

# Državnopravni problemi Hrvatske tijekom II.svjetskog rata

---

Lozić, Ivona

Master's thesis / Diplomski rad

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Humanities and Social Sciences / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Filozofski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:142:826470>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-22**



Repository / Repozitorij:

[FFOS-repository - Repository of the Faculty of Humanities and Social Sciences Osijek](#)



Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku  
Filozofski fakultet  
Diplomski studij pedagogije i povijesti

Ivona Lozić

**Državnopravni problemi Hrvatske tijekom Drugog svjetskog rata**

Diplomski rad

Mentor: doc. dr. sc. Zlatko Đukić

Osijek, 2020.

Sveučilište J. J. Strossmayera u Osijeku  
Filozofski fakultet Osijek  
Odsjek za povijest  
Dvopredmetni diplomski studij pedagogije i povijesti – nastavnički smjer

Ivona Lozić

**Državnopravni problemi Hrvatske tijekom Drugog svjetskog rata**

Diplomski rad

Humanističke znanosti, povijest, hrvatska i svjetska moderna i suvremena povijest

Mentor: doc. dr. sc. Zlatko Đukić

Osijek, 2020.

## IZJAVA

Izjavljujem s punom materijalnom i moralnom odgovornošću da sam ovaj rad samostalno napravio te da u njemu nema kopiranih ili prepisanih dijelova teksta tuđih radova, a da nisu označeni kao citati s napisanim izvorom odakle su preneseni. Svojim vlastoručnim potpisom potvrđujem da sam suglasan da Filozofski fakultet Osijek trajno pohrani i javno objavi ovaj moj rad u internetskoj bazi završnih i diplomskih radova knjižnice Filozofskog fakulteta Osijek, knjižnice Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku i Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu.

U Osijeku, 1. srpnja 2020. godine

Ivana Lozić 0122218971

ime i prezime studenta, JMBAG

## SAŽETAK

U hrvatskom društvu tijekom Drugoga svjetskog rata mogu se prepoznati dvije proaktivne temeljne državnopravne vizije. Prva i desna proaktivna vizija je ustaška koja je ostvarena kroz Nezavisnu Državu Hrvatsku osnovanu 10. travnja 1941. godine na čelu s Antom Pavelićem kao poglavnikom koji u rukama drži zakonodavnu, upravnu i vojnu vlast. Nekoliko puta je sazivan Hrvatski državni sabor, iako je njegova funkcija bila samo fiktivna. NDH je mogla ulaziti u odnose s drugim državama te su je neke države i priznale (iako su to bile samo države Trojnog pakta i njihove marionetske države), što je podrazumijevalo njezinu nezavisnost, ali se ona ne može povezati sa suverenosti koja je bila vezana za volju Njemačke i Italije, što je vidljivo po pitanju teritorijalnog razgraničenja te nedostatka kontrole na svojem teritoriju i nad svojom vojskom. NDH je bila država čija je sudbina bila izravno vezana uz sudbinu Hitlerove Njemačke i Mussolinijeve Italije. S porazom sila Osovine prestala je postojati i NDH. NDH se s gledišta međunarodnog prava ne može smatrati pravom državom.

Druga i lijeva proaktivna državnopravna vizija koja se razvijala gotovo istovremeno s prvom vizijom je komunistička koja je ostvarena kroz tijela nastala u okviru narodno-oslobodilačkog pokreta. U okviru Federativne Narodne Republike Jugoslavije kojom upravljaju Josip Broz Tito i narodno-oslobodilački pokret kao jedna od šest republika osnovana je federalna Hrvatska. Na drugom zasjedanju Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije 1943. godine odlučeno je da će Jugoslavija biti federativna republika sa šest federalnih jedinica. U Hrvatskoj se osniva Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske kao vrhovno tijelo državne vlasti u toj jedinici, na čijem je prvom zasjedanju potvrđena orijentacija na federativno uređenje buduće države. Na trećem zasjedanju ZAVNOH-a u svibnju 1944. taj je organ konstruiran kao državni sabor Federalne Države Hrvatske.

Ono što je zajedničko Pavelićevoj i Titovoj državi jest to što su u obje države osnivane institucije koje su se trebale vezati za hrvatsku državnu tradiciju imenovanjem organa koji su imali privid vezivanja nove vlasti i povijesnih hrvatskih institucija.

**Ključne riječi:** državnopravni problemi, Drugi svjetski rat, Nezavisna Država Hrvatska, federalna Hrvatska

# SADRŽAJ

1. UVOD .....	7
2. NEZAVISNA DRŽAVA HRVATSKA (NDH) U VIHORU DRUGOG SVJETSKOG RATA 3	
2.1. Poraz Jugoslavije i proglašenje NDH.....	3
2.2. Državno uređenje .....	7
2.2.1. Institut poglavnika.....	7
2.2.2. Uspostavljanje organa ustaške vlasti.....	8
2.2.3. Vlada NDH.....	9
2.2.4. Hrvatski državni sabor .....	10
2.2.5. Organizacija uprave.....	12
2.2.6. Sudstvo i pravo.....	14
2.2.7. Organizacija ustaškog poretka .....	17
2.3. Teritorij NDH i problemi s državnim granicama .....	18
2.3.1. Južna granica – spor s Kraljevinom Italijom.....	19
2.3.2. Sjeverna granica – spor s Kraljevinom Mađarskom .....	23
2.3.3. Istočna granica – spor sa Srbijom .....	24
2.3.4. Zapadna granica – spor s Trećim Reichom .....	26
2.3.5. Jugoistočna granica – spor s Crnom Gorom .....	26
2.3.6. Podjela NDH-a na interesne sfere prema dogovoru Trećeg Reicha i Kraljevine Italije .....	27
2.4. Međunarodno priznanje NDH.....	27
3. STVARANJE NOVE JUGOSLAVENSKE DRŽAVE U RAZDOBLJU OD 1941. DO 1945. GODINE.....	29
3.1. Narodno-oslobodilački odbori.....	30
3.2. Osnutak i razvitak AVNOJ-a .....	31
3.3. ZAVNOH i granice Federativne Republike Hrvatske .....	32
3.4. Sporazumi Tito – Šubašić .....	34
3.5. Formiranje Kraljevskog namjesništva i jedinstvene vlade DFJ .....	36
3.6. Privremena narodna skupština 1945. godine.....	37

3.7. Ustavotvorna skupština 1945. godine .....	38
3.8. Međunarodno priznanje Druge Jugoslavije.....	39
4. DRŽAVNOPRAVNI PROBLEMI HRVATSKE TIJEKOM DRUGOG SVJETSKOG RATA .....	41
5. ZAKLJUČAK .....	45
6. LITERATURA.....	47
POPIS SLIKA .....	50

## 1. UVOD

Predmet su diplomskog rada državnopravni problemi Hrvatske tijekom Drugog svjetskog rata. U jeku rata na dijelu nekadašnje Kraljevine Jugoslavije, odnosno na dijelu hrvatskih povijesnih prostora osnovana je nova država pod imenom Nezavisna Država Hrvatska. Kako je budućnost te države bila izravno povezana sa sudbinom fašističke Italije i njemačkog Trećeg Reicha i kako je NDH živjela upravo onoliko koliko je živjela i Hitlerova Njemačka, bilo je očito da nije riječ o samostalnoj državi.<sup>1</sup> Tijekom Drugog svjetskog rata počinju se osnivati partizanski odredi koji žele srušiti ustaški režim. Tako se još za vrijeme postojanja NDH počela osnivati nova Jugoslavija, koja je i uspostavljena u svibnju 1945. godine nakon Hitlerove kapitulacije i propasti NDH. Očito je da je riječ o vrlo burnom razdoblju u hrvatskoj povijesti i da su tijekom Drugog svjetskog rata na prostoru tadašnje NDH postojali određeni državnopravni problemi. Cilj je diplomskog rada analizirati državnopravne probleme Hrvatske za vrijeme Drugog svjetskog rata.

Diplomski rad sadrži šest poglavlja. U uvodu rada analiziraju se predmet, cilj i struktura rada. Drugo poglavlje diplomskog rada vezano je za Nezavisnu Državu Hrvatsku u vihoru Drugog svjetskog rata. U tom se poglavlju rada analiziraju poraz Kraljevine Jugoslavije i proglašenje NDH, državno uređenje u NDH (instituti poglavnik, uspostavljanje organa ustaške vlasti, vlada NDH, Hrvatski državni sabor, organizacija uprave, sudstvo i pravo te organizacija ustaškog poretka), teritorij NDH i probleme s granicama (sporove s drugim državama oko graničnih pitanja), podjelu NDH na interesne sfere koju su dogovorili Hitler i Mussolini te međunarodno priznanje NDH. Treće poglavlje odnosi se na stvaranje nove Jugoslavije od 1941. do 1945. U tom se poglavlju rada analiziraju narodno-oslobodilački odbori, osnutak i razvitak AVNOJ-a, ZAVNOH i granice Federativne Republike Hrvatske, sporazumi Tito-Šubašić, formiranje Kraljevskog namjesništva i jedinstvene vlade DFJ, Privremena narodna skupština 1945. godine, Ustavotvorna skupština iste godine te međunarodno priznanje Druge Jugoslavije. U četvrtom poglavlju analiziraju se

---

<sup>1</sup> Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš. „Međunarodnopravni status Nezavisne Države Hrvatske“. U: Begović, Boris i Mirković, Zoran S. (ur.). *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2018, str. 186.



državnopravni problemi Hrvatske tijekom Drugog svjetskog rata, odnosno na temelju svega što se ističe u prethodnim poglavljima rada izdvajaju se određeni državnopravni problemi. U zaključku se donose određene spoznaje o državnopravnim problemima Hrvatske tijekom Drugog svjetskog rata. Šesto poglavlje diplomskog rada sadrži popis literature. Radu je pridodan i popis slika.

## **2. NEZAVISNA DRŽAVA HRVATSKA (NDH) U VIHORU DRUGOG SVJETSKOG RATA**

Isprva je Hitler planirao uključiti Kraljevinu Jugoslaviju u Trojni pakt, a takav je stav bio utemeljen na cjelokupnosti jugoslavenske države. Međutim, državni udar koji se u Jugoslaviji dogodio krajem ožujka 1941. godine rezultirao je promjenom njegovog mišljenja i doveo do odluke da se Kraljevina Jugoslavija uništi, a tu je odluku podržao i Mussolini.<sup>2</sup> Upravo zbog Hitlerove odluke da se Kraljevina Jugoslavija ipak uništi na dijelu nekadašnjeg prostora te države proglašena je Nezavisna Država Hrvatska.

### **2.1. Poraz Jugoslavije i proglašenje NDH**

Nezavisna Država Hrvatska (u daljnjem tekstu NDH) proglašena je u jeku Drugog svjetskog rata, točnije 10. travnja 1941. godine na ruševinama Kraljevine Jugoslavije, i to pod protektoratom nacističke Njemačke (Trećeg Reicha) i fašističke Kraljevine Italije. Naime, Kraljevina Jugoslavija bila je zbog pritiska njemačke diplomacije prisiljena 25. ožujka 1941. godine u Beču potpisati pristupnicu Trojnom paktu, vojno-političkom savezu koji su sklopile Njemačka, Italija i Japan. Samo dva dana kasnije jugoslavenski, ali probritanski orijentirani vojni časnici pokreću puč i zbacuju s vlasti jugoslavensku vladu Dragiše Cvetkovića i Vladka Mačeka. Istovremeno s vojnim udarom u Beogradu i većim gradovima u Srbiji izbile su višednevne demonstracije. Nakon vojnog udara Dušan Simović, general Vojske Kraljevine Jugoslavije sastavio je vladu i imenovao maloljetnog Petra II. Karađorđevića novim kraljem.<sup>3</sup> U toj novoj vladi našao se i Maček kojem je Simović ponudio mjesto potpredsjednika koje je Maček prihvatio nakon

---

<sup>2</sup> Engelsfeld, Neda. *Povijest hrvatske države i prava: razdoblje od 18. do 20. stoljeća*. Zagreb: Pravni fakultet: N. Engelsfeld, 2002, str. 402.

<sup>3</sup> Goldstein, Ivo. *Povijest: Hrvatska povijest*, sv. 21. Zagreb: Jutarnji list, 2008, str. 367.

što mu je Simović zajamčio da će se poštovati sporazum Cvetković-Maček iz 1939. godine te da će se očuvati Banovina Hrvatska.<sup>4</sup>

Kako bi se osvetio Jugoslaviji zbog sramote koja mu je nanesena Hitler odlučuje odmah reagirati te uništiti Jugoslaviju i potvrditi još jednom Treći Reich kao velesilu. Stoga naređuje napad na Kraljevinu Jugoslaviju 6. travnja 1941. godine. Napad kodnog imena Pothvat 25 počinje bombardiranjem Beograda te prodiranjem njemačke vojske u Jugoslaviju iz Austrije, Mađarske i Bugarske. Prema Hitlerovim predviđanjima njegov napad trebao je biti uspješan.<sup>5</sup> I doista, jugoslavenska vojska gotovo da se i nije branila jer za tako nešto nije bila ni motivirana ni pripremljena za njemački munjeviti način ratovanja (tzv. *Blitzkrieg*). Vojska nije imala ni dovoljno oružja, streljiva ni opreme. Osim toga, jugoslavenska vojska bila je moralno razgrađena socijalnim antagonizmima i nacionalnim trzavicama. Jugoslavija nije imala nikakve šanse obraniti se u tom napadu. Vidjevši da je poraz neminovan, aktualna jugoslavenska vlada s kraljem Petrom II. i generalom Simovićem 14. travnja bježi u inozemstvo.<sup>6</sup> Tri dana nakon toga jugoslavenska vojska je kapitulirala.<sup>7</sup>

Nakon kapitulacije Kraljevine Jugoslavije teritorij je podijeljen između Njemačke, Italije, Mađarske i Bugarske, i to tako što je područje Srbije okupirala Njemačka, veće dijelove današnje Sjeverne Makedonije i manje dijelove današnjega Kosova Bugarska, Mađarska Bačku, južnu Baranju i Međimurje, dok je Italija Rimskim ugovorima anektirala velike dijelove Dalmacije.<sup>8</sup> Također, rubni dijelovi Kraljevine Jugoslavije (manji dijelovi današnje Sjeverne Makedonije te veći dijelovi današnjega Kosova) pripojeni su Albaniji pod talijanskom upravom, današnja Crna Gora također je bila pod talijanskom upravom, dok je područje današnje Slovenije podijeljeno između Njemačke i Italije.

Ostalo je pitanje tko će vladati na novom teritoriju Trećeg Reicha i Kraljevine Italije. Hitler je za svojeg suradnika želio Vladka Mačeka jer je Hrvatska seljačka stranka na čelu s Mačekom

---

<sup>4</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 402.

<sup>5</sup> Kisić-Kolanović, Nada. *NDH i Italija: političke veze i diplomatski odnosi*. Zagreb: Naklada Ljevak: Hrvatski institut za povijest, 2001, str. 45.

<sup>6</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 367-369.

<sup>7</sup> Matković, Hrvoje. *Povijest Jugoslavije: 1918. - 1991. - 2003*. Zagreb: Naklada Pavičić, 2003, str. 243.

<sup>8</sup> Tomasevich, Jozo. *Rat i revolucija u Jugoslaviji: okupacija i kolaboracija: 1941-1945*. Zagreb: EPH: Novi liber, 2010, str. 55-66.

bila uvjerljivo najpopularnija stranka, pa bi Mačekova vladavina unijela mir i sigurnost u Hrvatskoj. Hitler se tako ne bi morao brinuti oko novih političkih previranja u državi ili mogućih vojnih udara. Međutim, koliko god je želio nezavisnu Hrvatsku, Maček nije želio surađivati s totalitarnim režimima, pa je kategorički odbio Hitlerovu ponudu.<sup>9</sup> U tom trenutku uskače Mussolini koji Hitleru predlaže Pavelića koji je za vrijeme Kraljevine Jugoslavije bio prisiljen pobjeći iz države, točnije u Italiju zbog suprotstavljanja beogradskim političarima za koje je smatrao da svojim djelovanjem štete ostalim narodima u Kraljevini Jugoslaviji, pa tako čini štetu i hrvatskom narodu i hrvatskim interesima. Tijekom boravka u Italiji Pavelić je osnovao „Ustašu – hrvatsku revolucionarnu organizaciju“.<sup>10</sup> Mussolini u podupiranju Pavelića vidi vlastiti interes jer mu je to prilika da se domogne hrvatskog dijela jadranske obale.<sup>11</sup> Naime, poslije vojnog udara u Beogradu Mussolini je pozvao Pavelića na razgovor u Rim (Pavelić je tada boravio u Firenci) te mu je priopćio da će poduprijeti ustaše u preuzimanju vlasti na hrvatskom području ako se zadovolje talijanske pretenzije na dalmatinskoj obali.<sup>12</sup> Mussolini to nije učinio bez ikakva uporišta. Naime, još je 1927. godine, prije odlaska u emigraciju i osnivanja ustaškog pokreta, Pavelić kao potpredsjednik Hrvatske pravaške stranke poslao Mussoliniju predmemoriju u kojoj je zatražio podršku Kraljevine Italije u uspostavi nezavisne hrvatske države, a zauzvrat bi Hrvati priznali Italiji pravo na prevlast na Jadranu te bi se odrekli držanja ratne mornarice na Jadranu. Kisić-Kolanović smatra da je zbog obećanja koje je Pavelić time dao Mussoliniju ta promemorija „vrhunac ustaške sirovosti“.<sup>13</sup>

Hitler je smatrao da su Pavelićevi stavovi ekstremni te da Pavelić nikako nema isti ugled u hrvatskom narodu kao što ga je imao Maček.<sup>14</sup> Prema njemačkim podacima o javnoj podršci, ustaški režim je podržavalo samo 2 % hrvatskog pučanstva.<sup>15</sup> Isto tako, Hitler je smatrao da je Pavelić „čovjek Rima“.<sup>16</sup> Međutim, u nedostatku opcija Hitler nevoljko pristaje na Mussolinijev

---

<sup>9</sup> Matković, Hrvoje. *Povijest Hrvatske seljačke stranke*. Zagreb: Naklada Pavičić, 1999, str. 419.

