

Проф. др Владимир Ђурић*
Мастер правник, Милош Станић
Институт за упоредно право, Београд



ДРЖАВНОПРАВНИ КАРАКТЕР ТЗВ. НЕЗАВИСНЕ ДРЖАВЕ ХРВАТСКЕ**

АПСТРАКТ: Предмет овог рада је анализа државноправног карактера тзв. НДХ. Аутори су своју правну анализу усмерили на питања државности тзв. НДХ и устројства и карактера њене власти. Будући да је тзв. НДХ била творевина која је настала искључиво „заслугом“ сила Осовине, супротно међународном праву, формалноправно – италијански протекторат са реално јачим утицајем Трећег рајха, призната од уског круга сила Осовине и њихових сателита, без иоле значајније могућности да ступа у међународне односе, аутори закључују да је, са становишта међународног права, реч о класичном „марионетском режиму“ (puppet regime), односно да тзв. НДХ није била нити независна, нити држава. Са становишта унутрашњег поретка, реч је о неуставној, недемократској, тоталитарној „држави“, чији је правни поредак омогућавао прогон и ликвидацију, на националној и верској основи, Срба, Јевреја и Рома, као и Хрвата који су били противници усташког режима. Аутори закључују да тзв. НДХ и њен правни систем нису били створени да би служили људима, већ су били директно уперени против људи, односно људскости. Управо овај аспект постојања тзв. НДХ открива у суштини злочиначки, односно нељудски карактер ове „државе“.

Кључне речи: НДХ, право, национално и расно законодавство.

УВОД

Дуго времена покушавајући да остане неутрална у политичком, а касније и ратном сукобу великих сила, Краљевина Југославија је 25. марта 1941. приступила Тројном пакту, да би само након два дана у земљи избиле масовне народне демонстрације против сврставања на страну сила Осовине, организован војни пуч и формирана нова влада, која је у Берлину сматрана за пробританску. Ратна дејства на територији Краљевине Југославије у Другом светском рату започела су немачким бомбардовањем Београда, без формалне објаве рата, 6. априла 1941, а формално су окончана 18. априла, дан након потписивања капитулације југословенске војске. Дакле, након агресије сила Осовине, није капитулирала Краљевина Југославија, већ њена војска,¹ тако да су краљ и Влада Краљевине Југославије, који су напустили земљу, својом делатношћу у Лондону наставили да у међународним односима представљају државу.

У склопу поделе Краљевине Југославије, још док су трајале ратне операције, у Загребу је 10. априла 1941. проглашена тзв. Независна Држава Хрватска (у даљем тексту тзв. НДХ). Циљ овог рада је да се осветли државноправни карактер те творевине. Прво од питања које у овире такве анализе треба размотрити јесте да ли се тзв. НДХ уопште могла сматрати државом у светлу међународног права.

* Проф. др Владимир Ђурић, научни сарадник. Електронска адреса: vdjuric12@gmail.com.

Милош Станић, мастер правник, истраживач сарадник.

** Рад представља део научног и истраживачког ангажовања истраживача на пројекту „Српско и европско право – уређење и усаглашавање“. Пројекат број 179033, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја РС, реализује се у Институту за упоредно право у периоду 2011–2016.

¹ Споразум којим је то предвиђено носио је назив Одредбе о извршењу примирја између немачке и југословенске оружане силе. У начелним одредбама тог споразума изричито се истиче (Т.1) да потписивањем уговора о примирју „југословенска оружана сила има да капитулира безусловно“. Текст превода споразума у В. Терзић, Слом Краљевине Југославије, Књ. 2, Народна књига, Партизанска књига, Побједа, Београд – Подгорица, 1983.

1. Настanak и карактер тзв. НДХ у светлу међународног права

У теорији права, многи писци стоје на становишту да *настанак* државе није правно, већ фактичко питање, односно да је по начелу ефективитета кључно да ли је држава ефективно настала, независно од тога да ли је настала у складу са постојећим правом. Штавише, поједини писци, чак и у старијој српској правној књижевности, стајали су на становишту да је главно да је држава постала, па да се сматра да са правног гледишта постоји.² Такво резонување може се прихватити условно и у сасвим јасном значењу – будући да чињенице претходе праву, држава која је фактички настала може бити правно релевантна, а у склопу теоријске матрице која изједначава државу и право, јасно је да се настанак државе јавља као ванправна чињеница о којој се не може просуђивати са правног становишта.

