava genocida, Beograd 2007.
- Zelić, Benedikta, *Nezavisna Država Hrvatska u mom sjećanju*, Naklada Bošković, Split 2007.
- Zinaić, Petar, *Genocid na Kordunu i okolici 1941–1945*, Stručna knjiga, Beograd 1996.
- Zlatar, Pero, *Meta poglavlak 1–3*, Jutarnji list EPH, Zagreb 2010.
- *Zločini Crne legije 1942 – 1943. godine u Istočnoj Bosni – zbornik radova*, Muzej žrtava genocida, Rimski municipium, Srebrenica – Beograd 2016.
- *Zločini u logoru Jasenovac, Izvještaj Zemaljske komisije Hrvatske za utvrđivanje zločina okupatora i njihovih pomagača*, Zagreb 1946.
- Žanko, Želimir, Nikola Šolić, *Jazovka*, Vjesnik posebno izdanje, Zagreb 1990.
- Žegarac, Vukašin Vujo, *Dnevnik o Jasenovcu*, Prosveta, Beograd 1987.
- Živanović, Srboljub, *Jasenovac – odabrani radovi, članci, intervjui, govori i diskusije*, Pešić i sinovi, Beograd 2012.
- Živković, Biljana, *Jasenovac i srebrenički mit*, Institut za istraživanje srpskih stradanja u XX veku, Hrišćanska misao, Beograd 2011.
- Živković, Nikola (ur.), *Srbi u memoarima Hermana Nojbahera*, Jasen, Beograd 2007.
- *Život u NDH – fotomonografija*, Jutarnji list, Zagreb 2010.

Članci:

- Aralica, Višeslav, „Platonova Država u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj. Ideja, stvarnost i cenzura”, *Filozofska istraživanja* 3/2006, Hrvatsko filozofsko društvo, Zagreb 2006.
- Barčot, Tonko, „Vlast Nezavisne Države Hrvatske na otoku Korčuli”, *Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Zadru* 53/2011, Zadar 2011.
- Barić, Nikica, „O osnutku i djelovanju Hrvatske Pravoslavne Crkve tijekom 1942. i 1943. godine: primjer Velike Župe Posavje”, *Croatica Christiana Periodica* 74/2014, Zagreb 2014.
- Bartulin, Nevenko, „Ideologija nacije i rase: ustaški režim i politika prema Srbima u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj 1941–1945”, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu* 1/2007, Zagreb 2017.
- Bednjanec-Vuković, Aleksandra, „Prilozi o ND u časopisu ‘Hrvatska revija’ od 1951. do 1971. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2000, Zagreb 2000.
- Biondich, Mark, „Religion and Nation in Wartime Croatia: Reflections on the Ustaša Policy of Forced Religious Conversions”, *Slavonic and East European Review* 1/2005, New York 2005.