<sup>10</sup> Matković, Hrvoje. *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*. Zagreb: Naklada Pavičić, 2002, str. 34-38.

<sup>11</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 369.

<sup>12</sup> Matković, Hrvoje. *Designirani hrvatski kralj Tomislav II. vojvoda od Spoleta: povijest hrvatsko-talijanskih odnosa u prvoj polovici XX. st.* Zagreb: Naklada Pavičić, 2007, str.

<sup>13</sup> Kisić-Kolanović, Nada, isto, str. 18.

<sup>14</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 369.

<sup>15</sup> Cohen, Phillip J. *Tajni rat Srbije: propaganda i manipuliranje poviješću*. Zagreb: Ceres, 1997, str. 144.

<sup>16</sup> Jareb, Mario. *Ustaško-domobranski pokret: od nastanka do travnja 1941.* Zagreb: Školska knjiga, 2006, str. 570.

prijedlog i uzima Pavelića za suradnika. Tako je u travnju 1941. godine došlo do proglašenja NDH. Pavelićev opunomoćenik Slavko Kvaternik u nazočnosti Edmunda Veessenmayera, opunomoćenika vlade Trećeg Reicha, na Radio Zagrebu je proglasio novu državu.<sup>17</sup>

Pročitana je i izjava Vladka Mačeka koji poziva hrvatski narod da prihvati novu vlast. Međutim, Maček je vrlo brzo uvidio da je njegova izjava koja je pročitana povodom proglašenja NDH bila pogrešna.<sup>18</sup> Kako se politička situacija nastavila razvijati u NDH, tako su Maček te članovi i pristaše HSS-a (uz iznimku manjeg broja nižih dužnosnika) uskraćivale podršku ustaškoj vlasti.<sup>19</sup> Pavelić je već u lipnju zabranio rad svim političkim strankama u državi te rad nekih organizacija koje su mogle utjecati na širenje ustaškog pokreta, pa je tako zabranjen i rad Hrvatskoj seljačkoj stranci, a Maček je u listopadu 1941. godine uhićen i poslan u Jasenovac.<sup>20</sup>

Pavelić je stigao u Zagreb 16. travnja 1941. te je vrlo brzo formirao izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast u novoj državi. Za sebe je odabrao titulu poglavnika NDH te je proglašen premijerom. Osim toga, neko je vrijeme obnašao i dužnost ministra vanjskih poslova.<sup>21</sup>

Nakon višestoljetne borbe NDH je, smatrali su ustaše, proglašena na hrvatskom povijesnom području te su Hrvati napokon ostvarili toliko željenu nezavisnost. Međutim, ironično je (s obzirom na nezavisnost koja se ističe u imenu nove države) što je cijelo vrijeme svojeg postojanja, točnije do prodiranja partizanskih snaga u Zagreb 8. svibnja 1945. godine, suverenitet NDH (a suverenitet je povezan s nezavisnošću) bio ograničen, što znači da NDH nikada nije bila potpuno nezavisna država. Naime, državom je vladao poglavnik Ante Pavelić i ustaški pokret, totalitarni režim koji je bio sličan njemačkom i talijanskom i koji je, kako bi mogao vladati državom, morao surađivati s nacistima i fašistima. Dakle, Hrvatska je nezavisnost morala platiti visokom cijenom, točnije teritorijalnim ustupcima Kraljevini Italiji te stalnom okupacijom trupa sila Osovine.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 369.

<sup>18</sup> Ibid., str. 371.

<sup>19</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 9), str. 423.

<sup>20</sup> Jelić-Butić, Fikreta. *Hrvatska seljačka stranka*. Zagreb: Globus, 1983, str. 72-73.

<sup>21</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 370.

<sup>22</sup> Ibid.

## 2.2. Državno uređenje

Unutarnji ustroj u NDH težio je onom u Njemačkoj i Italiji.<sup>23</sup> Sustav političke i upravne vlasti bio je dvojni, a to znači da je s jedne strane vlast imao državni aparat na čelu s vladom, dok su s druge strane veću vlast imale određene grane ustaškog pokreta. U nastavku se analizira institut poglavnika, uspostavljanje organa ustaške vlasti, vlada NDH, Hrvatski državni sabor, organizacija uprave, sudstvo i pravo te organizacija ustaškog pokreta.

### 2.2.1. Institut poglavnika

Kako je već istaknuto, dr. Ante Pavelić je za sebe izabrao titulu poglavnika, a tu je titulu imao i dok je ustaška organizacija djelovala u emigraciji. Time se željela istaknuti tijesna povezanost vlasti i te organizacije. Pavelić je bio poglavar NDH, premijer i ministar vanjskih poslova. Točnije, Pavelić je na sebe preuzeo ulogu u pregovaranju s Kraljevinom Italijom oko dogovaranja državnih granica. Zapravo je djelovao kao izvršna i zakonodavna vlast u novoj državi. Nakon potpisivanja Rimskih ugovora dužnost ministra vanjskih poslova Pavelić je ipak prestao obnašati te je tu dužnost prepustio dr. Mladenu Lorkoviću, dotadašnjem tajniku u ministarstvu vanjskih poslova.<sup>24</sup>

Kao i drugi državni poglavari, i poglavnik je zapovijedao državnim oružanim snagama te je imenovao i razrješavao dužnosti visoke državne dužnosnike i diplomatske predstavnike, ali i visoke ustaške dužnosnike. Također je potpisivao međunarodne ugovore, dijelio odlikovanja te je mogao proglasiti rat. Međutim, ono što poglavnika razlikuje od drugih šefova države je apsolutna nadređenost i dominantnost nad cijelim upravnim aparatom.<sup>25</sup> Osim toga, treba istaknuti poglavnikovu legislativnu funkciju kao jedinog zakonodavnog čimbenika.<sup>26</sup> Naime, u državi nije

---

<sup>23</sup> Hrvatska enciklopedija, Nezavisna država Hrvatska. Pristup ostvaren 6. travnja 2020. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=43670>.

<sup>24</sup> Ibid., str. 83.

<sup>25</sup> Vukas, Budislav. „Sustav vlasti i uprave u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“. *Pravnik*, 30 (1997), br. 1/2(59/60), str. 144.

<sup>26</sup> Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527.-1945.)*. Zagreb: Arhiv Hrvatske, 1969, str. 449.

zasjedao parlament, odnosno sabor (zasjedao je nekoliko puta, ali je imao samo formalnu funkciju).<sup>27</sup> Prema tome, poglavnik je imao zakonodavnu, upravnu i vojnu vlast, što znači da je u njegovim rukama bila koncentrirana apsolutna moć.<sup>28</sup>

Pavelić je kao poglavnik izdavao zakonske propise uz potporu ministara u čiji su resor spadali predmeti koje je poglavnik želio regulirati zakonskim propisima. U zakonskoj odredbi o Hrvatskom državnom saboru koja je donesena u siječnju 1942. nije bila isključena mogućnost da poglavnik donosi zakonske propise. Zapravo je taj oblik vršenja zakonodavnih funkcija bio jedini za vrijeme zasjedanja Hrvatskog sabora, pa je NDH bila država bez ustava. Nije postojala jedinstvena, kodificirana isprava u kojoj je istaknuto ustrojstvo NDH, već se unutarnji sustav države temeljio na različitim državnim zakonima i odredbama ustavnopravnog sadržaja, a koje je donosio poglavnik.<sup>29</sup> Prema tome, nije bilo govora o političkom životu koji se održava prema pravilima trodiobe vlasti i parlamentarizmu.

### **2.2.2. Uspostavljanje organa ustaške vlasti**

Nakon proglašenja NDH usporedno s reguliranjem njezina međunarodnog priznavanja, uspostavljanja diplomatskih odnosa s drugim državama te utvrđivanja državnih granica sa susjedima pristupilo se unutarnjoj organizaciji države na terenu i izgradnji uprave. Treba napomenuti da je riječ o prilično složenom procesu jer su u unutarnjoj organizaciji države i izgradnji državnog aparata sudjelovali Nijemci i Talijani, što je izazivalo popriličnu smetnju među ustaškom vlasti.<sup>30</sup>

Dana 22. travnja 1941. godine ustaške su vlasti donijele odredbu prema kojoj se činovnici i ostali službenici stavljaju na raspoloženje nadležnim ministrima. U toj se odredbi ističe da je te činovnike i službenike nadležni ministar mogao bez obrazloženja premjestiti na drugo radno mjesto, otpustiti, umiroviti i slično, čime se najavljavao pristup organizaciji upravnog aparata na

---

<sup>27</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 83.

<sup>28</sup> Skupina autora. *Povijest Hrvata: Od 1918. do danas*. Zagreb: Školska knjiga, 2007, str. 166.

<sup>29</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 84.

<sup>30</sup> Ibid., str. 85.

temelju provjere postojećeg.<sup>31</sup> Treba napomenuti da su ustaške vlasti tražile od svih osoba koje su radile u javnoj službi trebale dokazati svoje rasno podrijetlo i rasno podrijetlo njihova bračnog druga.<sup>32</sup>

Nova unutarnja organizacija države i upravnog aparata bila je povjerena ustaškim povjerenicima, odnosno dugogodišnjim pripadnicima ustaškog pokreta. Ustaški povjerenici su imenovali niže dužnosnike u upravnom aparatu i ustaškom pokretu te su razriješili dužnosti neke općinske odbore.<sup>33</sup>

U mnogim krajevima su službenici stare vlasti odmah počeli s radom, ali su u područjima gdje je živjelo nacionalno miješano stanovništvo (primjerice, u Bosni i Hercegovini) to išlo sporije zbog dovođenja novih službenika na pojedina radna mjesta. Osim toga, uspostava vlasti na području koje je bilo pod njemačkom okupacijom tekla je drugačije od uspostave vlasti na području pod talijanskom okupacijom. Naime, njemački vojni zapovjednici su novoj vlasti NDH davali podršku, a Talijani su uzrokovali probleme zbog uspostave talijanske civilne vlasti u području pod svojom okupacijom. Nakon dogovora oko državne granice između NDH i Italije uspostavljena je demilitarizirana zona, pa su u tom području ustaše polako uspostavljale vlast, iako su Talijani i dalje izazivali probleme.<sup>34</sup>

### 2.2.3. Vlada NDH

Vlada Nezavisne Države Hrvatske bila je vrhovno upravno tijelo u državi. Prvu vladu NDH imenovao je Pavelić sljedeći dan nakon dolaska u Zagreb, točnije 16. travnja 1941. godine. Vladu su osim predsjednika (poglavnika) činili dopredsjednik i ministri čiji je broj ovisio o trenutnim potrebama.<sup>35</sup>

Predsjednik vlade, potpredsjednik i ministri su prije preuzimanja službe pred Poglavnikom položili propisanu prisegu te su potpisali iskaz u kojem navode svoju imovinu te izjavu u kojoj se

---

<sup>31</sup> Jelić-Butić, Fikreta. *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska*. Zagreb: Školska knjiga, 1978, str. 100.

<sup>32</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 405.

<sup>33</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 98.

<sup>34</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 85-87.

<sup>35</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 404.



pozivaju na ustašku prisegu da se cijelo vrijeme dok budu obnašali službene dužnosti neće baviti nikakvim drugim privrednim poslovima, da neće primati nikakve nagrade i novac osim plaće koju im daje država.

Državna vlada vršila je državnu upravu koja se obavlja u predsjedništvu vlade, potpredsjedništvu vlade i u sljedećim ministarstvima: ministarstvu vanjskih poslova, hrvatskog domobranstva (poslije oružanih snaga), pravosuđa i bogoštovlja, ministarstvu unutarnjih poslova, državnoj riznici, ministarstvu nastave (kasnije narodne prosvjete), zdravstva, narodnog gospodarstva, seljačkog gospodarstva i prehrane, obrta, veleobrta, trgovine, šumarstva, rudarstva i udružbe.<sup>36</sup> Iako je državna vlada bila glavna ustanova izvršne vlasti, to je bilo samo formalno jer je sve važnije odluke donosio sam Pavelić kao poglavnik.<sup>37</sup>

#### **2.2.4. Hrvatski državni sabor**

Za vrijeme NDH Hrvatski državni sabor sastajao se samo tri puta. Važno je istaknuti da zastupnici u Hrvatskom državnom saboru nisu bili izabrani od naroda, odnosno biračkog tijela, već su u Sabor dospjeli nakon Pavelićeva poziva.<sup>38</sup> Isto tako treba napomenuti da u velikim župama, općinama i kotarevima nije bilo izabranih predstavničkih organa vlasti.<sup>39</sup> Sabor koji je konstituiran za vrijeme NDH prihvaćao je sve državnopravne akte koji su postajali zakoni i koje je potvrdio poglavnik. Sve to jasno je pokazalo da Sabor u NDH nije imao nikakvu stvarnu funkciju, već samo savjetodavnu, dok je u poglavnikovim rukama zapravo bila koncentrirana cjelokupna upravna i zakonodavna moć.<sup>40</sup>

Poglavnik je tek 24. siječnja 1942. godine donio odredbu o sazivanju Hrvatskog državnog sabora. Saborski predstavnici nisu trebali biti izabrani od naroda, već je sam Pavelić odredio da će saborski zastupnici biti živi zastupnici posljednjeg Hrvatskog sabora koji je zasjedao 1918.

---

<sup>36</sup> Begić, Miron Krešimir. *Nezavisna Država Hrvatska: ljetopis 1941.-1945.* Split: Naklada Bošković, 2007, str. 211-212.

<sup>37</sup> Hrvatska enciklopedija, isto (bilj. 23)

<sup>38</sup> Vukas, Božidar, isto, str. 145.

<sup>39</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 93.

<sup>40</sup> Skupina autora, isto, str. 167.

godine, živeći zastupnici izabrani na izborima 1938. godine te osnivači i doživotni članovi Glavnog odbora bivše Hrvatske seljačke stranke, članovi Vijeća bivše Hrvatske stranke prava izabrani 1919. godine, doglavnici, poglavni pobočnici i povjerenici Glavnog ustaškog stana Hrvatskog ustaškog oslobodilačkog pokreta i dva predstavnika njemačke narodne skupine. To je bilo ukupno 217 zastupnika.<sup>41</sup> Među zastupnicima koji su bili pozvani na zasjedanje bili su i neki članovi Hrvatske seljačke stranke (oni koji su bili izabrani na izborima 1938. godine). Nisu pozvani svi, već je izvršen odabir. Međutim, 39 saborskih zastupnika, od čega 28 predstavnika HSS-a (preostalih 11 zastupnika bili su predstavnici bivše Jugoslavenske muslimanske organizacije i neovisnici zastupnici) istupili su odmah na početku zasjedanja Sabora podnošenjem predstavke u kojoj su se pitali gdje je Vladko Maček i zašto je zatvoren te hoće li biti pušten na slobodu.<sup>42</sup>

Prvo zasjedanje Sabora održano je krajem veljače 1942. godine. Tijekom tog zasjedanja Hrvatski državni sabor proglasio je ništavnim sve propise donesene u Kraljevini Jugoslaviji, a koji su vezani za hrvatski narod. Osim toga, na tom su zasjedanju saborski zastupnici prihvatili sve državnopravne činove koji su doneseni od osnivanja NDH. Međutim, tek nakon što je Pavelić potvrdio saborske zaključke oni su mogli biti proglašeni zakonom.<sup>43</sup>

Nakon završetka zasjedanja poglavnik je najavljivao da će se u skladu s novim zakonima koji se donesu ustrojiti novi Sabor. Međutim, Sabor se sastao još samo u travnju i prosincu iste godine, a u sljedećim godinama nije bio više sazivan.<sup>44</sup> Naime, krajem 1942. godine, a uoči posljednjeg zasjedanja Hrvatski državni sabor u svojem je memorandumu, koji je poglavniku podnio predsjednik Sabora Marko Došen, a koji je potpisala većina saborskih zastupnika, kritizirao vanjsku politiku NDH, točnije tražio je poništenje većine članaka Rimskih ugovora, zbog čega je Sabor bio raspušten nakon tog zasjedanja.<sup>45</sup>

NDH je bila totalitarna država, a Sabor imao samo formalnu ulogu, pa se postavlja pitanje zašto je Sabor uopće bio sazivan. Odgovor se vjerojatno krije u povijesnoj ulozi koju je Sabor imao u Hrvatskoj i težnji da se na taj način stabilizira situacija u državi i osigura red i mir, što je Paveliću posebno bilo potrebno nakon potpisivanja Rimskih ugovora čije potpisivanje nije naišlo na

---

<sup>41</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 404.

<sup>42</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 97-98.

<sup>43</sup> Ibid., str. 96-97.