Изложено резонување неспорно је са становишта унутрашњег права државе која је на одређеном географском простору претходила држави која настаје. Тако се у савременој хрватској литератури међународног јавног права јасно истиче да настанак нове државе није питање поштовања права и неких правних процедура *државе њихојнице*, него фактичко питање.³ Са друге пак стране, да ли је настанак нове државе примарно ствар чињенице или *међународној права* и како је могуће помирити критеријум ефективности са осталим релевантним правним принципима – јесу питања изузетне сложености и значаја.⁴ Иако је пре Другог светског рата било мишљења да „настанак, трансформација и распад држава као последица револуција и ратова стварају фактичка стања која у великој мери измичу правилима позитивног (међународног – прим. В.Ђ., М.С.) права“, као што је то истакнуто у извештају Одбора правника бивше Лиге народа од 5. јуна 1920. у вези са питањем Аландских острва, ипак је јасно да је међународно право управо пре Другог светског рата предвидело критеријуме који се *морају* задовољити да би се нека заједница трансформисала у државу,⁵ тако да се и у савременој хрватској литератури из области међународног права јасно закључује да је тврдња према којој је настанак државе ванправна чињеница која се не може просудити по нормама (међународног) права истинита само толико што држава настаје као резултат низа чињеница, али да правила међународног права самостално, тј. колико се тиче међународних односа, одређују које чињенице творе учинак постанка државе.⁶

Те чињенице су и пре Другог светског рата биле одређене. Најпре постулатом према коме се међународноправни статус окупиране државе, промена власти или одузимање појединих делова територије могу трајно решити само на основу мировног уговора по завршетку рата, који би евентуално био закључен на мировној конференцији, а да за време трајања рата није дозвољено стварати независне државе на деловима окупиране територије нити постављати владе, што проистиче из чл. 43 Правилника уз Хашку конвенцију о законима и обичајима рата на копну из 1907. према коме је окупатор, будући да је законита власт фактички прешла у његове руке, дужан да предузме све мере да би успоставио и обезбедио јавни ред и безбедност, *поиштујући законе који су на снази у земљи*. Затим и јасним правилима Конвенције о правима и дужностима држава из Монтевидеа од 1933. која је, иако је била партикуларно међународно право, заправо нормативно изразила право прихваћену формулацију критеријума државности у међународном праву и према чијем чл. 1 држава, као субјект међународног права, мора да испуни следеће услове: 1) постојање сталног становништва, 2) поседовање одређеног подручја, 3) постојање владе, односно организоване власти и 4) да има способност да улази у доносе са другим државама. У теорији међународног права, критеријуми државности, односно услови који морају бити испуњени да би држава постојала, углавном се сведе на постојање сталног становништва, независно од њихове бројности и расне, верске и културне припадности, територије, независно од њене величине и утврђености граница власти, независно од њене форме и суверености схваћене као највиша власт, што на међународном плану подразумева постојање правног ауторитета (власти) који није правно зависан од било које друге власти, односно независност. Но, понекад се истиче да и други чиниоци, као што су самоопредељење и признање државе од стране других субјеката међународног права, могу да буду релевантни, али да се релативни значај који се придаје наведеним критеријумима у одређеним ситуацијама може разликовати.⁸

Посебну пажњу у том контексту заслужује признање држава од стране других субјеката међународног права. У теорији међународног права постоје два схватања о учинцима признања држава од стране других субјеката међународног права – старије и мање прихваћено схватање, према коме признање има конститутивне учинке, односно које држи да држава постаје субјект међународног права тек по свом

2 С. Јовановић, *Држава*, Београд 1936, 32–49.

3 V. D. Degan, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000, 227.

4 M. N. Shaw, *International Law*, Fifth edition, Cambridge University Press, Cambridge 2003, 177.

5 V. D. Degan, 226.

6 J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb 1998, 66.

7 R. Jennings, A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Oxford University Press, Longman, Harlow 1992, 121, 122. У хрватској теорији међународног права трећи и четврти услов се обједињују и формулишу као „организација власти неовисна о другој држави“ – J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, 66. У истом смислу и V. D. Degan, 227, 228.

8 M. N. Shaw, 178.



признању, и новије, шире прихваћено, према коме признање државе има декларативни učinak, односно да је само политички и дискрециони чин констатовања постојања државе.⁹ Међутим, како се то исправно запажа у савременој хрватској литератури, то се питање не чини толико једноставним да би се могло разрешити прихватањем било једног или другог изнесеног гледишта, између осталог, због тога што нова држава не може успоставити двостране односе са другим државама пре него што је оне признају, при чему ускраћивање признања може бити одраз општег одбацаивања неке нове политичке и територијалне целине, а у оваквим условима такве целине веома тешко могу очувати своју посебност и успоставити најнужније односе са остатком света.¹⁰ Дакле, степен до кога је нова држава способна да учествује у односима са другим субјектима међународног права, у пракси првенствено зависи од њеног признања од стране других субјеката међународног права, а признање нове државе само од стране једне државе или неколицине држава не може реално бити сматрано чланством у међународној заједници у целини.¹¹

Услед ограниченог обима овог рада, питање државности тзв. НДХ не може да буде сагледано у контексту свих наведених критеријума, односно услова који морају бити испуњени да би једна држава постојала. Уместо тога, пажња ће бити усмерена на два, по ауторима, кључна и међусобно прожета питања – да ли је тзв. НДХ настала у складу са правилима међународног права и да ли је та творевина заиста била независна, у вези са чим ће се размотрити и питање њеног међународноправног признања и способности да ступа у односе са другим државама.