- Blažević, Robert, Amina Alijagić, „Antižidovstvo i rasno zakonodavstvo u fašističkoj Italiji, nacističkoj Njemačkoj i ustaškoj NDH”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 2/2010, Rijeka 2010.
- Bućin, Rajka, „Prilog poznavanju institucija: Zakonski okvir rada velikih župa NDH”, *Arhivski vjesnik* 44/2001, Zagreb 2001.
- Dizdar, Zdravko, „Logori na području sjeverozapadne Hrvatske u toku drugog svjetskog rata 1941–1945. godine”, *Časopis za suvremenu povijest*, 1–2/1990, Zagreb 1990, 83–110.
- „Dužnost kućevlastnika držati stan u upotrebljivom stanju”, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 11/1944, Zagreb 1944.
- Đurić, Veljko, „Sudbine arhijereja i sveštenika Srpske pravoslavne crkve u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj prema objavljenim dokumentima Srpske patrijaršije”, *Zbornik o Srbima u Hrvatskoj*, Srpska akademija nauka i umetnosti 4/1999, Beograd 1999.
- Đurić, Vladimir, Miloš Stanković, „Državnopravni karakter tzv. Nezavisne Države Hrvatske”, *Pravo na nezaborav: pravni i antropološki aspekti kulture sećanja na žrtve NDH u Drugom svjetskom ratu* (ur. Gideon Grajf et al.), Institut za holokaust Šem Olam, Izrael – Institut za istraživanje Jasenovca, SAD – Etnografski institut SANU – Institut za uporedno pravo, Beograd 2017.
- Franolić, Vladimir, „Primjena i tumačenje poreznih zakona”, *Mjesečnik – Glasilo Hrvatskoga pravničkog društva* 6/1943, Zagreb 1943.
- Geiger, Vladimir, „Brojdbeni pokazatelji o žrtvama logora Jasenovac, 1941.–1945. (procjene, izračuni, popisi)”, *Časopis za suvremenu povijest* 2/2013, Zagreb 2013.
- Goldstein, Ivo, „Holocaust in Croatia”, *Antisemitism: A Historical Encyclopedia of Prejudice and Persecution*, Vol. 1 (ed. Richard S. Levy), ABC-CLIO, Santa Barbara 2005.
- Grahek Ravančić, Martina, „The work of the Land Commission for Investigation of War Crimes of the Occupiers and Their Collaborators: Analysis Based on Set Task and Cases”, *Review of Croatian history* 1/2012, Zagreb 2012.
- Grbešić, Grgo, „Prijelazi Židova u katoličku crkvu u Đakovačkoj i Srijemskoj biskupiji od 1941. do 1945.”, *Croatica Christiana periodica* 52/2003, Zagreb 2003.
- Grünfelder, Anna Maria, „Nepoznati aspekti nacionalsocijalizma: prinudni i robovski radnici i radnice iz podravskog prostora”, *Podravina* 8/2005, Koprivnica 2005.
- Hameršak, Filip, „O Matici, Hrvatskoj, fašizmu i historiografskom objašnjenju”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2010, Zagreb 2010.
- Jonjić, Tomislav, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, Zagreb 2011.
- Jura, Ana, „Ženska kaznionica u Požegi za vrijeme Nezavisne Države Hrvatske (1941.–1944.)”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2013, Zagreb 2013.

- Karakaš Obradov, Marica, „Migracije srpskog stanovništva na području Nezavisne Države Hrvatske tijekom 1941. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, Zagreb 2011.
- Kašić, Dušan, „Srpska crkva u tzv. Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Srpska pravoslavna crkva, 1920–1970*, Beograd 1971.
- Kevo, Mario, „Počeci logora Jasenovac”, *Scrinia Slavonica* 3/2003, Slavonski Brod, 2003.
- Kevo, Mario, „Posjet poslanika Međunarodnog odbora Crvenog križa logorima Jasenovac i Stara Gradiška u ljeto 1944.”, *Časopis za suvremenu povijest* 2/2008, Zagreb 2008.
- Kisić Kolanović, Nada, „Muslimanska inteligencija i islam u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2004, Zagreb 2004.
- Kisić Kolanović, Nada, „‘Islamska varijanta’ u morfologiji kulture NDH 1941.–1945.”, *Časopis za suvremenu povijest*, 1/2007, Zagreb 2007.
- Kisić Kolanović, Nada, „Siegfried Kasche: njemački pogled na Hrvatsku 1941. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, Zagreb 2011.
- Kisić Kolanović, Nada, „Ivo Politeo: povijesna stvarnost Nezavisne Države Hrvatske iz odvjjetničke pozicije”, *Časopis za suvremenu povijest* 2/2013, Zagreb 2013.
- Kobsa, Leopold, „O organizaciji ustaškog aparata vlasti za provođenje terora u tzv. NDH”, *Zagreb u NOB-u i socijalističkoj revoluciji*, Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske, Zagreb 1971.
- Kolanović, Josip, „Holocaust in Croatia: Documentation and Research Perspectives”, *Arhivski vjesnik* 39/1996, Zagreb 1996.
- Kovačić, Davor, „Osnivanje župskih redarstvenih oblasti u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj i djelovanje višeg redarstvenog povjerenstva u Srijemu 1942.”, *Scrinia Slavonica* 1/2005, Slavonski Brod 2005.
- Kovačić, Davor, „Obilježja njemačkog policijskog sustava u NDH od 1941. do 1945. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2007, Zagreb 2007.
- Kovačić, Davor, „Kazneno zakonodavstvo i sustav kaznionica i odgojnih zavoda u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Scrinia Slavonica* 1/2008, Slavonski Brod 2008.
- Kovačić, Davor, „Odnos policijsko-obavještajne službe Nezavisne Države Hrvatske prema Italiji 1941.–1943. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2008, Zagreb 2008.
- Kovačić, Davor, „Redarstvo Nezavisne Države Hrvatske uvodi red na zagrebačkim ulicama 1941. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 2/2012, Zagreb 2012.
- Kraus, Božidar, „O odlaganju deložacije povodom podnesene opozicione tužbe”, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkoga društva* 11/1944, Zagreb 1944.
- Krišto, Jure, „Crkva i država. Slučaj vjerskih prijelaza u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Dijalog povjesničara i istoričara*, sv. 1 (ur. Hans Georg Fleck, Igor Graovac), Friedrich-Naumann-Stiftung, Zagreb 2000.