<sup>44</sup> Ibid., str. 98.

<sup>45</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 404.

odobrenje u hrvatskom narodu. Pavelić je sazivanjem Hrvatskog državnog sabora želio pokazati da njegova država ima povijesno opravdanje i da je zakonita, odnosno da je Pavelić pozvan da ostvari samostalnost hrvatske države koja je više stoljeća bila u sastavu različitih država. Sazivanjem Sabora u NDH, za razliku od Kraljevine Jugoslavije za vrijeme koje Hrvatski sabor nije djelovao, povijest se zapravo nastojala staviti u službu ustaške politike.

### 2.2.5. Organizacija uprave

Zakonskom uredbom koja je donesena točno dva mjeseca nakon osnutka NDH administrativno područje te države bilo je podijeljeno u 22 velike župe sa 141 kotarom, 18 kotarskih ispostava te i 978 mjesnih općina.<sup>46</sup>

Velike župe (koje su prikazane na slici 1.) imenovane su prema povijesnim imenima iz srednjovjekovne Hrvatske te BiH kako bi se potvrdio kontinuitet NDH sa srednjovjekovnom hrvatskom državom.<sup>47</sup> Kako je isticalo državno vrhovništvo, velike župe su trebale biti izraz volje svojih stanovnika te su trebale predstavljati teritorijalno-gospodarsko-prometnu cjelinu.<sup>48</sup> Osim toga, Pavelić je smatrao da bi se osnivanjem velikih župa trebao završiti proces uspostave upravnog sustava NDH i da je to kraj jedne faze u izgradnji nove države.<sup>49</sup>

---

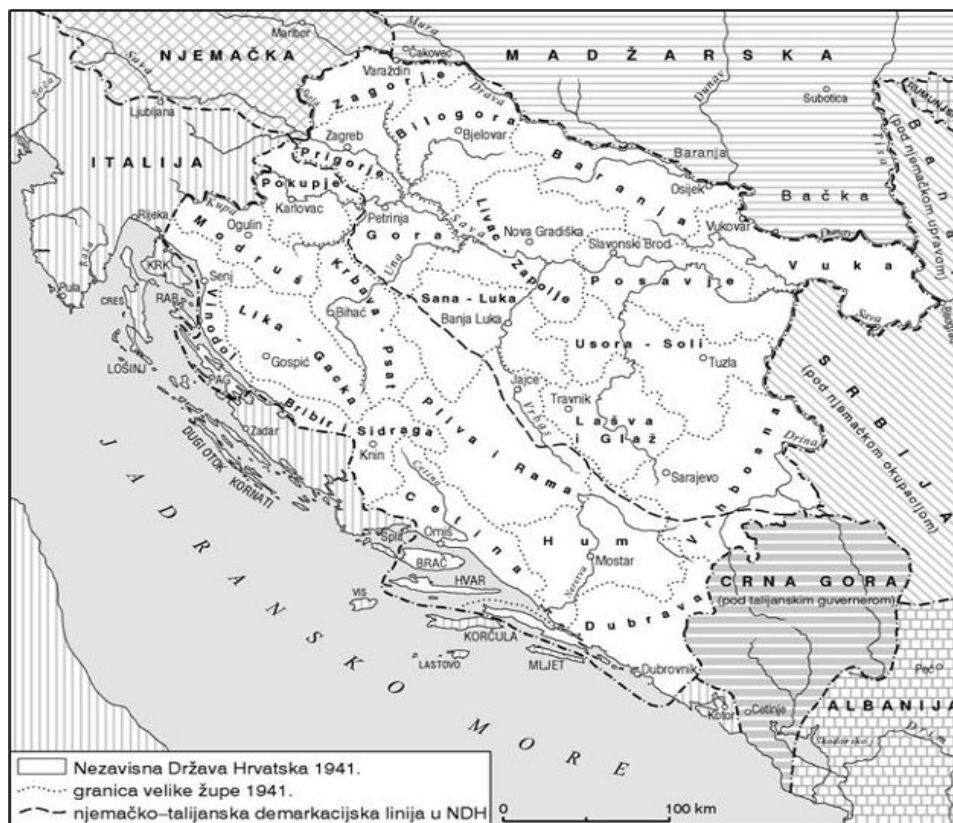
<sup>46</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 87.

<sup>47</sup> Goldstein, Ivo. *Hrvatska 1918. – 2008*. Zagreb: Europapress Holding Novi liber, 2008, str. 214.

<sup>48</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 405.

<sup>49</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 104.

**Slika 1.** Podjela Nezavisne Države Hrvatske na velike župe



Izvor: Hrvatska enciklopedija, Nezavisna država Hrvatska. Pristup ostvaren 6. travnja 2020. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=43670>.

Na čelu 22 velike župe bili su veliki župani koje je imenovao Pavelić i koji su njemu odgovarali. Župani su zastupali državnu vlast i upravljali civilnom upravom.<sup>50</sup> Treba napomenuti da Zagreb nije bio dio neke velike župe te je bio podređen neposredno ustaškoj vladi.<sup>51</sup>

Nakon kapitulacije Italije u rujnu 1943. godine na temelju posebne zakonske odredbe koja je donesena 14. listopada na do tada anketiranom području osnovana je još jedna velika župa Sidraga i Ravni Kotari čije je sjedište bilo u Zadru, pa je i ta župa integrirana u upravno-teritorijalni sustav NDH, čime je broj velikih župa povećan na 23.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 49), str. 214.

<sup>51</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 405.

<sup>52</sup> Bućin, Rajka. „Prilog poznavanju institucija: zakonski okvir rada velikih župa NDH“. *Arhivski vjesnik*, 44 (2001), br. 1, str. 212.

Kotarevi su, pak, bili manja teritorijalno-administrativna cjelina na čijem su čelu bili kotarski predstojnici. Oni su izravno odgovarali velikom županu, a nakon njega ministru unutarnjih poslova koji ih je postavljao, nadzirao i smjenjivao. Međutim, suprotno poglavnikovim odredbama u praksi je politiku kotarskih predstojnika određivao ustaški tabor.<sup>53</sup>

Najmanje teritorijalno-administrativne jedinice u NDH, odnosno jedinice koje su obavljale upravne poslove u gradovima i selima bile su gradske ili seoske općine. Na čelu gradskih i seoskih općina bili su općinski dužnosnici koji su izravno odgovarali kotarskim predstojnicima, a nakon njih velikim županima. Međutim, u praksi je radom gradskih i seoskih općina upravljala mjesna ustaška organizacija. Upravna vlast u gradovima bila je u rukama gradskog upravnog vijeća, a izvršna u gradonačelnikovim rukama.<sup>54</sup>

Prema tome, na temelju analiziranog upravnog ustrojstva NDH vidljivo je da je riječ o centraliziranoj upravi koja je tipična za totalitarne režime kao što su fašistička Italija i nacistička Njemačka. Svi upravni organi u NDH hijerarhijski su ustrojani i potpuno odgovorni poglavniku.<sup>55</sup>

## 2.2.6. Sudstvo i pravo

Sudbena vlast u NDH načelno je bila odvojena od uprave. Postojali su redoviti i izvanredni sudovi. Redovni sudovi bili su kotarski sudovi, sudbeni stolovi koji su djelovali u svakoj velikoj župi te Stol sedmorice kao vrhovni sud NDH sa sjedištem u Zagrebu.<sup>56</sup> U svakom kotaru u NDH trebao je biti kotarski stol prvog stupnja. Međutim, postojala je i mreža izvanrednih sudova. Ti su sudovi bili osnovani uredbom od 17. travnja 1941. godine.<sup>57</sup>

Zakonskom odredbom koja je donesena početkom 1942. godine Stol sedmorice u Zagrebu te Vrhovni sud u Sarajevu trebali su se ukinuti te se trebao osnovati Vrhovni sud NDH u Banja Luci koji bi imao kasacijsku nadležnost za čitavo područje NDH, ali ta se uredba nikada nije

---

<sup>53</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 405.

<sup>54</sup> Ibid., str. 405-406.

<sup>55</sup> Vukas, Božidar, isto, str. 148.

<sup>56</sup> Sirotković, Hodimir. „Pravosudne strukture u hrvatskim zemljama od 1918. do 1945. godine“. *Vjesnik Istarskog Arhiva*, 32 (1991), br. 1, str. 24.

<sup>57</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 404.

provela.<sup>58</sup> Da bi se funkcije koje su bile propisane tom sudu ipak vršile Stol sedmorice u Zagrebu dobio je u nadležnost zakonskom odredbom od 31. siječnja 1943. godine rješavanje sukoba na području cijele države koji se tiču upravnih (građanskih ili vojnih snaga) te sudbenih vlasti te rješavanje sukoba između sudbenih vlasti iz područja raznih sudbenih stolova. Osim toga, Stol sedmorice u Zagrebu postao je nadležan za donošenje odluka o određivanju mjesne nadležnosti u slučajevima kada se mjesna nadležnost ne može odmah utvrditi, za donošenje odluka kojem sudu pripada pravna stvar državljana koji žive u inozemstvu, odluka o određivanju nadležnosti po zamjeni za tužbe iz bračnih i roditeljskih odnosa te za donošenje odluka za određene slučajeve o izvanparničnom i krivičnom postupku.

Izvanredne sudove postavljao je ministar pravosuđa, a sastojali su se od tri osobe. Na izvanrednim sudovima održavali su se hitni postupci.<sup>59</sup> Tim specijalnim sudovima ustaška je vlada nastojala surovim i represivnim kaznama ugušiti bilo kakav otpor protiv ustaške vladavine.<sup>60</sup>

Dana 24. travnja 1941. godine propisan je postupak o prijekim sudovima na kojima se moglo suditi civilnim i vojnim osobama.<sup>61</sup> Prijeki sudovi su imali određeni teritorij na kojem su djelovali, a koji se obično podudara sa sjedištem određenog sudbenog stola.<sup>62</sup> Prijeki sudovi bili su odredbom od 28. lipnja 1941. godine nadležni za sva kažnjiva djela navedena u Krivičnom zakoniku iz 1929. godine ako je državni tužitelj uz odobrenje ministra pravosuđa predložio da počinitelj takvog djela bude doveden pred taj sud. Tako je za bilo koje kazneno djelo koje je navedeno u tom zakoniku moguća kazna bila smrtna.<sup>63</sup>

Krajem lipnja 1941. godine osnovani su i pokretni prijeki sudovi koji nisu imali određeni teritorij na kojem su djelovali, već je njihova nadležnost ovisila o pojedinom slučaju.<sup>64</sup> Pokretni sudovi osnovani su u Zagrebu (četiri pokretna prijeka suda) i nekoliko gradova na području Bosne

---

<sup>58</sup> Hrvatska enciklopedija, Stol sedmorice. Pristup ostvaren 28. svibnja 2020. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=58250>.

<sup>59</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 404.

<sup>60</sup> Sirotković, Hodimir, isto (bilj. 58), str. 24.

<sup>61</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 404.

<sup>62</sup> Sirotković, Hodimir, isto (bilj. 58), str. 24.

<sup>63</sup> Srpak, Nikolina. „Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1945.)“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 13 (2006), br. 2, str. 1132.

<sup>64</sup> Sirotković, Hodimir, isto (bilj. 58), str. 24.

i Hercegovine. U nadležnosti pokretnog prijekog suda bilo je više kaznenih djela iz Krivičnog zakonika iz 1929. godine, što znači da su ti sudovi imali širu nadležnost od prijekih sudova.<sup>65</sup>

Postojali su i izvanredni narodni sudovi i veliki izvanredni narodni sudovi. Izvanredni narodni sudovi osnovani su u Zagrebu (dva suda), Varaždinu, Bjelovaru, Osijeku, Gospiću, Banja Luci i Tuzli (po jedan takav sud). Veliki izvanredni narodni sudovi bili su osnovani u Zagrebu i Sarajevu.<sup>66</sup> Tako je zapravo osnovana gusta mreža izvanrednih sudova koji egzistiraju pored redovnih te im otimaju nadležnost.<sup>67</sup>

Što se tiče pravosuđa, u NDH je na snazi ostao pretežno cijeli građanski parnički postupak uz neke manje promjene. Isto vrijedi i za Opći građanski zakonik. Ipak, ukinuto je javno bilježništvo kao „omrzuta institucija koja je visokim pristojbama iskorištavala narod“.<sup>68</sup>

Najveće je promjene i dopune doživio Kazneni zakonik iz 1929. godine, pri čemu su se najznačajnije promjene i dopune odnosile na kaznena djela vezana za državnog poglavara, pooštavanje kazni (posebno za kaznena djela protiv države i njezinog uređenja), određivanje novih kaznenih djela te mijenjanje iznosa novčanih kazni.<sup>69</sup> Međutim, takve promjene i nadopune nisu dirale osnovna načela Krivičnog zakonika iz 1929. godine. Kazneni postupak ostao je na snazi bez većih promjena te se nastavio vršiti na temelju Zakona o sudbenom kaznenom postupku iz 1929. godine. Na snazi je ostao i Zakon o izvršenju kazne oduzeća slobode koji je također bio donesen 1929. godine. Međutim, rano pravo NDH odstupilo je od tadašnjih načela te se zasnivalo na temeljima njemačkog i talijanskog zakonodavstva. Posebno značajno bilo je načelo o skladnoj suradnji kapitala i rada, što je uključivalo zabranu radničkih sindikata i štrajka. Ipak, posebno obilježje sudbenom sustavu NDH davalo je izvanredno zakonodavstvo. Donesene su odredbe o očuvanju hrvatske imovine, zakonske odredbe o državljanstvu, o podržavljenju imetka Židova i židovskih poduzeća itd.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> Srpak, Nikolina, isto, str. 1133.

<sup>66</sup> Ibid., str. 1134.

<sup>67</sup> Ibid. str. 1118.

<sup>68</sup> Čepulo, Dalibor. *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba*. Zagreb: Pravni fakultet, 2012, str. 291.

<sup>69</sup> Srpak, Nikolina, isto, str. 1119-1127.

<sup>70</sup> Čepulo, Dalibor, isto, str. 291.

### 2.2.7. Organizacija ustaškog poretka

U prvim tjednima nakon proglašenja NDH bilo je važno uspostaviti vojnu i upravnu vlast, na čemu su radili, kako je već istaknuto, ustaški povjerenici. Međutim, članova ustaškog pokreta bilo je malo, pa je bila potrebna masovnija organizacija i drugačije organiziranje političkog i ideološkog rada ustaškog pokreta. U skladu s time nakon uspostave NDH Pavelić je Glavnom ustaškom stanu dao status vrhovnog organa političke organizacije (i to jedine u državi)<sup>71</sup> te je time legalizirana djelatnost Pavelićeva pokreta. Glavni ustaški stan činili su Pavelić kao poglavnik, doglavnici (do 12 doglavnika koji su činili Doglavničko vijeće), poglavni pobočnici (do 7 poglavnih pobočnika koji su činili Pobočni zbor) te povjerenici (broj je oscilirao).<sup>72</sup> Pri tome je poglavnik kao vrhovni čelnik te organizacije imenovao ostale članove Glavnog ustaškog stana. Osim toga, poglavnik je organizirao ustaški pokret prema vlastitom izboru. Prema tome, Glavni ustaški stan bio je vrhovni organ ustaškog pokreta samo nominalno jer je poglavnik cijelom ustaškom organizacijom rukovodio sam. Glavni ustaški stan nije se nikada sastajao i nije obavljao funkciju koja mu je dodijeljena.<sup>73</sup>

Djelatnost ustaškog pokreta bila je podijeljena na političko-organizacijsku granu, Ustašku vojnicu te Ustašku nadzornu službu.<sup>74</sup> Političko-organizacijska grana trebala je organizirati članstvo te brinuti o duševnom odgoju članova, ali i pučanstva uopće. U svakoj od 22 velike župe organiziran je ustaški stožer kojem je na čelu bio stožernik. Njemu su bili podređeni ustaški logori na čijem su čelu bili logornici te ustaški tabori kojima su rukovodili tabornici. U nekim selima formirani su rojevi kojima su rukovodili rojnici.<sup>75</sup> Posebna se pozornost posvećivala organiziranju mladeži. Ustaška mladež dijelila se na Ustašku uzdanicu, Ustaške junake, Ustašku Starčevićevu mladež te Sveučilištarce. Pri tome je sveučilišna omladina imala posebni Sveučilišni stožer sa stožernikom na čelu.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 89.

<sup>72</sup> Begić, Miron Krešimir, isto, str. 207.

<sup>73</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 91.

<sup>74</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 107.

<sup>75</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 92.

<sup>76</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 108.



Ustaška vojnica se, pak, odnosila na vojni dio organizacije ustaškog pokreta te je bila organizirana kao i njemačke i talijanske jedinice. Na čelu Ustaške vojnice bio je Glavni stožer, a zapovjednik tog stožera odgovarao je Paveliću koji je upravljao svim vojnim snagama.<sup>77</sup>

Zadatak Ustaške nadzorne službe bio je nadzirati cjelokupni rad ustaških i državnih dužnosnika i organizacija te državnih ustanova.<sup>78</sup> Očito su zadatci Ustaške nadzorne službe bili široko formulirani te su u praksi dovodili do nametanja Ustaške nadzorne službe drugim granama pokreta i organima vlasti te se događalo da su neki čelnici Ustaške vojnice obavljali iste zadatke kao i čelnici Ustaške nadzorne službe, zbog čega su dužnosnici koji nisu bili u Ustaškoj nadzornoj službi protestirali. Stoga je u kolovozu 1942. Pavelić nanovo odredio ideološku i političku ulogu ustaškog pokreta u NDH i utvrdio nadležnost pojedinih dijelova ustaške organizacije.<sup>79</sup>

### **2.3. Teritorij NDH i problemi s državnim granicama**

U prvih nekoliko mjeseci od osnutka nove države uređena je većina novih granica.<sup>80</sup> Tijekom svojeg kratkog postojanja NDH je često mijenjala državne granice zbog sporova s drugim državama, ali i zbog rata, partizanskih i četničkih napada te odluka Nijemaca da se pojedina područja stavljaju pod njihovu upravu.<sup>81</sup> Najznačajnija promjena po pitanju državnih granica odnosi se na anektiranje Dalmacije koju je Pavelić u skladu s njihovim dogovorom morao dati Mussoliniju te gubitak Međimurja koje su anketirali Mađari. S druge strane, u teritorij NDH uključena je Bosna i Hercegovina. Kako bi se umanjila šteta prouzročena velikim teritorijalnim gubitcima poticala se propaganda vezana za veličinu teritorija NDH.<sup>82</sup> Što se događalo na granicama NDH, točnije na južnoj, sjevernoj, istočnoj, zapadnoj i jugoistočnoj granici, analizira se u nastavku.

---

<sup>77</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 92.

<sup>78</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 110.

<sup>79</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 92-93.

<sup>80</sup> Hrvatska enciklopedija, isto (bilj. 23)

<sup>81</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 541.

<sup>82</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 104.

### 2.3.1. Južna granica – spor s Kraljevinom Italijom

Kako je već istaknuto, Mussolini se dogovorio s Pavelićem da će podržati njegovo imenovanje za šefa Nezavisne Države Hrvatske u zamjenu za istočnu obalu Jadrana. Nakon što je Hitler pristao na Pavelićevo imenovanje i nakon što je proglašena NDH trebalo je dogovoriti pitanje južne granice, odnosno državne granice s Kraljevinom Italijom jer je Mussolini vrlo brzo počeo tražiti ono što je dogovoreno.<sup>83</sup> Nakon što je doživio više poraza Mussolini je želio postići jednu pobjedu.<sup>84</sup> Upravo zbog toga se u prvoj vladi NDH Pavelić imenovao i ministrom vanjskih poslova jer pitanje rješavanja tog spora nije želio prepustiti nikome drugome. Tek je nakon potpisivanja Rimskih ugovora napustio to mjesto u svojoj vladi.

Mussolini je Italiji želio pripojiti Dalmaciju i Istru koje su nekoć bile u sastavu Rimskog Carstva. Pavelić je nakon proglašenja NDH pokušao odužiti rješavanje pitanja južne granice s Kraljevinom Italijom nadajući se da će naići na Hitlerovo razumijevanje jer je Treći Reich na području NDH imao svoje vojno-strateške i ekonomske interese.<sup>85</sup> Pavelić se bojao da će Italija ubrzavanjem dogovora oko državnih granica postaviti veće zahtjeve od onih koji su prvotno dogovoreni.<sup>86</sup> Naravno da je Hitler bio svjestan Mussolinijevih pretenzija na istočnoj obali Jadrana i nastojanja da se NDH podvrgne što jačem utjecaju Kraljevine Italije.<sup>87</sup> Međutim, iako se njemački ministar vanjskih poslova Joacim von Ribbentrop protivio talijanskim zahtjevima, na Hitlerovu intervenciju prepustio je Kraljevini Italiji i NDH da same riješe granična pitanja. Naime, Hitler je u Paveliću vidio njegova čovjeka, a i smatrao je da zadiranje u to granično pitanje nije vrijedno toga da se ugrozi savezništvo između Trećeg Reicha i Kraljevine Italije.<sup>88</sup> Hitler je jedino namjeravao u NDH štititi svoje vojno-strateške interese.<sup>89</sup>

Dogovor oko razgraničenja između dvije države započinje u Ljubljani 25. travnja 1941. godine. Pri tome Kraljevina Italija je predložila dvije mogućnosti određenja državnih granica, ali

---

<sup>83</sup> Ibid., str. 83.

<sup>84</sup> Delić, Ante. *Djelovanje Ante Pavelića nakon 1945.-1953. godine*. Doktorska disertacija. Zadar: Sveučilište u Zadru, 2016, str. 13.

<sup>85</sup> Krizman, Bogdan. *Ante Pavelić i ustaše*. Zagreb: Globus, 1986, str. 459.

<sup>86</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 87.

<sup>87</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 72.

<sup>88</sup> Ibid.

<sup>89</sup> Krizman, Bogdan. *Ustaše i Treći Reich*. Zagreb: Globus, 1983, str. 26.

Pavelić nije prihvatio nijednu, već je predložio da NDH dobije Split, Trogir i Dubrovnik uz još neke jadranske otoke. Istaknuo je i da je spreman dogovoriti se o povezivanju NDH s Italijom. Međutim, tom prilikom u Ljubljani nije postignut nikakav dogovor između Pavelića i Mussolinija.<sup>90</sup>

Dana 7. svibnja u Tržiću obavljaju se završni razgovori, dok su ugovore o konačnom razgraničenju Pavelić i Mussolini potpisali u Rimu 18. svibnja, zbog čega se i nazivaju Rimski ugovori. Točnije, Pavelić je u Rimu s Mussolinijem potpisao Ugovor o određivanju granica između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije, Sporazum o pitanjima vojničkog značaja koja se odnose na jadransko-primorsko područje te Ugovor o jamstvu i suradnji između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije.<sup>91</sup>

Prvim je ugovorom određena granica između NDH i Kraljevine Italije. Premda se u tom ugovoru trebalo odlučivati o određenju granica između dvije države, iz samog naslova ugovora vidljivo je da je NDH bila potpuno podređena Kraljevini Italiji.<sup>92</sup> Odlučeno je da će Italija u posjed dobiti Sušak s malim zaleđem, otoke Krk, Rab, Drvenik, Šoltu, Vis, Biševo, Sv. Andriju, Jabuku, Korčulu, Mljet i ostale male otoke, Zadar s prostranim obalnim pojasom i zaleđem, uključujući Šibenik i Trogir, ali bez Knina, Splita, Brača i Hvara te kotar koji obuhvaća Boku Kotorsku.<sup>93</sup> S druge strane, NDH je od istočne obale Jadrana ostao podvelebitski dio Hrvatskog primorja i obala od Omiša do Dubrovnika, a to je prostor koji je imao znatno manji pomorski značaj od onih dijelova Jadrana koji su pripali Mussoliniju. Na hrvatskom dijelu jadranske obale od luka su ostale samo luke Metković i Gruž.<sup>94</sup> Osim toga, područje koje je ostalo NDH ekonomski je bilo nerazvijenije područje Dalmacije te je ovisilo o primorskom obalnom pojasu, što je nakon anektiranja većeg dijela dalmatinske obale to područje dovelo u vrlo tešku ekonomsku situaciju.<sup>95</sup>

Drugim ugovorom potpisanim u Rimu odlučeno je da NDH na području uz obalu nema pravo podizati vojne objekte i držati ratnu mornaricu.<sup>96</sup> Nadalje, NDH je prihvatila obvezu da će

---

<sup>90</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 73.

<sup>91</sup> Krizman, Bogdan, isto (bilj. 93), str. 37.

<sup>92</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 89.

<sup>93</sup> Krizman, Bogdan, isto (bilj. 87), str. 470.

<sup>94</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 89.

<sup>95</sup> Žurić-Scotti, Neva. „Pokušaji primjene Rimskih ugovora od 18. svibnja 1941“. *Zadarska smotra*, 42 (1993), br. 6, str. 58.

<sup>96</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 73.

demilitarizirati zonu uz obalu koja je pripojena NDH i šire područje u zaleđu Dalmacije. „Granica demilitarizirane jadranske obale protezala se od linije Vinica – Plitvički Leskovac - Plješevica - put Udbine - Donji Lapac – točka km jugozapadno od Drvara, Šator-planina, Vran-planina Trovrh. Ova zona se kasnije nazvala Druga zona“.<sup>97</sup> Dio anektiranog teritorija poznat je kao Prva zona, dok je preostali pojas do dogovorene granice između Italije i Njemačke nazvan Treća zona. Pri tome su u toj zoni ustaškoj vlasti i vojsci ingerencije donekle bile sužene.<sup>98</sup> Osim toga, treba napomenuti da su se granice treće zone više puta mijenjale.<sup>99</sup>

U trećem ugovoru koji su potpisali Pavelić i Mussolini ističe se da Kraljevina Italija preuzima jamstvo za političku nezavisnost NDH.<sup>100</sup> Tim je ugovorom dogovorena i suradnja s talijanskim oružanim snagama u organiziranju i obuci vojnih snaga NDH te priprema vojničkih uređaja na području NDH gdje god to bude potrebno. Osim toga, odlučeno je da će NDH snositi troškove talijanskih okupacijskih i policijskih snaga te činovnika koji su kontrolirali rad civilne uprave u toj državi.<sup>101</sup> Dogovoreno je da taj ugovor vrijedi sljedećih 25 godina.<sup>102</sup>

Iz tog trećeg ugovora između Kraljevine Italije i NDH može se zaključiti da je NDH bila zapravo talijanski protektorat. Talijani su se ponašali kao okupacijska sila i u Drugoj i Trećoj zoni nisu se obazirali na lokalne organe vlasti koje je postavila NDH te su ih čak i smjenjivali prema vlastitom nahođenju. Po potrebi je talijanska vojska raspuštala ili protjerivala ustaške postrojbe.<sup>103</sup>

Rimski ugovori pokazali su kakav je karakter imala talijanska politika i koji su bili njezini interesi na Jadranskoj obali, točnije pokazali su da Talijani ne žele samo teritorij NDH, već i da žele biti prisutni u političkom životu te države.<sup>104</sup> I zaista, od ujedinjenja Italije 1870. godine do spomenutih Rimskih ugovora talijanska država nikada nije tako daleko prodrla, odnosno toliko

---

<sup>97</sup> Jakir, Aleksandar. „Rimski ugovori između NDH i Italije. U: Kuzmić, Marin. *Rimski ugovori: Kraljevina Italija i Kraljevina Hrvatska (NDH) 18. svibnja 1941.* Split: Udruga antifašista i antifašističkih boraca grada Splita, 2016, str. 37.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Degan, Vladimir-Đuro. „Pravni aspekti i političke posljedice rimskih ugovora od 18. svibnja 1941. godine“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45 (2008), br. 2, str. 273.

<sup>100</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 74.

<sup>101</sup> Jakir, Aleksandar, isto, str. 37.

<sup>102</sup> Krizman, Bogdan, isto (bilj. 87), str. 470.

<sup>103</sup> Jakir, Aleksandar, isto, str. 37-38.

<sup>104</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 90.

duboko ušla na istočnu obalu Jadrana. Kraljevina Italija je Rimskim ugovorima sebi osigurala znatno veća područja od onih na koja je polagala pravo prema Londonskom ugovoru iz travnja 1915. godine. Međutim, zanimljivo je istaknuti da se u današnjoj talijanskoj historiografiji te u međunarodnopravnim djelima ne spominje talijanska aneksija istočne obale Jadrana. Naime, već pri sklapanju mira sa savezničkim silama 1943. godine talijanski kralj se odrekao titule hrvatskog kralja (koja mu je trebala biti dodijeljena). Od tada se u talijanskoj državi smatra da teritorijalno proširenje na jadransku obalu nije ni postojalo jer nije imalo pravnog učinka, čak ni onda kada je formalno bilo na snazi.<sup>105</sup>

Nakon potpisivanja Rimskih ugovora hrvatski je narod počeo negodovati. Posebno su negodovali dalmatinski Hrvati koji su talijansku aneksiju dočekali s izuzetnim otporom. Čak i danas među hrvatskim narodom postoji mišljenje da je Pavelić „prodao“ dalmatinska područja Talijanima, čime je izdao Hrvatsku. Zbog takvog mišljenja u Dalmaciji je došlo do ustanka protiv talijanskih okupatora. Ustanak se gledao u masovnom odlasku Hrvata iz anektiranog područja u redove partizanskog oslobodilačkog pokreta.<sup>106</sup>

Nakon talijanske kapitulacije u rujnu 1943. Pavelić je Rimske ugovore proglasio ništavnima<sup>107</sup> te kao razlog njihova poništavanja naveo neispunjavanje točki ugovora od strane Kraljevine Italije.<sup>108</sup> Međutim, Hitler je tada osnovao Područje operativne zone Jadransko primorje s Istrom, Rijekom, Sušakom, Bakrom i Krkom, a uz to je prisvojio Zadar i Lastovo, dok je preostali dio teritorija pripojen NDH.<sup>109</sup> Ipak, i u tom dijelu jadranske obale koji je Pavelić dobio sve je više jačala vlast partizana kako se približavao kraj Drugog svjetskog rata, pa je Paveliću zapravo bila mnogo važnija Hitlerova podrška od želje da sva područja koja je Italija anektirala sjedini s NDH.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> Degan, Vladimir-Đuro, isto, str. 276.

<sup>106</sup> Jakir, Aleksandar, isto, str. 45.

<sup>107</sup> Matković, Hrvoje. „Država Hrvatska kao dio novije hrvatske povijesti: uz 60. obljetnicu osnutka, 1941.-2001“. *Zadarska smotra*, 59 (2001[i.e. 2003]), br. 5/6, str. 127.

<sup>108</sup> Drezga, Tihomil. „Raskid Rimskih ugovora“. *Zadarska smotra*, 49 (2000), br. 1/3: 168.

<sup>109</sup> Čepulo, Dalibor, isto, str. 287.

<sup>110</sup> Jakir, Aleksandar, isto, str. 49.

### 2.3.2. Sjeverna granica – spor s Kraljevinom Mađarskom

Na sjeveru države se zbog graničnih pitanja javio spor s Kraljevinom Mađarskom. Naime, sporno pitanje Međimurja bila je „jabuka razdora“ između NDH i Kraljevine Mađarske.<sup>111</sup> Mađari su u travnju 1941. godine okupirali to područje, ali su nakon uspostave NDH Mađari uvjeravali ustaše da boravak njihove vojske u Međimurju ima samo strateško značenje.<sup>112</sup> Međutim, ubrzo su Mađari zatražili slobodan pristup do Sušaka. Na to su ustaške vlasti odgovorile da pitanje državne granice ne mogu rješavati dok NDH ne potpiše ugovor s Kraljevinom Italijom.<sup>113</sup> Nakon potpisivanja Rimskih ugovora stav mađarske vlade se promijenio te su tijekom pregovora u lipnju 1941. godine u Zagrebu Mađari tražili da se utvrdi granica prema onoj kakva je bila 1918. godine, točnije da se Međimurje pripoji Mađarskoj. Isto tako, Mađari su tražili pristup Jadranskom moru preko hrvatskog teritorija. Pavelić je odbio prihvatiti te prijedloge, pa su pregovori završili bez rezultata. Pavelić se prema Mađarima trudio postaviti znatno odlučnije s obzirom na to da Mađarska nije bila isto što i Italija. Smatrao je da će ovaj put Nijemci ipak reagirati, ali to se nije dogodilo te je Hitler ponovno zadržao neutralan stav.<sup>114</sup>

Međutim, pregovori s Mađarima nisu tekli kako se Pavelić nadao. Daljnji pokušaji rješavanja razgraničenja postali su znatno teži nakon što je zapovjednik mađarske posade u Čakovcu u srpnju 1941. godine izdao proklamaciju u kojoj se navodi da se Međimurje pripaja Mađarskoj.<sup>115</sup> Ta je proklamacija donesena bez ikakvih dogovora s vladom NDH. Naravno da su ustaške vlasti odmah poslale protestnu notu u Budimpeštu, ali su Mađari odgovorili da polažu povijesno pravo na Međimurje. Postalo je vidljivo da se NDH ne može suprotstaviti Mađarima, iako je mađarska teza o tome da polažu povijesno pravo na Međimurje zapravo bila neutemeljena. Na području Međimurja živjelo je većinom hrvatsko stanovništvo, dok je tek manji dio stanovnika na tom području činila mađarska manjina, pa Međimurje nije na taj način pretpostavljalo mađarski etnički prostor, već hrvatski. Ustaška vlada nije namjeravala prepustiti Međimurje Mađarima, ali ni zaoštravati odnose s njima jer je zbog toga imala neprilike s Kraljevinom Italijom, pa je uputila

---

<sup>111</sup> Krizman, Bogdan, isto (bilj. 93), str. 82.

<sup>112</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 77.

<sup>113</sup> Krizman, Bogdan, isto (bilj. 93), str. 82-83.

<sup>114</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 77-78.