- Krišto, Jure, „Navodna istraga Svete Stolica o postupcima hrvatskoga episkopata vezanima za vjerske prijelaze u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Croatica Christiana periodica* 49/2002, Zagreb 2002.
- Kulaš, Juraj, „Da li ‘kazneno’ ili ‘krivično’ pravo?”, *Mjesečnik* 1–2/1942, Zagreb 1942.
- Labus, Alan, „Tisak NDH o svjetskim ratnim događajima”, *Časopis za suvremenu povijest*, 2/2004, Zagreb 2004.
- Labus, Alan, „Politička propaganda i kulturna revolucija u ‘Nezavisnoj Državi Hrvatskoj’“, *Informatologia* 3/2011, Zagreb 2011.
- Labus, Alan, „Ustasha Propaganda on the 1943 Big Three Conference in Tehran, and the Significance of the Allied Decisions for the Outcome of World War II, the Defeat of the Third Reich and the Downfall of the Independent State of Croatia”, *Informatologia* 3–4/2015, Zagreb 2015.
- Lengel-Krizman, Narcisa, „Prilog proučavanju terora u tzv. NDH. Ženski sabirni logori 1941–1942. godine”, *Povijesni prilozi* 4/1985, Zagreb 1985.
- Lengel-Krizman, Narcisa, „Logori za Židove u NDH”, *Antisemitizam, holokaust, antisifašizam*, Židovska općina Zagreb, Zagreb 1996.
- Macut, Petar, „Katolički tisak o uspostavi Nezavisne države Hrvatske 10. travnja 1941. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2015, Zagreb 2015.
- Macut, Petar, „Prilog raspravi o vjerskim prijelazima u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj na primjeru katoličkog tiska”, *Croatica Christiana periodica* 77/2016, Zagreb 2016.
- Marđetko, Aleš, „Predstavništvo Nezavisne Države Hrvatske u Mariboru 1941.–1945.”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2003, Zagreb 2003.
- Maticka, Marijan, „O istraživanju povijesti Nezavisne Države Hrvatske”, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu* 1/1995, Zagreb 1995.
- Neumann, Franz L., „The Change in the Function of Law in Modern Society”, *The Rule of Law under Siege* (ed. William E. Scheuerman), University of California Press, Berkeley 1996.
- Obrknežević, Miloš, „Razvoj pravoslavlja u Hrvatskoj i Hrvatska pravoslavna crkva”, *Hrvatska zauvijek-prilozi hrvatskoj državotvornoj misli*, Zagreb 1996.
- Ognyanova, Irina, „Religion and Church in the Ustasha Ideology (1941–1945)”, *Croatica Christiana periodica* 33/2009, Zagreb 2009.
- Patafta, Daniel, „Progona bosanskih grkokatolika u Kraljevini SHS/Jugoslaviji na stranicama tadašnjeg katoličkog tiska”, *Croatica Christiana periodica* 75/2015, Zagreb 2015.
- Pilar, Ivo, „Katolički tisak o uspostavi Nezavisne Države Hrvatske 10. travnja 1941. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2015, Zagreb 2015.
- Pilić, Stipo, Blanka Matković, „Poslijeratni zarobljenički logor Jasenovac prema svjedočanstvima i novim arhivskim izvorima”, *Radovi Zavoda za povijesne znanosti HAZU u Zadru* 56/2014.