<sup>115</sup> Krizman, Bogdan, isto (bilj. 93), str. 85.

svojeg poslanika u Budimpešti da djeluje snošljivo. Smatrali su da je proklamacija samo čin jedne vojne osobe koji nema nikakvo državno-pravno značenje. Međutim, Pavelić se jako prevario jer je sredinom prosinca 1941. godine mađarski parlament prihvatio pripajanje Međimurja Mađarskoj, što je, naravno, imalo drugačiju težinu od spomenute proklamacije jer je taj zakon bio akt koji je donijelo najviše predstavničko tijelo u Mađarskoj. Zato je ustaška vlada u siječnju 1942. godine mađarskoj vladi ponovno uputila protestnu notu, ali se time nije ništa promijenilo.<sup>116</sup>

Dakle, vidljivo je da na sjeveru države nije utvrđena državna granica koju je prihvatila vlada NDH, odnosno da razgraničenje između NDH i Kraljevine Mađarske nije obostrano prihvaćeno ugovorom potpisanim između dvije države. Upravo zbog toga je ministar vanjskih poslova Lorković (koji je, kako je spomenuto, tu dužnost počeo obnašati nakon što su potpisani Rimski ugovori) u Saboru utvrdio da je NDH dogovorila južnu, istočnu i zapadnu granicu, dok se granica na sjeveru države u Lorkovićevoj izjavi uopće ne spominje.<sup>117</sup>

Nakon što je Međimurje pripojeno Mađarskoj stanovnici tog područja izražavali su želju da budu u sastavu NDH. Međutim, ustaška vlast nije imala partnera, odnosno zaštitnika u Trećem Reichu ili Kraljevini Italiji kada je u pitanju njezina sjeverna granica, pa joj je jedino preostalo da prosvjednim diplomatskim notama pokuša utjecati na Mađare s nadom da će moći ostvariti suradnju, ali to se nije dogodilo.

### **2.3.3. Istočna granica – spor sa Srbijom**

U razgraničenju NDH i Srbije iskrsnuo je problem Srijema. Naime, ustaška vlada tražila je da državna granica u Srijemu ide po nekadašnjoj austrougarskoj granici, uključujući hrvatski državni teritorij i grad Zemun.<sup>118</sup> Međutim, general Förster koji je zapovijedao njemačkim snagama u Srbiji tražio je da Zemun i okolica ostanu u sastavu Srbije<sup>119</sup> kako bi se Beograd mogao nesmetano opskrbljivati namirnicama i kako bi Nijemci mogli koristiti zrakoplovno uzletište kod Zemuna. General Förster imao je i druge razloge za podupiranje tog prijedloga, među kojima i

---

<sup>116</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 78.

<sup>117</sup> Ibid.

<sup>118</sup> Ibid., str. 75.

<sup>119</sup> Krizman, Bogdan, isto (bilj. 93), str. 93.

potrebu korištenja radio-odašiljača za kratke valove koji se nalazio blizu Zemuna. U Berlinu je donesena odluka da Zemun s okolicom privremeno ostane pod vlašću zapovjednika Srbije. Iako to ustaškoj vladi nije odgovaralo, nije mogla učiniti puno toga da se suprotstavi Nijemcima, već je jedino mogla prihvatiti tu odluku. Pavelić je smatrao da takva odluka upućuje na to da će nakon završetka njemačke vojne uprave u Srbiji Zemun s okolicom biti pripojen NDH. To je i potvrdio hrvatsko-njemački vojni ugovor potpisan 4. lipnja 1941. godine. U tom se ugovoru utvrđuje da na tom području NDH preuzima samo nadležnost nad nastavom i pravosuđem, dok će druge grane uprave biti podređene generalu Försteru.<sup>120</sup>

Međutim, ubrzo su se počeli javljati određeni problemi. Zbog otvorene granice prema Beogradu i dvostrukog novčanog sustava omogućeno je krijumčarenje robe koje je štetilo gospodarstvu NDH. Problemi su postojali i u poštanskoj i željezničkoj službi. Zbog tih problema je ustaška vlada predlagala ponovno razmatranje pitanja njezina potpunog preuzimanja i pripajanja zemunskog područja NDH. Takva nastojanja ustaške vlade podržao je čak i njemački poslanik pri NDH Siegfried Kasche. Tako se u rujnu i listopadu 1941. godine ponovno pregovaralo te je dogovoreno da se istočni Srijem pripoji NDH, čime je bilo zaključeno pitanje državne granice između NDH i Srbije.<sup>121</sup>

Tim je činom NDH preuzela i ekonomske obaveze prema Nijemcima koje nisu bile nimalo beznačajne. NDH se obvezala snabdijevati Nijemce poljoprivrednim proizvodima te dopustiti malogranični promet prehrambenim namirnicama s Beogradom. Uskoro je istočni Srijem postao mjesto eksploatiranja obje strane. Osim toga, pripojenje istočnog Srijema NDH izazvalo je strah kod Srba koji su živjeli na tom području, pa su u većem broju počeli napuštati istočni Srijem i seliti u Srbiju.<sup>122</sup>

U skladu s time vidljivo je da je NDH obuhvaćala područje Banovine Hrvatske koje je značajno prošireno prema istoku, a umanjeno gubitkom onih područja koje su anketirale Kraljevina Italija i Kraljevina Mađarska.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 75-76.

<sup>121</sup> Ibid., str. 76-77.

<sup>122</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 86.

<sup>123</sup> Čepulo, Dalibor, isto, str. 288.



#### 2.3.4. Zapadna granica – spor s Trećim Reichom

Zapadna granica NDH uspostavljena je vrlo brzo nakon proglašenja NDH. Treći Reich je nakon uspostave NDH dobio sjevernu Kranjsku, rubni dio Koruške i južne Štajerske. Ugovor o razgraničenju s Trećim Reichom na zapadu države ustaške su vlasti potpisale 13. svibnja 1941. godine u Zagrebu i tim je ugovorom dogovoreno da će Njemačka priznati granice iz 1918.<sup>124</sup>

Kraljevina Italija je okupirala Sloveniju te je osnovana provincija Ljubljana. Stoga je bilo potrebno utvrditi i dio zapadne granice s Kraljevinom Italijom.<sup>125</sup> Dio zapadne granice s Italijom utvrđena je razmjenom diplomatskih nota između NDH i Kraljevine Italije u srpnju 1941. godine, a uspostavljena je na potežu Žumberačke gore (Plješivice) i rijeke Sutle sve do stvorene tromeđe NDH, Njemačke i Italije na Dravi, odnosno istočno od Ormoža.<sup>126</sup>

#### 2.3.5. Jugoistočna granica – spor s Crnom Gorom

Zbog jugoistočne granice postojao je spor NDH s Kraljevinom Crnom Gorom. Međutim, pregovore oko razgraničenja NDH nije vodila s crnogorskim vlastima, već s talijanskima jer je Crna Gora bila pod talijanskom okupacijom. Italija je zahtijevala dijelove Bosne i Sandžaka iako je ranije obećala da to neće tražiti. Pavelić je odbio prihvatiti te talijanske zahtjeve te je optužio Mussolinija da iskorištava to što je Hitler zaokupljen Rusijom kako bi teritorijalno profitirao na štetu NDH. Pavelić traži od Mussolinija da granica s Crnom Gorom bude stara austrougarska državna linija. Međutim, Mussolini traži gornju Drinu i Novopazarski Sandžak, kao i ulazak u demilitariziranu zonu pod civilnom upravom ustaške vlasti, zbog čega Pavelić protestira kod Nijemaca, ali se Hitler ponovno odbija miješati u njihove granične sporove. Na kraju je spor na granici s Crnom Gorom koji je NDH vodila s Kraljevinom Italijom marginaliziran jer su se pojavili veći problemi, odnosno jer je na Balkanu počeo jačati partizanski oslobodilački pokret.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 75.

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 85.

<sup>127</sup> Krizman, Bogdan. *Pavelić između Hitlera i Mussolinija*. Zagreb: Globus, 1981, str. 149-157.

### **2.3.6. Podjela NDH-a na interesne sfere prema dogovoru Trećeg Reicha i Kraljevine Italije**

Nakon osnivanja NDH Treći Reich i Kraljevina Italija dogovorile su se o podjeli NDH na interesne sfere ili zone. Tako je Hitleru pripala sjeverna Hrvatske, Slavonija i veći dio Baranje, Posavina te središnji i sjeveroistočni dio Bosne, a Mussoliniju Gorski kotar i Lika, Pokuplje, dalmatinsko zaleđe, Hercegovina te neki dijelovi središnje Bosne. Crta razgraničenja između njemačkih i talijanskih interesnih sfera na području NDH prolazila je kroz velike župe Pokuplje, Goru, Sanu Luku, Pliva-ramu, Hum i Vrhbosnu. U svojim interesnim zonama na području NDH Hitler i Mussolini oduzimali su stoku i strojeve te su eksploatirali prirodna bogatstva iz tih područja. Zbog prirodnog, gospodarskog i ekonomskog iskorištavanja hrvatskih područja NDH je uzrokovana prirodna i materijalna šteta.<sup>128</sup>

### **2.4. Međunarodno priznanje NDH**

Nekoliko dana nakon proglašenja nove države NDH su priznale Njemačka i Italija. Pavelić je uz podršku njemačkog ministra vanjskih poslova Joachima von Ribbentropa zatražio međunarodno priznanje NDH od Mađarske, Bugarske, Rumunjske te Slovačke. Tako su u travnju 1941. NDH priznale Mađarska, Slovačka i Bugarska, dok je Rumunjska to učinila u svibnju. U lipnju 1941. godine NDH su priznale Španjolska i Japan, u srpnju Danska, Finska i Nacionalna Kina, a u kolovozu Mandžurija (Mandžukuo).<sup>129</sup> NDH su u kolovozu 1941. godine priznali Filipini, Burma i Tajland. Te su azijske države bile pod okupacijom Japana, njemačkog i talijanskog saveznika.<sup>130</sup> Posljednju je NDH priznala Indija, koja je također bila japanska marionetska država u razdoblju od 1943. do 1945. godine nakon što je indijski predstavnik posjetio NDH u studenome 1943. godine.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 375-276.

<sup>129</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 69-70.

<sup>130</sup> Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš, isto, str. 203.

<sup>131</sup> Ibid.

Države koje su priznale NDH bile su članice Trojnog i/ili Antikominternskog pakta, odnosno bile su vezane za Njemačku i Italiju, baš kao i NDH. S državama koje su je službeno priznale NDH je uspostavila diplomatske odnose te je u tim državama otvorila diplomatska predstavništva.<sup>132</sup>

Vodstvo NDH iznimno se trudilo dobiti međunarodno priznanje od Vatikana te s papinskom državom uspostaviti diplomatske odnose. Tako je i sam Pavelić posjetio tadašnjeg papu Pija XII. već u svibnju 1941. godine. Iako je Sveta Stolica priznala NDH *de facto* i iako se izvršila izmjena delegacija (Vatikan je imao svojeg izaslanika u Zagrebu,<sup>133</sup> a NDH Ured izvanrednog opunomoćenika u Vatikanu), do formalnog (*de iure*) priznavanja NDH od strane Vatikana nije nikada došlo. Treba napomenuti da je Vatikan i dalje priznavao izbjegličku vladu i da je u Vatikanu i dalje djelovalo jugoslavensko poslanstvo.<sup>134</sup>

*De facto* je NDH priznala i Švicarska. Ona je u Zagrebu ostavila konzula nakon uspostave NDH te je s NDH potpisala dva gospodarska ugovora. U rujnu 1941. Švicarska je s NDH dogovorila sporazum o robnom i platnom prometu. Isto tako, u Zürichu, NDH je imala svoje trgovačko izaslanstvo koje je obavljalo i određene diplomatsko-konzularne poslove. Međutim, službeno priznavanje NDH nije se nikada dogodilo.<sup>135</sup> Štoviše, Švicarska je pod utjecajem američke i britanske diplomacije, baš kao i Sveta Stolica, nastavila održavati diplomatske odnose s izbjeglom jugoslavenskom vladom.<sup>136</sup>

Može se reći da su NDH *de facto* priznale i Francuska, Albanija, Nizozemska, Norveška, San Marino i Švedska. Tako je, primjerice, NDH u Parizu otvorila Trgovinsko-kulturnu delegaciju te je u Lyonu djelovao ekonomski predstavnik za NDH, dok su Francuzi imali svojeg konzulata u Zagrebu. Osim toga, NDH i Francuska su 16. ožujka 1942. godine potpisale trgovački sporazum.<sup>137</sup>

NDH je pokušavala uspostaviti veze sa zapadnim državama, ali u tome nije imala uspjeha. Velika Britanija i SAD su među svojim ratnim ciljevima navodili i obnovu jugoslavenske države,

---

<sup>132</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 70-71.

<sup>133</sup> Izaslanik Svete Stolice bio je izaslanik pri hrvatskom episkopatu, a ne kod vlasti NDH (usp. Hrvatska enciklopedija, isto, bilj. 23).

<sup>134</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 111), str. 130.

<sup>135</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 10), str. 71-72.

<sup>136</sup> Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš, isto, str. 203.

<sup>137</sup> Ibid., str. 203-204.

pa su svi pokušaji NDH da uspostavi diplomatsku vezu s Washingtonom i s Londonom bili uzaludni.<sup>138</sup>

NDH je pokušavala dobiti priznanje i od Turske. Turska je u ratu bila neutralna, ali su je zapadne države promatrale kao kvislinšku tvorevinu. NDH je željela uspostaviti odnose s tom državom ne samo kako bi učvrstila svoj međunarodni položaj, već i kako bi se među muslimanima pronašle nove pristalice ustaškog pokreta. Međutim, u slučaju da je Turska priznala NDH to bi ugrozilo njezinu neutralnost i pokazalo da se ta država okrenula silama Osovine. Osim toga, njemačka diplomacija ometala je uspostavljanje diplomatskih i trgovačkih odnosa između dvije države jer je smatrala da je svaki odnos s državama koje su neutralne bio sumnjiv. Zbog svega toga Turska nije nikada priznala NDH.<sup>139</sup>

Prema tome, vidljivo je da je za ustašku politiku proglašavanje NDH, utvrđivanje njezinih granica i međunarodno priznavanje označavalo uspješno završavanje procesa kontinuiranja NDH kao države. Međutim, sve činjenice oko proglašenja NDH upućuju na to da je NDH bila država koja je nastala kao rezultat ratnog stanja, suprotno odredbama međunarodnog prava. Kako je NDH proglašena na temelju nezakonitog akta sila Osovine koje su okupirale područje Kraljevine Jugoslavije ona se nije ni mogla konstruirati kao samostalna država. Nadalje, određivanje državnih granica bilo je prvenstveno pitanje realiziranja interesa sila Osovine te su interesi tih sila imali pravo prvenstva u odnosu na interese koje je imala ustaška vlada. Međunarodno priznanje NDH očito pokazuje da je i u tom pogledu NDH ovisila o podršci i interesu Njemačke i Italije. Stoga su ugovori koje je s drugim državama sklapala NDH bili bezvrijedni.<sup>140</sup>

### **3. STVARANJE NOVE JUGOSLAVENSKE DRŽAVE U RAZDOBLJU OD 1941. DO 1945. GODINE**

---

<sup>138</sup> Delić, Ante, isto, str. 16.

<sup>139</sup> Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš, isto, str. 205.

<sup>140</sup> Jelić-Butić, Fikreta, isto (bilj. 31), str. 96.

Istovremeno s djelovanjem ustaškog pokreta koji su na vlast u Zagrebu postavile sile Osovine, jača partizanski oslobodilački pokret kojem je cilj osloboditi hrvatske krajeve i ostatak nekadašnje Kraljevine Jugoslavije od ustaša i ostalih uzurpatora tog teritorija. Ustaškom pokretu nikako nije pogodovala represija protiv antifašista te hrvatskih etničkih skupina Roma, Srba i Židova. Sve to rezultiralo je aktiviranjem pokreta otpora pod vodstvom Komunističke partije.<sup>141</sup> Partizanski pokret pri tome organizira vlastite organe vlasti i polako stvara novu Jugoslaviju.

### **3.1. Narodno-oslobodilački odbori**

Narodno-oslobodilački odbori bili su političke jedinice koje su trebale organizirati život na područjima koja su partizani oslobodili i na onim područjima koja još nisu oslobođena. Oni su se počeli osnivati tijekom 1941. godine iz pragmatičkih razloga, odnosno kao podrška partizanima, ali i kao zamjena za lokalna tijela vlasti. Narodno-oslobodilački odbori sastojali su se od plenuma delegata neke teritorijalne jedinice i užeg odbora. Ti su odbori osnivali straže po selima, surađivali su u gonjenju neprijatelja i njegovih suradnika, konfiscirali su narodnim neprijateljima materijalna dobra potrebna vojnim jedinicama, osiguravali su ishranu stanovništva, sudili su zbog počinjenih kaznenih djela i provodili sankcije, rješavali sporove građanske prirode između stanovnika itd.<sup>142</sup>

Odbori su bili seoski, općinski i kotarski. Svim tim odborima rukovodio je Vrhovni štab. Vrhovni štab je u veljači 1942. godine donio tzv. Fočanske propise (Uputstva za rad i organizaciju narodnooslobodilačkih odbora) kojima su bili uređeni ustroj, nadležnost i djelovanje narodno-oslobodilačkih odbora, dok je u Hrvatskoj krajem 1941. godine bio donesen sličan pravilnik poznat kao Ostrožinski pravilnik.<sup>143</sup>

Osnivanje tih odbora postupno se organizira, a cijela se mreža stabilizirala osnivanjem AVNOJ-a i zemaljskih antifašističkih vijeća. Stoga osnivanje tih odbora dolazi do vrhunca nakon prvog zasjedanja ZAVNOH-a jer se tada počelo inzistirati na povećanom naporu u osnivanju narodno-oslobodilačkih odbora koji predstavljaju civilnu narodnu vlast. Tijekom 1944. godine u narodno-oslobodilačkim odborima osnivaju se izvršni odbori s pročelnicima na čelu pojedinih

---

<sup>141</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 412.