- Razum, Stjepan, „Sveta Stolica, Nezavisna Država Hrvatska i Katolička crkva u Hrvatskoj 1941–1945”, *Fontes* 1/1996, Zagreb 1996.
- Razum, Stjepan, „Dugo očekivani odgovor. Uz predstavljanje knjige: Jure Krišto, Sukob simbola. Politika, vjere i ideologije u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2002, Zagreb 2002.
- Razum, Stjepan, „Nekrofilski antifašisti i njihove laži o NDH i ustašama”, *Hrvatski tjednik*, 28. februar 2016.
- Savić, Sanja, „Pravni položaj Srba u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu* 1/2010, Istočno Sarajevo 2010.
- Srpak, Nikolina, „Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske (1941.–1945.)”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 2/2006, Zagreb 2006.
- Staničić, Frane, „Neka javnopravna ograničenja vlasništva u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju od 1852. do 1918.”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu* (5–6)/2013, Zagreb 2013.
- Stanoš, Ivo, „Kako da se razterete sudovi?”, *Mjesečnik: glasilo Hrvatskoga pravničkog društva* 7–8/1943, Zagreb 1943.
- Steinberg, Jonathan, „Types of Genocide? Croats, Serbs and Jews, 1941–5”, in: *The Final Solution. Origins and Implementation* (ed. D. Cesarani), Routledge, London – New York 1996.
- Šadek, Vladimir, „Postupanje ustaškog režima s imovinom Židova i Srba u kotarima Koprivnica i Đurđevac (1941.–1942.)”, *Podravina* 28/2015, Koprivnica 2015.
- Škiljan, Filip, „Mlaka i Jablanac, nestala sela”, *Pro tempore* 3/2006, Zagreb 2006.
- Škiljan, Filip, „Stradanje Srba u Jasenovcu u Drugom svjetskom ratu”, *Pro tempore* 4/2007, Zagreb 2007.
- Škiljan, Filip, „Odnos ustaške vlasti na Kalniku i u potkalničkom kraju prema Srbima, Židovima i Romima 1941. godine”, *Cris* 1/2009, Križevci 2009.
- Škiljan, Filip, „Stradanje Srba, Roma i Židova u virovitičkom i slatinskom kraju tijekom 1941. i početkom 1942. godine”, *Scrinia Slavonica* 1/2010, Slavonski Brod 2010.
- Škiljan, Filip, „Teror ustaškog režima nad srpskim stanovništvom na području kotareva Vrbovsko, Delnice i Ogulin u proljeće i ljeto 1941. godine”, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu* 1/2011, Zagreb 2011.
- Škiljan, Filip, „Prisilno iseljavanje Srba iz Moslavine 1941. godine”, *Historijski zbornik* 1/2012, Zagreb 2012.
- Škiljan, Filip, „Prisilno iseljavanje Srba iz Podravine i Kalničkog prigorja u ljeto i ranu jesen 1941. godine”, *Cris* 1/2012, Križevci 2012.
- Škiljan, Filip, „Starokatolička crkva u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj”, *Historijski zbornik* 1/2014, Zagreb 2014.
- Škiljan, Filip, „‘Akcija Crkveni Bok’“, *Radovi Zavoda za hrvatsku povijest Filozofskoga fakulteta Sveučilišta u Zagrebu* 1/2005, Zagreb 2015.

- Škiljan, Filip, „Vjerski prijelazi s pravoslavne na rimokatoličku i grkokatoličku vjeroispovijest na području kotara Križevci u vrijeme NDH”, *Cris: časopis Povijesnog društva Križevci* XVII, 1/2015, Križevci 2015.
- Škiljan, Filip, „Vjerski prijelazi s pravoslavne na rimokatoličku i grkokatoličku vjeroispovijest na području kotareva Pakrac i Daruvar između 1941. i 1945.”, *Zbornik Janković* 1/2015, Daruvar 2015.
- Škiljan, Filip, „Vjerski prijelazi s pravoslavne na rimokatoličku i grkokatoličku vjeroispovijest u Podravini između 1941. i 1945. godine”, *Podravina* 29/2016, Koprivnica 2016.
- Štambuk-Škalić, Marina, „Arhivska građa o nadbiskupu Stepincu i sudskom procesu u fondovima Hrvatskog državnog arhiva”, *Croatia Christiana periodica* 40/1997, Zagreb 1997.
- Zuckerman Itković, Boško, „Funkcija protužidovske propagande zagrebačkih novina u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj od travnja do srpnja 1941. godine”, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2006, Zagreb 2006.
- Živaković-Kerže, Zlata, „Podržavljenje imovine Židova u Osijeku u NDH”, *Časopis za suvremenu povijest* 1/2007, Zagreb 2007.