<sup>142</sup> Čepulo, Dalibor, isto, str. 294.

<sup>143</sup> Ibid., str. 294-295.

specijaliziranih odjela. Nakon završetka rata, točnije sve do 1952. godine narodno-oslobodilački odbori ostali su okosnica novog ustrojstva vlasti na lokalnim razinama.<sup>144</sup>

### 3.2. Osnutak i razvitak AVNOJ-a

Zbog potrebe za osnivanjem rukovodstva civilnim poslovima i aktivnostima s inozemstvom Centralni komitet KPJ i Vrhovni štab predložili su osnivanje AVNOJ-a 26. studenoga 1942. godine u Bihaću. Na prvom zasjedanju tog vijeća donesena su tri akta. Prvi akt je Rezolucija o osnivanju AVNOJ-a kojom se utvrdilo da je osnovni cilj vijeća uložiti napor da se svi narodi koji su živjeli u Jugoslaviji izbore za oslobođenje te potpunu slobodu i ravnopravnost u novoj zajednici.<sup>145</sup> Drugi je akt Rezolucija o organizaciji AVNOJ-a kojom je utvrđeno da se to vijeće sastoji od Plenuma i Izvršnog odbora (koji čini predsjednik odbora i tri potpredsjednika). Treći akt pod nazivom Proglas narodima Jugoslavije jest proglas kojim se AVNOJ obraća svome narodu, a njime se potiče osnivanje zemaljskih antifašističkih vijeća.<sup>146</sup>

Na drugom zasjedanju AVNOJ-a 29. i 30. studenoga 1943. u Jajcu to je vijeće konstruirano kao vrhovno i izvršno predstavničko tijelo Jugoslavije. AVNOJ je potvrdio pripadnost partizanskog pokreta antifašističkoj koaliciji te je naglasio odlučnost da se bori protiv fašizma i nacizma. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a odlučeno je o uređenju buduće Jugoslavije, točnije dogovoreno je da će Jugoslavija biti federativna republika sa šest federalnih jedinica. Pri tome su načelno određene i granice.<sup>147</sup> Kao izvršni organ AVNOJ-a imenovan je Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije (NKOJ).<sup>148</sup> Vladi koja je od Travanjskog rata boravila u Londonu oduzeto je pravo da predstavlja državu, dok je kralju Petru zabranjen povratak u Jugoslaviju. Odlučeno je da će se o sudbini monarhije odlučivati na općim izborima ili referendumu koji će se održati nakon

---

<sup>144</sup> Ibid., str. 295.

<sup>145</sup> Sirotković, Hodimir. *ZAVNOH: Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: rasprave i dokumenti*. Zagreb: Dom i svijet, 2002, str. 33.

<sup>146</sup> Čepulo, Dalibor, isto, str. 295.

<sup>147</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj 3.), str. 407.

<sup>148</sup> Ramet, Sabrina Petra. *Tri Jugoslavije*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga, 2009, str. 210-211.

rata. Tito je tada proglašen maršalom te je imenovan premijerom, ministrom obrane te vrhovnim vojnim zapovjednikom.<sup>149</sup>

### **3.3. ZAVNOH i granice Federativne Republike Hrvatske**

U skladu s proglašenim načelom prava naroda na samoodređena predstavnička tijela naroda trebala su potvrditi formiranje novog ustavnog poretka. Osnivanje političkih predstavništava naroda, odnosno pojedinih područja bilo je pretežno provedeno prije drugog zasjedanja AVNOJ-a kroz tijela istaknuta u Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom načelu. Nakon drugog zasjedanja AVNOJ-a su u federativnim jedinicama koje su navedene u toj odluci konstruirana vrhovna tijela državne vlasti tih jedinica. U Hrvatskoj je Inicijativni odbor za osnivanje ZAVNOH-a osnovan 1. ožujka 1943. u Ponorima kraj Korenice.<sup>150</sup>

ZAVNOH je osnovan 13. lipnja u Otočcu u Lici, na području koje je netom prije toga bilo oslobođeno. U odlukama koje su donesene na prvom zasjedanju ZAVNOH-a potvrđeno je federativno uređenje buduće države, pri čemu je jedna od federalnih jedinica trebala biti Hrvatska. Predsjednik ZAVNOH-a postao je poznati hrvatski pjesnik Vladimir Nazor.<sup>151</sup>

Nakon kapitulacije Italije Izvršni odbor tog vijeća donio je odluku da se Hrvatskoj priključe dijelovi koji su bili pripojeni Kraljevini Italiji na temelju ugovora koje je s tom državom potpisala NDH. U skladu s time vidljivo je da je ZAVNOH bilo vrhovno političko tijelo u Hrvatskoj.<sup>152</sup> Tom su odlukom proglašeni ništavnima i svi akti koje su vlada Kraljevine Jugoslavije i ustaška vlada sklopile s Italijom, a kojima su spomenuti krajevi pripali Italiji.<sup>153</sup>

Drugo zasjedanje ZAVNOH-a održano je u Plaškom u listopadu 1943. Odluke koje su donesene na tom zasjedanju pokazuju da je u Hrvatskoj jačala organizacija „narodne“ vlasti, ali i

---

<sup>149</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 407.

<sup>150</sup> Čepulo, Dalibor, isto, str. 297-298.

<sup>151</sup> Goldstein, Ivo (bilj. 3), str. 403.

<sup>152</sup> Bukvić, Nenad. *Sabor Narodne Republike Hrvatske: organizacija i djelovanje (1945. – 1953.)*. Doktorska disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, 2017, str. 139.

<sup>153</sup> Čepulo, Dalibor, isto, sr. 298.

NOP-a.<sup>154</sup> Na tom je zasjedanju izglasan pravilnik prema kojem je Plenum ZAVNOH-a trebao birati Izvršni odbor kojeg su činili predsjednik, tri potpredsjednika i deset članova. Taj bi odbor trebao kolektivno upravljati svim poslovima preko Tajništva. Uz Izvršni odbor osnovani su i drugi odbori, točnije Sudsko-upravni, Prometni, Gospodarski, Propagandni, Socijalni i Prosvjetni, a svim tim odborima rukovodi po jedan član Izvršnog odbora.<sup>155</sup>

Na trećem zasjedanju ZAVNOH-a koje se odvijalo u Topuskom u svibnju 1944. donesena su tri temeljna ustavna akta kojima se Hrvatska konstituira kao jedna od federativnih republika u Jugoslaviji.<sup>156</sup> Prvi ustavni akt je Odluka o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na drugom zasjedanju AVNOJ-a u kojoj se zaključuje da ZAVNOH odobrava konstituiranje DFJ na načelima koja su utvrđena na drugom zasjedanju AVNOJ-a.<sup>157</sup> Drugi ustavni akt je Odluka o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti demokratske Hrvatske kojom je to vijeće konstruirano kao vrhovno tijelo zakonodavne i izvršne vlasti u demokratskoj Hrvatskoj.<sup>158</sup> Treći ustavni akt je Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske. U odluci Deklaracije navodi se da su Hrvati i Srbi koji žive u Hrvatskoj ravnopravni, baš kao i svi drugi građani, bez obzira na to kojem narodu, rasi ili vjeroispovijesti pripadaju.<sup>159</sup>

Što se tiče granica Federativne Republike Hrvatske, one nisu bile određene na prvom ni na drugom zasjedanju AVNOJ-a, ali su se ipak općenito podrazumijevale. Najveći problem po pitanju granica Federativne Republike Hrvatske predstavljala je granica sa Srbijom, posebno područje zapadnog Srijema. Razgraničenje u Srijemu bilo je štetno za Hrvatsku jer je u odnosu na 1918. godinu Hrvatska izgubila najveći dio Srijema, s gradovima Šid, Srijemski Karlovci, Ruma, Srijemska Mitrovica i Zemun. Međutim, već za vrijeme Banovine Hrvatska je izgubila veći dio Srijema (osim kotareva Šid i Ilok). Državna granica s Crnom Gorom vraćena je na stanje iz 1922. godine, a u odnosu na 1918. godinu to znači da je Hrvatska izgubila Boku kotorsku i dalje područje

---

<sup>154</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 407.

<sup>155</sup> Ibid.

<sup>156</sup> Sirotković, Hodimir. „Državnopravno značenje odluka ZAVNOH-a za izgradnju državnosti Hrvatske u Drugom svjetskom ratu“. *Časopis za suvremenu povijest*, 27 (1995), br. 3, str. 511.

<sup>157</sup> Ibid.

<sup>158</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 408.

<sup>159</sup> Sirotković, Hodimir, isto (bilj. 156), str. 512.



na jugoistoku. U razgraničenju sa Slovenijom problem je bilo Međimurje, odnosno kotar Čakovec, općina Štrigova. Razgraničenje je provedeno nakon što je Slovenija dobila manji dio općine, dok je veći dio pripao Hrvatskoj. Granica s Bosnom i Hercegovinom trebala je biti granica dogovorena još na Berlinskom kongresu 1878., ali je i tu došlo do promjena zbog pripajanja Zavalja BiH. Što se tiče granice s Italijom, bilo je problematično određivanje statusa Trsta. Naposljetku je Trst proglašen Slobodnim Teritorijem Trstom (STT) te je trebao biti svojevrsna tampon zona između Jugoslavije i Italije. Pri tome je teritorij STT-a podijeljen na dvije zone: zonu A (Trst s okolicom) kojom su upravljali Amerikanci i Britanci te zonu B kojom je upravljala Jugoslavija.<sup>160</sup>

### 3.4. Sporazumi Tito – Šubašić

Odluke donesene na drugom zasjedanju AVNOJ-a krajem 1943. izazvale su veliku pozornost zapadnih sila. Oduzimanje statusa izbjegličkoj vladi u Londonu, uspostavljanje Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije kao nove vlade te zabrana povratka jugoslavenskom kralju u državu zabrinuli su Britance. Sam Churchill pokušao je povezati izbjegličku vladu i narodno-oslobodilački pokret, a da bi to učinio morao je raspustiti vladu u Londonu koja je podržala četničkog vođu Dražu Mihailovića koji je u toj vladi obnašao dužnost ministra. Churchill je želio ubaciti emigrantske političare u zemlju i tako smanjiti utjecaj komunista i ostvariti drugačiji rezultat rata od onoga koji su planirali komunisti. Međutim, trebalo je žrtvovati Dražu Mihailovića kako bi uopće mogli pregovarati s Titom. Stoga je Churchill tražio Božidara Purića koji je bio na čelu izbjegličke vlade da se odrekne Mihailovića, ali je Purić to odbio. Churchillovo vršenje pritiska na kralja nije imalo uspjeha sve do kraja svibnja 1944. godine kada je uspio ukloniti Purićevu vladu te privoljeti kralja da imenuje novu vladu koja će uspostaviti kontakt s Titom.<sup>161</sup>

Churchill je za provođenje britanske politike odabrao Ivana Šubašića, nekadašnjeg bana Banovine Hrvatske. Šubašić je na zboru hrvatskih iseljenika u prosincu 1943. godine podržao odluke donesene na drugom zasjedanju AVNOJ-a, odnosno federativno uređenje buduće države,

---

<sup>160</sup> Engelsfeld, Nada, isto, str. 436-440.

<sup>161</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 260-262.

pa je bio prikladan za vođenje pregovora s Titom.<sup>162</sup> Preko Šubašića je Churchill želio očuvati monarhiju te spriječiti komuniste u tome da u obnovljenoj Jugoslaviji imaju neograničenu vlast.<sup>163</sup>

Stoga je 1. lipnja 1944. godine kralj Petar II. potpisao Šubašićevo imenovanje za predsjednika jugoslavenske vlade. Šubašić se vezano za odluku o članovima nove vlade sastao s Titom na Visu. Razgovori su rezultirali potpisivanjem Viškog sporazuma sredinom lipnja 1944. godine. Tim se sporazumom Šubašić obvezao sastaviti jugoslavensku vladu od onih političara koji nisu djelovali protiv narodno-oslobodilačkog pokreta. Također je odlučeno da će glavna dužnost te vlade biti organiziranje pomoći Narodnooslobodilačkoj vojsci. Osim toga, dogovoreno je da će nova jugoslavenska vlada u emigraciji priznati federativno uređenje buduće države. Šubašićeva vlada će se odreći podrške četničkom pokretu te dati puno priznanje Narodno-oslobodilačkoj vojsci i Titu. Tito se, pak, obvezao da do kraja rata neće pokretati rasprave o konačnom uređenju buduće države.<sup>164</sup>

Međutim, Churchill je smatrao da je Šubašić puno popustio Titu. Očekivao je da će se Šubašić i Tito dogovoriti o novoj vladi jer je želio što prije u politički vrh u novoj Jugoslaviji uključiti političare koji su za vrijeme rata bili u emigraciji te na taj način umanjiti vlast komunista prije nego što Tito ostvari nove pobjede koje će mu dati još veću pregovaračku moć. Ni brojni emigrantski političari nisu bili zadovoljni tim sporazumom. Dio njih je u sporazumu vidio ustupak Titu i narodno-oslobodilačkom pokretu u rješavanju državnog uređenja, pa nisu htjeli surađivati sa Šubašićem. I skupina političara iz vodstva HSS-a (čiji je pripadnik bio i sam Šubašić) imala je rezerve prema Viškom sporazumu. Sporazum nisu prihvatili ni predstavnici Slovenske narodne stranke koji su bili u izbjeglištvu.<sup>165</sup>

Stoga je u rujnu 1944. godine Šubašić na Churchillov nagovor uputio Titu prijedlog da se odmah odluči o stvaranju jedinstvene vlade. Tu je poruku Šubašić ponovno poslao krajem rujna, ali Tito se nije žurio stvoriti jedinstvenu vladu jer je prvo želio slomiti četničku Srbiju i tako povećati svoju pregovaračku poziciju. Kada se to dogodilo, Tito je pozvao Šubašića na razgovor.<sup>166</sup> Razgovarali su u Beloj Crkvi i zatim u oslobođenom Beogradu krajem listopada i početkom

---

<sup>162</sup> Ibid., str. 263.

<sup>163</sup> Radelić, Zdenko. *Hrvatska seljačka stranka 1941.-1950.* Zagreb: MTG consulting, 1996, str. 34-35.

<sup>164</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 263-264.

<sup>165</sup> Ibid., str. 264-265.

<sup>166</sup> Ibid., str. 265-266.

studenoga 1944. godine. Početkom studenoga 1944. godine potpisan je još jedan sporazum između Tita i Šubašića poznat kao Beogradski sporazum, a kojim je odlučeno da će se osnovati jedinstvena jugoslavenska vlada i da se kralj ne vraća u Jugoslaviju dok narod ne odluči tako. Pri tome će u kraljevoj odsutnosti kraljevsku vlast izvršavati Kraljevsko namjesništvo koje će biti sastavljeno od tri člana.<sup>167</sup>

Međutim, Velika Britanija nije bila zadovoljna ni tim sporazumom jer njime nije bilo obuhvaćeno da se u AVNOJ uključe predstavnici drugih građanskih političkih stranaka. Stoga je na konferenciji Velike trojice u Jalti u veljači 1945. godine Churchill podnio amandman na temelju kojeg je odlučeno da u AVNOJ uđu i zastupnici iz Narodne skupštine iz 1938. godine koji nisu bili u dosluhu s ustašama.<sup>168</sup>

### **3.5. Formiranje Kraljevskog namjesništva i jedinstvene vlade DFJ**

Tri člana Kraljevskog namjesništva koje bi izvršavalo kraljeve dužnosti u obnovljenoj državi dok je kralj odsutan trebao je imenovati kralj u dogovoru s premijerom izbjegličke vlade i predsjednikom NKOJ-a.<sup>169</sup> Iako se činilo da više nema prepreka za formiranjem Kraljevskog namjesništva i jedinstvene vlade, tome se usprotivio kralj Petar II. koji nije želio prenijeti svoju vlast na to namjesništvo. Stoga je Churchill početkom 1945. od kralja tražio da prihvati sporazum. Međutim, problem su počeli stvarati i neki emigrantski političari koji su boravili u Londonu koji su savezničkim vladama uputili memorandum u kojem traže odbacivanje Beogradskog sporazuma i Šubašićevu ostavku. Međutim, njihovom zahtjevu nije udovoljeno. Churchill je procijenio da bi se time Titu dala mogućnost da samostalno odlučuje o daljnjem razvoju obnovljene Jugoslavije, a Churchill mu to nije namjeravao omogućiti. Osim toga, britanski premijer nije želio zaoštriti odnose sa SSSR-om pred sljedeću konferenciju saveznika u Jalti. Naposljetku je i kralj Petar II. popustio i prenio vlast na Kraljevsko namjesništvo.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> Goldstein, Ivo, isto (bilj. 3), str. 410-411.

<sup>168</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 266.

<sup>169</sup> Ibid., str. 267.

<sup>170</sup> Ibid., str. 267-268.