Literatura u elektronskom formatu:

- „Axis Invasion of Yugoslavia”, *Holocaust Encyclopedia*, <https://www.ushmm.org/wlc/en/article.php?ModuleId=10005456>, 10. septembar 2017.
- Avdić Pejičić, Haris, *Pro Aris et Focis: the Roman Catholic Church and the Independent State of Croatia*, Pecob's Volumes, MIREES, www.pecob.eu, 10. septembar 2017.
- Shelah, Menachem, *Encyclopedia of the Holocaust. Croatia*, Yad Vashem, Jerusalem 1990, <http://emperor.vwh.net/croatia/encr.pdf>, 10. septembar 2017.
- Srsan, Stjepan, „Ethnic Changes in Baranja 1918–1995”, *Southeastern Europe 1918–1995* (ed. Aleksander Ravlic), <http://www.hic.hr/books/seeurope/008e-srsan.htm#top>, 17. oktobar 2017.

Lektor i korektor

Irena Popović

Tehnički urednik

Jovan Đorđević

Priprema za štampu

Dosije studio, Beograd

Štampa

JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-737-1

Tiraž

200

Adresa redakcije

Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet

Centar za izdavaštvo i informisanje

Bulevar kralja Aleksandra 67

Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776

e-mail: centar@ius.bg.ac.rs

web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34(497.13)"1941/1945"(082)

PRAVNI poredak Nezavisne Države Hrvatske / priredili Boris Begović, Zoran S. Mirković. – Beograd : Univerzitet, Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2017 (Beograd : Glasnik). – 336 стр. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici / Pravni fakultet, Beograd)

Prema predgovoru, ovo je zbornik radova sa konferencije „Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske“, održane 30. marta 2017. godine u Beogradu. – Tiraž 200. – Стр. 7–8: Предговор / уредници. – Напомене и библиографске референце уз текст. – Библиографија: стр. 315–336.

ISBN 978-86-7630-737-1

а) Правни систем – Независна Држава Хрватска – 1941–1945 – Зборници

COBISS.SR-ID 254809100

721

ORNOVITE PREDPLATNI
LIST IZLAZI DNEVNO OSM
NEDJELJE I BLAGDANA
UPRAVA, UREDNIŠTVO
I ODPRAVNIŠTVO LISTA
nalaze se u palači Hrvatske
Državne Tiskare Zagreb,
Frankopanska ulica broj 26
Uvrštenje za oglašje plaća
se po stalnom cjeniku. —
Rukopisa se neće vraćati

NARODNE NOVINE

SLUŽBENI LIST NEZAVISNE DRŽAVE HRVATSKE

POSTARINA PLACENA
PREDPLATA:
za 1 mjesec . . . Din. 25
za 3 mjeseca . . . Din. 75
za 6 mjeseci . . . Din. 150
za 1 godinu . . . Din. 300
Pojedini broj stoji Din. 2
Telefon uprave, uredništva
i odpravnitva:
broj 36-14
Broj tek. računa 36-193

God. CV

ZAGREB, srijeda 30 travnja 1941

Broj 15

POSEBNI OTISAK

ZAKONSKA ODREDBA

o državnom grbu, državnoj zastavi, Poglavnikovoju zastavi, državnom pečatu, pečatima državnih i samoupravnih ureda



DRŽAVNI GRB (§ 1)



DRŽAVNA ZASTAVA (§ 2)

„Svi državni službenici bez obzira na svojstvo, u uredu i izvan ureda imaju jedan pozdrav i odgovor na pozdrav: 'Spremni!'.

Uz glasni pozdrav u uredu i izvan ureda imaju se svi državni službenici pozdravljati još istodobno dizanjem desne ruke do 45° t. j. da kut ispružene ruke sa vodoravnom crtom čini polovicu pravog kuta. Ruka se mora podpuno pružiti sa sastavljenim prstima i palcem“.



Uputa o pozdravljanju državnih službenika, *Narodne novine*, br. 28, 4. veljače 1942.

ISBN 978-86-7630-737-1