Nakon poduzih pregovora oko toga tko će činiti članove namjesništva, dogovoreno je da će u Kraljevskom namjesništvu biti Srđan Budisavljević, Ante Mandić i Dušan Serbec. Namjesništvo je funkcioniralo sve do odluke Ustavotvorne skupštine o proglašenju republike koja je donesena na drugu godišnjicu drugog zasjedanja AVNOJ-a.<sup>171</sup>

Šubašićeva vlada i NKOJ su dali ostavke te je 7. ožujka 1945. godine napokon formirana jedinstvena vlada Demokratske Federativne Jugoslavije (DFJ) kojoj je predsjednik bio Tito (uz to je obnašao i dužnost ministra obrane), a čiji je ministar vanjskih poslova bio Šubašić. Potpredsjednici vlade bili su Edvard Kardelj i Milan Grol. Osim Šubašića i Grola emigrantski političari u novoj vladi bili su Juraj Šutej te Sava Kosanović. Odmah nakon proglašenja te vlade Jugoslavija je međunarodno priznata.<sup>172</sup>

U svojoj Deklaraciji vlada je naglasila da treba što prije konstruirati vlade federalnih jedinica. Tako su tijekom travnja i svibnja 1945. godine konstruirane federalne vlade Hrvatske, Srbije, Slovenije, Bosne i Hercegovine, Makedonije i Crne Gore.<sup>173</sup>

### **3.6. Privremena narodna skupština 1945. godine**

Početkom kolovoza 1945. godine na trećem zasjedanju AVNOJ-a Plenum je donio odlučio da AVNOJ nastavlja djelovanje kao Privremena narodna skupština DFJ. Naime, prema preporuci saveznika s Krimске konferencije (održane u razdoblju od 4. do 11. veljače 1945. godine na Jalti) AVNOJ je trebalo popuniti s predstavnicima drugih stranačkih opredjeljenja kako u njemu ne bi bili samo članovi iz NOB-a koji su bili komunistički orijentirani. Preporučeno je da se sastav AVNOJ-a dopuni izabranim poslanicima Narodne skupštine birane na izborima 1938. godine. Predsjedništvo AVNOJ-a je iz tog sastava odabralo sebi sklone poslanike, i to samo njih 36. Međutim, pridodano je još 69 političara iz građanskih stranaka stare Jugoslavije: Demokratske, HSS-a, SDS-a, Saveza zemljoradnika, Jugoslavenske republikanske stranke i Narodne seljačke stranke. Uključeno je i 13 osoba izvan stranaka, točnije znanstvenih radnika. Tako je Privremena

---

<sup>171</sup> Engelsfeld, Nada, isto, str. 423.

<sup>172</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 268-269.

<sup>173</sup> Engelsfeld, Nada, isto, str. 424.

narodna skupština imala 486 članova koji su u to tijelo ušli na različite načine.<sup>174</sup> Iako su Tito i KPJ prihvatili preporuke s konferencije održane u Jalti, nije ugrožena partijska većina u Privremenoj narodnoj skupštini. Tako su Tito i Komunistička partija spriječili da se obnovi djelovanje nekadašnjih političkih stranaka i da se uspostavi demokratski poredak.<sup>175</sup>

Privremena narodna skupština zasjedala je od 10. do 26. kolovoza 1945. godine u Beogradu. Za to je vrijeme u Beogradu održano 11 sjednica te je prihvaćeno 13 zakonskih prijedloga. Temeljni zadatak Privremene narodne skupštine bio je priprema za izbore konstituante, a osim toga bilo je važno zakonski regulirati privremeno uređenje zakonima iz kojih bi se vidjele stečevine narodno-oslobodilačkog pokreta i socijalne revolucije.<sup>176</sup>

### **3.7. Ustavotvorna skupština 1945. godine**

Prema aneksu Beogradskog sporazuma od 7. prosinca 1944. godine izbori za Ustavotvornu skupštinu trebali su biti raspisani najkasnije tri mjeseca nakon što se cjelokupno okupirano područje oslobodi, ali to se nije dogodilo. Tito je tek 31. kolovoza 1945. godine podnio zahtjev Privremenoj narodnoj skupštini koja je donijela ukaz o raspisivanju izbora, pri čemu je određeno da se izbori održe 11. studenoga.<sup>177</sup>

Na izborima za Ustavotvornu skupštinu održanima 11. studenoga 1945. pobijedila je Narodna fronta. Bila je postavljena samo lista Narodne fronte čiji je nositelj bio Tito, a kandidate na toj listi odredila je KPJ. Svi zastupnici koji su ušli u Ustavotvornu skupštinu bili su pod kontrolom KPJ.<sup>178</sup>

Ustavotvorna skupština započela je s radom 29. studenoga 1945. godine te je tada proglasila Demokratsku Narodnu Republiku Jugoslaviju kao saveznu narodnu državu republikanskog oblika. Deklaracija Ustavotvorne skupštine kojom je proglašena republika sadržavala je i odluku kojom se ukida monarhija i kojom se kralj Petar II. Karađorđević rješava svih prava, kao i dinastija

---

<sup>174</sup> Ibid.

<sup>175</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 272.

<sup>176</sup> Engelsfeld, Nada, isto, str. 425.

<sup>177</sup> Radelić, Zdenko, isto, str. 83.

<sup>178</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 277-278.

Karađorđević.<sup>179</sup> Na drugoj sjednici Ustavotvorne skupštine održanoj 2. prosinca 1945. godine to je tijelo potvrdilo sve odluke i zakone AVNOJ-a i njegovog Predsjedništva te Privremene narodne skupštine. Tada je donesen i Zakon o predsjedništvu Ustavotvorne skupštine kao privremenom kolektivnom šefu države te su izabrani članovi tog Predsjedništva. Izabran je i ustavni odbor koji je 17. siječnja 1946. godine podnio nacrt Ustava. Rasprava o predloženom nacrtu vodila se u drugoj polovici siječnja, a Ustav je prihvaćen i proglašen na svečanoj sjednici Ustavotvorne skupštine 31. siječnja 1946. godine. Nakon proglašenja Ustava Ustavotvorna skupština donijela je zaključak prema kojem joj se produžava rad kao redovnoj Narodnoj skupštini. Osim toga, nakon što je izglasan Ustav, država je promijenila ime u Federativna Narodna Republika Jugoslavija (FNRJ).<sup>180</sup>

### **3.8. Međunarodno priznanje Druge Jugoslavije**

Za cijelo vrijeme dok je trajao rat Jugoslavija je sačuvala svoj formalni državopravni kontinuitet te je imala podršku saveznika u obnovi nakon rata. Osim toga, saveznici su Jugoslaviji smatrali savezničkom državom. No, iako se obnova Jugoslavije nakon Drugog svjetskog rata nije dovodila u pitanje, bilo je upitno tko će vladati njome. U Londonu je boravila izbjeglička jugoslavenska vlada još od Travanjskog rata, a narodni oslobodilački pokret (partizani) i četnici Draže Mihailovića borili su se za oslobođenje jugoslavenskog teritorija i za uspostavu jugoslavenske države, ali su partizani i četnici imali različito političko i društveno-ekonomsko ustrojstvo. Stoga su u tom pogledu savezničke sile bile podijeljene. Tako su SAD i Velika Britanija podržavali obnovu monarhije, dok su Sovjeti podupirali partizanski pokret.<sup>181</sup>

Na drugom zasjedanju AVNOJ-a održanom u Jajcu krajem studenoga 1943. godine konstituirana je savezna država. Na zemaljskim antifašističkim vijećima su tijekom 1944. godine konstituirane države članice jugoslavenske federacije, odnosno Slovenija (19. veljače), Hrvatska (8. svibnja), Bosna i Hercegovina (1. srpnja), Crna Gora (14. srpnja), Makedonija (12. kolovoza)

---

<sup>179</sup> Ibid., str. 280.

<sup>180</sup> Engelsfeld, Nada, isto, str. 428.

<sup>181</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 258.

te Srbija (11. studenoga). Međutim, ostalo je otvoreno pitanje međunarodnog priznanja nove Jugoslavije.<sup>182</sup>

Istovremeno s drugim zasjedanjem AVNOJ-a održana je prva konferencija na kojoj su sudjelovali vođe savezničkih sila, i to u Teheranu. Na toj je konferenciji, između ostaloga, odlučeno da će se Jugoslavija obnoviti te da će se pomoći partizanima u opskrbi i materijalu, kao i u njihovim operacijama, što je značilo *de iure* priznanje Narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije kao vojnog saveznika, ali ne i državnih organa u toj državi. Britanska vlada je još neko vrijeme pokušavala podržati izbjegličku vladu Kraljevine Jugoslavije, ali nakon Teheranske konferencije, točnije u siječnju 1944. godine Britanci su otkazali svoju daljnju materijalnu pomoć.<sup>183</sup>

Nakon što su Tito i Šubašić potpisali sporazume te nakon osnivanja jedinstvene jugoslavenske vlade Jugoslaviju su međunarodno priznale velike antifašističke sile, što je pružilo mogućnost komunističkoj vlasti da se učvrsti.<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 419-420.

<sup>183</sup> Ibid., str. 420.

<sup>184</sup> Matković, Hrvoje, isto (bilj. 7), str. 269.

## 4. DRŽAVNOPRAVNI PROBLEMI HRVATSKE TIJEKOM DRUGOG SVJETSKOG RATA

U hrvatskom društvu tijekom Drugoga svjetskog rata mogu se prepoznati dvije proaktivne temeljne državnopravne vizije. Prva i desna proaktivna vizija jest ona ustaška koja je ostvarena kroz Nezavisnu Državu Hrvatsku konstituiranu u travnju 1941. godine. Iako je Pavelić u NDH pokušao osnovane institucije vezati uz hrvatsku državnu tradiciju, pa je tako u jednom totalitarnom režimu kao što je bio ustaški režim čak i nekoliko puta sazivan sabor, riječ je o institucijama koje nisu imale nikakvu stvarnu vlast s obzirom na to da je sva moć bila koncentrirana u rukama šefa države, odnosno poglavnika, a tu je funkciju obnašao, naravno, Pavelić. Osim toga, NDH je bila država koja je nastala na ruševinama Kraljevine Jugoslavije kao posljedica nelegalne upotrebe sile i trajanje te države bilo je izravno povezano s trajanjem rata i okupacijom nekadašnje Kraljevine Jugoslavije od osovinskih sila. To znači da je u onom trenutku kada je došlo do kraja rata i pobjede saveznika prestala postojati NDH. Prema tome, NDH je bila država koja nikada nije živjela u mirnim prilikama, već je postojala samo u vihoru Drugog svjetskog rata. Treba istaknuti da i Pavelić nije imao nikakvu političku i pregovaračku moć u odnosima s Trećim Reichom i Kraljevinom Italijom. To je posebno bilo vidljivo u pitanju razgraničenja s Kraljevinom Italijom i Mađarskom. Pavelić je dopustio jer je morao dopustiti da Kraljevina Italija anektira veći dio istočne obale Jadrana, dok je Mađarska bez ikakvih pregovora anektirala Međimurje.<sup>185</sup> Osim toga, NDH nema ustav u formalnom smislu, a kriterij za identificiranje prava je taj da Pavelić kao poglavnik predstavlja zakon.<sup>186</sup>

NDH je bila država koja je, bez ikakve sumnje, raspolagala takvim državnim aparatom te je bila tako uređena da je mogla vršiti unutarnju i voditi vanjsku politiku. Međutim, ta država nije imala kontrolu nad svojim državnim teritorijem, odnosno ona nije mogla vršiti vlast. Veći dio NDH okupirale su njemačka i talijanska vojska, pri čemu su se njihovi vojni organi miješali u civilnu upravu, bez obzira na to što se to protivilo volji NDH. NDH je čak na temelju onoga što je

---

<sup>185</sup> Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš, isto, str. 186.

<sup>186</sup> Marinković, Tanasije. „Takozvana Nezavisna Država Hrvatska“. U: Begović, Boris i Mirković, Zoran S. (ur.). *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2018, str. 72.



zaključeno u Rimskim ugovorima financirala talijanske trupe koje su se nalazile u NDH, a kojih je bilo više od vojske s kojom je NDH raspolagala. Uz to, na području NDH jačao je narodno-oslobodilački pokret. Sporna je i sposobnost NDH da uspostavi diplomatske odnose s drugim državama, što podrazumijeva njezinu nezavisnost. NDH je imala visoki stupanj nezavisnosti u djelovanju, ali se to ne može usporediti sa suverenosti koja je bila ograničena voljom Njemačke i Italije. Koliko je NDH bila suverena vidljivo je i u teritorijalnom razgraničenju sa susjednim državama te stavljanju oružanih snaga pod kontrolu Njemačke i Italije.<sup>187</sup> Stoga neki povjesničari ističu tezu o protektoratu, točnije da je NDH bila svojevrsni njemačko-talijanski protektorat. Ta je teza najzastupljenija i najviše je argumentirana.<sup>188</sup> Osim te linije, tezu o protektoratu Jelić-Butić podupire statusom okupacijskih sila na prostoru NDH, odnosno činjenicom da se ovisnost o silama osovine ogledala i u određivanju granica NDH.<sup>189</sup>

Međutim, teze o protektoratu zanemaruju da je ustaški režim nasljeđe ekstremnih nacionalističkih pogleda na hrvatsko pitanje te da je NDH u čišćenju Hrvatske od Židova, Srba, Roma i drugih naroda djelovala neovisno o talijanskim i njemačkim snagama.<sup>190</sup> Tako se razvijaju teze o zločinu, a prema tim tezama NDH nije bila država zbog toga što je činila zločine prema manjinama koji su u njoj živjeli.<sup>191</sup> Međutim, i teze o zločinu nisu utemeljene jer to što se NDH u trenutku njezina nastanka provodilo nasilje i što se u toj državi zločinima rješavalo „hrvatsko pitanje“ ne može spriječiti da se ona promatra kao država.<sup>192</sup>

Postoje i teze o protupravnosti NDH. Treba spomenuti da NDH nije bila međunarodno priznata država. Priznao ju je tek manji broj država koje su bile u vojno-političkim savezima koje su sklopile sile Osovine. Upravo zbog toga što je NDH konstituirana zbog nelegalne upotrebe sile Trećeg Reicha i Kraljevine Italije te njihovih saveznika ne može se ni očekivati da se mogao dogoditi neki drugi scenarij. Prema tome, Krstić i Jovanović ističu da, promatrano s gledišta međunarodnog prava, ne može se reći da se NDH može smatrati pravom državom. S druge strane, autori ističu da se NDH ne može smatrati ni čistom marionetskom državom jer je imala visok

---

<sup>187</sup> Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš, isto, str. 212-213.

<sup>188</sup> Marinković, Tanasije, isto, str. 73.

<sup>189</sup> Jelić-Butić, isto (bilj. 31), str. 307.

<sup>190</sup> Marinković, Tanasije, isto, str. 87.

<sup>191</sup> Ibid., str. 76.

<sup>192</sup> Ibid., str. 99.

stupanj autonomije u unutrašnjim i vanjskim poslovima. Tijekom svojeg postojanja NDH je imala aktivnu diplomatsku aktivnost, ulagala je protestne note, samostalno objavljivala ratove, a ugovarala je i bilateralne i multilateralne ugovore.<sup>193</sup> Međutim, NDH nije imala stupanj autonomije da odlučuje u svemu onome što je za jednu državu bilo važno, kao što su državne granice i njezin teritorij i sl.

Prema tome, kada je u pitanju NDH, s aspekta međunarodnog prava može se zaključiti da se u pogledu međunarodnog prava NDH ne može smatrati državom. Osim toga, slučaj NDH je u postojećim kategorijama međunarodnog prava vrlo specifičan i zahtijeva dodatnu elaboraciju, ali u odsustvu „konceptualnog obogaćivanja međunarodnopravne teorije“<sup>194</sup> trenutno nije moguće potpuno razjasniti pravnu prirodu te države, ali to ne isključuje mogućnost njezina razjašnjenja u doglednoj budućnosti.

Druga, lijeva proaktivna vizija koja se razvijala u hrvatskom društvu tijekom Drugog svjetskog rata, a koja je nastala gotovo istovremeno s formiranjem NDH, bila je ona koja je ostvarena kroz tijela nastala u okviru narodno-oslobodilačkog pokreta. Revolucionarna vlast počinje formiranjem AVNOJ-a u studenom 1942. godine. U sastavu AVNOJ-a nalazili su se istaknuti predstavnici narodno-oslobodilačkog pokreta koji su na zasjedanje tog vijeća stigli na poziv Vrhovnog štaba. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a 1943. godine to se vijeće proglasilo vrhovnim organom vlasti, a u njegov sastav ušli su i drugi članovi imenovani od vrhovnih predstavništva narodno-oslobodilačkog pokreta pojedinih jugoslavenskih zemalja. Nakon formiranja AVNOJ-a formirana su i zemaljska predstavnička vijeća u pojedinim republikama, pa je tako konstituiran ZAVNOH. Posebno je važna odluka koju je ZAVNOH donio na trećem zasjedanju u Topuskom 1944. prema kojoj ZAVNOH postaje državni sabor Hrvatske, odnosno nositelj suvereniteta u Hrvatskoj. Na sljedećem zasjedanju promijenio je ime u Narodni sabor Hrvatske.<sup>195</sup> Problematika druge proaktivne vizije donekle je jednostavnija s obzirom na to da su Tito i narodno-oslobodilački pokret dobili međunarodno priznanje i da su imali potporu savezničkih sila u većoj ili manjoj mjeri. S druge strane, NDH nije bila međunarodno priznata (izuzev manjeg broja država koje su je priznale, ali koje su bile članice vojno-političkih saveza koje su konstruirali fašisti i nacisti). Isto tako, Tito je sa svojim narodno-oslobodilačkim pokretom

---

<sup>193</sup> Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš, isto, 215-217.

<sup>194</sup> Ibid., str. 218-219.

<sup>195</sup> Engelsfeld, Neda, isto, str. 400.

ostvarivao vojne uspjehe te se njegova država nipošto ne može smatrati marionetskom kao što je bilo slučaj s Pavelićevom NDH. Dok Pavelić u pregovorima oko razgraničenja nije imao nikakvih uspjeha, a ni pozadinu i vojne uspjehe kojima bi njegove pregovaračke taktike imale neku težinu, Tito je u pregovorima sa Šubašićem kao Churchillovim izaslanikom i predstavnikom izbjegličke jugoslavenske vlade itekako imao težinu. Churchill nije bio zadovoljan Viškim sporazumom, a ni Beogradski sporazum nije donio očekivane rezultate. Osim toga, vrlo je malo predstavnika izbjegličke vlade ušlo u jedinstvenu vladu FNJ, a i oni predstavnici koji su izabrani u Privremenu narodnu skupštinu, u skladu s preporukama s konferencije šefova tri savezničke države održane u Jalti, bili su oni koji su odgovarali Titu i njegovom pokretu i nisu uzdrmali većinu koju je imao u toj skupštini. U Ustavotvornu skupštinu nakon pobjede Narodne fronte na izborima (koja je bila jedina opcija na tim izborima) ušli su samo oni zastupnici koji su bili pod kontrolom KPJ. Bez obzira na sve, Tito je vješto činio određene postupke s ciljem dobivanja državnog priznanja od međunarodne zajednice, a to je i ostvario. Jedino što je u tom slučaju zajedničko Titu i Paveliću, odnosno ustaškom i narodno-oslobodilačkom pokretu jest to što su institucije koje su osnivali vezali za hrvatsku državnu tradiciju na isti način, točnije imenovanjem organa koji su imali privid vezivanja nove vlasti i povijesnih hrvatskih institucija.<sup>196</sup>

S obzirom na istaknuto, može se zaključiti da je pravni i politički položaj Hrvatske tijekom Drugog svjetskog rata bio iznimno složen. Međutim, kako je došlo do kraja rata i pobjede savezničkih sila, „rješenje“ pravne i političke složenosti pronađeno je u vojnim i političkim rješenjima narodno-oslobodilačkog pokreta koji je došao na vlast u državi,<sup>197</sup> odnosno u uspostavi Demokratske Narodne Republike Jugoslavije u kojoj je Hrvatska djelovala kao jedna od šest federativnih Republika. Unatoč nastojanjima zapadnih sila da se u Hrvatskoj i drugim dijelovima nekadašnje Kraljevine Jugoslavije obnovi monarhija, to se nije dogodilo.

---

<sup>196</sup> Ibid., str. 400.

<sup>197</sup> Ibid., str. 400-401.

## 5. ZAKLJUČAK

U hrvatskom društvu tijekom Drugoga svjetskog rata mogu prepoznati dvije proaktivne državno-pravne vizije – ona ustaška (ostvarena kroz NDH) i ona komunistička (ostvarena kroz tijela nastala u okviru narodno-oslobodilačkog pokreta).

Nakon Travanjskog rata i kapitulacije Kraljevine Jugoslavije postavilo se pitanje tko će vladati na novom teritoriju, a nakon što je Vladko Maček kao prvi izbor odbio surađivati s totalitarnim režimima, na vlast je postavljen Ante Pavelić, poglavnik i vođa ustaškog pokreta. Tako je u Zagrebu 10. travnja 1941. godine proglašena NDH. Na čelu države bio je Pavelić kao poglavnik. Obnašao je dužnost premijera i ministra vanjskih poslova u vladi, a tu je funkciju prestao obnašati nakon potpisivanja Rimskih ugovora. Ono što je poglavnika razlikovalo od drugih šefova države jest apsolutna nadređenost i dominantnost nad cijelim upravnim aparatom. Treba istaknuti poglavnikovu legislativnu funkciju kao jedinog zakonodavnog čimbenika. Poglavnik je imao zakonodavnu, upravnu i vojnu vlast, što znači da je u njegovim rukama bila koncentrirana apsolutna moć. Postojala je vlada, a djelovao je i sabor, ali je zapravo njihova funkcija bila tek formalna. U državi nije donesen ustav. Država je podijeljena na 22 velike župe, a župe na kotare, a kotarevi na seoske i gradske općine. Sudbena vlast bila je odvojena od uprave, a zasjedali su redoviti i izvanredni sudovi. Nakon proglašenja NDH i ustaški pokret se počeo organizirati kao legalna organizacija, pa je Glavni ustaški stan postao vrhovni organ jedine političke organizacije u državi. Djelatnost pokreta obuhvaćala je političko-organizacijsku granu, Ustašku vojnicu te Ustašku nadzornu službu. Država je bila tako uređena da je mogla obnašati unutarnje i vanjske političke poslove, iako je bila pod njemačkim i talijanskim protektoratom. Ipak, nije imala kontrolu nad svojim teritorijem.

Nakon proglašenja NDH bilo je potrebno utvrditi državne granice sa susjedima. Posebno je bila sporna državna granica s Kraljevinom Italijom jer je Mussolini imao pretenzije na istočnu obalu Jadrana. U svibnju 1941. godine potpisana su tri Rimska ugovora, a tim je ugovorima, između ostaloga, NDH ostala bez većeg dijela istočne obale Jadrana. Pavelić nije imao zaleđe zbog kojeg bi njegovi argumenti u pregovorima s Mussolinijem dobili na težini jer su ga Mussolini i Hitler doveli na vlast i pomogli mu da uspostavi državu na teritoriju koji su oni usvojili. Problematična je bila i granica s Mađarima jer su Mađari bez ikakvih dogovora anketirali

Međimurje, a Pavelić ponovno nije imao mogućnost da se usprotivi Mađarima i tako izazove bijes Hitlera i Mussolinija čiji je saveznik bila Mađarska. Što se tiče međunarodnog priznanja, riječ je o državi koju su međunarodno priznale neke države, ali samo one države koje su bile Hitlerovi i Mussolinijevi saveznici ili njihove marionetske države. *De facto* su je priznale i Vatikan i Švicarska, ali ne i *de jure* jer su te države pružale podršku izbjegličkoj jugoslavenskoj vladi ili su surađivale sa zapadnim saveznicima. NDH je imala sposobnost da ulazi u odnose s drugim državama, što je podrazumijevalo njezinu nezavisnost, ali se ona ne može povezati sa suverenošću jer je ona bila ograničena voljom Italije i Njemačke, što je vidljivo po pitanju teritorijalnog razgraničenja te nedostatka kontrole na svojem teritoriju i nad svojom vojskom. NDH je bila država čija je sudbina bila izravno vezana uz sudbinu Hitlerove Njemačke i Mussolinijeve Italije u Drugom svjetskom ratu. S porazom sila Osovine prestala je postojati i NDH. NDH se s gledišta međunarodnog prava ne može smatrati pravom državom, iako je NDH imala određenu autonomiju u rješavanju nekih unutarnjih i vanjskih pitanja. Slučaj NDH je toliko specifičan da se ne može analizirati u postojećim kategorijama međunarodnog prava te se dodatno razjašnjenje pravne prirode NDH trenutno ne može utvrditi, što ne znači da se neće moći razjasniti u budućnosti.

Druga, lijeva, odnosno komunistička državopravna vizija koja se razvijala usporedno s prvom vizijom počinje formiranjem AVNOJ-a u studenome 1942. godine. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a 1943. godine to se vijeće proglasilo vrhovnim organom vlasti, a u njegov sastav ušli su i drugi članovi imenovani od vrhovnih predstavništva narodno-oslobodilačkog pokreta pojedinih jugoslavenskih zemalja. Nakon formiranja AVNOJ-a formirana su i zemaljska predstavnička vijeća u pojedinim republikama, pa je tako konstituiran ZAVNOH. Na drugom zasjedanju AVNOJ-a odlučeno o uređenju buduće Jugoslavije, točnije dogovoreno je da će Jugoslavija biti federativna republika sa šest federalnih jedinica. Pri tome su načelno određene i granice. Nakon drugog zasjedanja AVNOJ-a su u federativnim jedinicama konstruirana vrhovna tijela državne vlasti tih jedinica. U Hrvatskoj je ZAVNOH osnovan 1. ožujka 1943. godine u Ponorima kraj Korenice. Na prvom zasjedanju ZAVNOH-a potvrđeno je federativno uređenje buduće države, pri čemu je jedna od federalnih jedinica trebala biti Hrvatska. Na trećem zasjedanju u svibnju 1944. godine ZAVNOH je konstruiran kao državni sabor Hrvatske. Na sljedećem zasjedanju promijenio je ime u Narodni sabor Hrvatske, odnosno nositelj suvereniteta. Još za vrijeme rata konstruirano je Kraljevsko namjesništvo i zajednička vlada DFJ, kasnije i Privremena narodna skupština koja je radila sve do proglašenja Ustavotvorne skupštine, a nakon završetka rata održani su izbori za

Ustavnotvornu skupštinu koja je započela s radom 29. studenoga 1945. godine, na drugu godišnjicu drugog zasjedanja AVNOJ-a. Tito je vještim ustupcima koje je činio saveznicima, lažno šireći tako nadu među njima da će ga se moći kontrolirati i da će se smanjiti utjecaj komunista, omogućio da njegova država dobije međunarodno priznanje. Tito je primio nekoliko članova izbjegličke vlade u jedinstvenu vladu FNJ te je vodio pregovore sa Šubašićem kao Churchillovim izaslanikom i predstavnikom izbjegličke vlade Kraljevine Jugoslavije. Osim toga, pristao je da se u Privremenu narodnu skupštinu pozovu predstavnici drugih opcija, iako to nije uzdrimalo njegovu većinu i iako su u rad te skupštine uključeni oni koji Titu nisu predstavljali smetnju. U skladu s istaknutim neovisnost, suverenitet i postojanje FNRJ ne može se dovoditi u pitanje, za razliku od NDH. Ono što je, pak, zajedničko Pavelićevoj i Titovoj državi jest to što su u obje države osnivane institucije koje su Pavelić i Tito nastojali vezati za hrvatsku državnu tradiciju i to na isti način, odnosno imenovanjem organa koji su imali privid vezivanja nove vlasti i povijesnih hrvatskih institucija.

Prema tome, vidljivo je koliko je pravni i politički položaj Hrvatske u vihoru Drugog svjetskog rata bio složen. Međutim, sa završetkom rata i prestankom postojanja NDH pravni i politički položaj Hrvatske postao je mnogo jasniji. Ipak, zbog svoje složenosti pravni i politički položaj Hrvatske u to vrijeme i danas je predmet proučavanja brojnih povjesničara i pravnika koji se bave međunarodnim pravom i koji prirodu tog položaja još nisu razjasnili. No, to ne znači da se priroda položaja Hrvatske za vrijeme Drugog svjetskog rata neće razriješiti u doglednoj budućnosti.

## **6. LITERATURA**

### **Knjige:**

1. Begić, Miron Krešimir. *Nezavisna Država Hrvatska: ljetopis 1941.-1945.* Split: Naklada Bošković, 2007.
2. Beuc, Ivan. *Povijest institucija državne vlasti u Hrvatskoj (1527.-1945.).* Zagreb: Arhiv Hrvatske, 1969.
3. Cohen, Phillip J., *Tajni rat Srbije: propaganda i manipuliranje poviješću.* Zagreb: Ceres, 1997.
4. Čepulo, Dalibor. *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu od srednjeg vijeka do suvremenog doba.* Zagreb: Pravni fakultet, 2012.
5. Engelsfeld, Neda. *Povijest hrvatske države i prava: razdoblje od 18. do 20. stoljeća.* Zagreb: Pravni fakultet: N. Engelsfeld, 2002.
6. Goldstein, Ivo. *Hrvatska 1918. – 2008.* Zagreb: Europapress Holding Novi liber, 2008.
7. Goldstein, Ivo. *Povijest: Hrvatska povijest, sv. 21.* Zagreb: Jutarnji list, 2008.
8. Jakir, Aleksandar. „Rimski ugovori između NDH i Italije. U: Kuzmić, Marin. *Rimski ugovori: Kraljevina Italija i Kraljevina Hrvatska (NDH) 18. svibnja 1941.* Split: Udruga antifašista i antifašističkih boraca grada Splita, 2016, str. 24-55.
9. Jareb, Mario. *Ustaško-domobranski pokret: od nastanka do travnja 1941.* Zagreb: Školska knjiga, 2006.
10. Jelić-Butić, Fikreta. *Hrvatska seljačka stranka.* Zagreb: Globus, 1983.
11. Jelić-Butić, Fikreta. *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska.* Zagreb: Školska knjiga, 1978.
12. Kisić-Kolanović, Nada. *NDH i Italija: političke veze i diplomatski odnosi.* Zagreb: Naklada Ljevak: Hrvatski institut za povijest, 2001.
13. Krizman, Bogdan. *Pavelić između Hitlera i Mussolinija.* Zagreb: Globus, 1981.
14. Krizman, Bogdan. *Ustaše i Treći Reich.* Zagreb: Globus, 1983.
15. Krizman, Bogdan. *Ante Pavelić i ustaše.* Zagreb: Globus, 1986.
16. Krstić, Ivana i Jovanović, Miloš. „Međunarodnopravni status Nezavisne Države Hrvatske“. U: Begović, Boris i Mirković, Zoran S. (ur.). *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske.* Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2018, str. 185-219.
17. Marinković, Tanasije. „Takozvana Nezavisna Država Hrvatska“. U: Begović, Boris i Mirković, Zoran S. (ur.). *Pravni poredak Nezavisne Države Hrvatske.* Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2018, str. 71-100.

18. Matković, Hrvoje. *Designirani hrvatski kralj Tomislav II. vojvoda od Spoleta: povijest hrvatsko-talijanskih odnosa u prvoj polovici XX. st.* Zagreb: Naklada Pavičić, 2007.
19. Matković, Hrvoje. *Povijest Hrvatske seljačke stranke.* Zagreb: Naklada Pavičić, 1999.
20. Matković, Hrvoje. *Povijest Nezavisne Države Hrvatske.* Zagreb: Naklada Pavičić, 2002.
21. Matković, Hrvoje. *Povijest Jugoslavije: 1918. - 1991. - 2003.* Zagreb: Naklada Pavičić, 2003.
22. Radelić, Zdenko. *Hrvatska seljačka stranka 1941.-1950.* Zagreb: MTG consulting, 1996.
23. Ramet, Sabrina Petra. *Tri Jugoslavije.* Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga, 2009.
24. Sirotković, Hodimir. *ZAVNOH: Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske: rasprave i dokumenti.* Zagreb: Dom i svijet, 2002.
25. Skupina autora. *Povijest Hrvata: Od 1918. do danas.* Zagreb: Školska knjiga, 2007.
26. Tomasevich, Jozo. *Rat i revolucija u Jugoslaviji: okupacija i kolaboracija: 1941-1945.* Zagreb: EPH: Novi liber, 2010.

## Članci:

1. Bućin, Rajka. „Prilog poznavanju institucija: zakonski okvir rada velikih župa NDH“. *Arhivski vjesnik*, 44 (2001), br. 1: 209-225.
2. Degan, Vladimir-Đuro. „Pravni aspekti i političke posljedice rimskih ugovora od 18. svibnja 1941. godine“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45 (2008), br. 2: 265.-278.
3. Drezga, Tihomil. „Raskid Rimskih ugovora“. *Zadarska smotra*, 49 (2000), br. 1/3: 167-175.
4. Matković, Hrvoje. „Država Hrvatska kao dio novije hrvatske povijesti: uz 60. obljetnicu osnutka, 1941.-2001“. *Zadarska smotra*, 59 (2001[i.e. 2003]), br. 5/6: 121-142.
5. Sirotković, Hodimir. „Državnopravno značenje odluka ZAVNOH-a za izgradnju državnosti Hrvatske u Drugom svjetskom ratu“. *Časopis za suvremenu povijest*, 27 (1995), br. 3: 507-520.
6. Sirotković, Hodimir. „Pravosudne strukture u hrvatskim zemljama od 1918. do 1945. godine“. *Vjesnik Istarskog Arhiva*, 32 (1991), br. 1: 17-30.



7. Srpak, Nikolina. „Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1945.)“. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 13 (2006), br. 2, str. 1117-1144.
8. Vukas, Budislav. „Sustav vlasti i uprave u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“. *Pravnik*, 30 (1997), br. 1/2(59/60): 138-154.
9. Žurić-Scotti, Neva. „Pokušaji primjene Rimskih ugovora od 18. svibnja 1941“. *Zadarska smotra*, 42 (1993), br. 6: 57-81.

### **Doktorske disertacije:**

1. Bukvić, Nenad. *Sabor Narodne Republike Hrvatske: organizacija i djelovanje (1945. – 1953.)*. Doktorska disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, 2017.
2. Delić, Ante. *Djelovanje Ante Pavelića nakon 1945.-1953. godine*. Doktorska disertacija. Zadar: Sveučilište u Zadru, 2016.

### **Internetski izvori:**

1. Hrvatska enciklopedija, Nezavisna država Hrvatska. Pristup ostvaren 6. travnja 2020. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=43670>.
2. Hrvatska enciklopedija, Stol sedmorice. Pristup ostvaren 28. svibnja 2020. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=58250>.

## **POPIS SLIKA**

Slika 1. Podjela Nezavisne Države Hrvatske na velike župe ..... 13