1.1. Настанак тзв. НДХ

У хрватској литератури, од времена Другог светског рата до данашњих дана, изражавана су схватања према којима је тзв. НДХ законито настала, јер се у њеном случају у току рата није радило „о запоседнутом туђем подручју, нити (о) окупатору“, већ је, напротив, реч била о хрватском подручју које је од 15. априла 1941. међународно-правно неспорно подвргнуто врховној власти НДХ, те да се приговор према коме у рату, тобоже, није допуштена промена суверености, нити настанак нове државе, може одбацити због тога што су многе државе настале усред рата и услед рата.¹² Но, да ли је такво резонување заиста имало и има своје утемељење у историјским чињеницама и међународном праву?

У плановима за напад на Краљевину Југославију сила Осовине важан чинилац представљале су одговарајућа сепаратистичка решења за Хрватску. Након мартовског преврата у Београду 1941, већ у првим обраћањима војном руководству и у међусобним контактима између Хитлера и Мусолинија у којима се операционализује идеја напада на Краљевину Југославију, видљиве су две основне и међусобно прожете намере – разбијање, односно уништење Краљевине Југославије не само војнички, већ и као државе¹³ и рачунање са сепаратистичким тенденцијама Хрвата, које представља др Павелић.¹⁴ Истицањем потребе ангажовања Павелића, Мусолини је давао до знања да Италија има конкретна решења за своју политику у Југославији након њеног разбијања.¹⁵ Хитлер је решавање „хрватске аутономије“ разматрао у оквиру стратегијских разлога, у оквиру Мађарске или бар под њеним утицајем, а вероватно је у таквом решењу гледао и могућност сузбијања италијанске експанзије. Проглашење „самосталне Хрватске“ занимало је Мађарску из посебних разлога. Због уговора о вечном пријатељству, који је потписала с Југославијом у децембру 1940, мађарска влада је, прихватајући Хитлерову понуду, тражила „морално оправдање“ за учествовање Мађарске у нападу на Југославију. Мађарска влада је зато прихватила идеју о проглашењу Хрватске као „самосталне државе“, јер би се то могло тумачити као престанак постојања југословенске државе, а споменути уговор постао би безвредан. Тиме би се пружио и формални разлог за акцију Мађарске.¹⁶

Дакле, већ од самог почетка рата било је јасно да је стварање тзв. НДХ наум окупаторских сила Осовине и да је искључиво у функцији њихових политичких интереса. То је белодано јасно и на основу посланице коју је 10. априла, док су немачке трупе улазиле у Загреб, проглашавајући тзв. НДХ, С. Кватерник упутио хрватском народу и у којој се изричито истиче да су „Божја провидност и воља нашег савезника те мукотрпна вишестолетна борба хрватског народа и велика пожртвованост нашег поглавника дра Анте Павелића, те усташког покрета у земљи и иноземству одредили (...) да данас (...) ускрсне (...) наша независна Хрватска Држава“. Формално проглашење тзв. НДХ била је акција коју су усташе само номинално спровеле, јер су у томе искључиво зависили од Немаца, без чијег оружја на хрватској територији прокламација хрватске

⁹ Шире у *Ibid.*, 367–376.

¹⁰ V. D. Degan, 277.

¹¹ R. Jennings, A. Watts, 129, 130.

¹² T. Drezga, Postanak i priznanje Nezavisne Države Hrvatske, Spremnost, 4/1945,

<http://shp.bizhat.com/ndh.html>, 7. 11. 2016, а у савремено доба Т. Јонјић, „Питање државности Независне Државе Хрватске“, *Časopis za suvremenu povjest* 3/2011, 684.

¹³ Видети Хитлерову одлуку о уништењу Југославије као државе у Б. Петрановић, М. Зечевић, *Југославија 1918–1988*, Збирка докумената, Београд 1988, 475.

¹⁴ То је у свом одговору на Хитлерово писмо истакао Мусолини 28. марта 1941.

¹⁵ F. Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941/1945*, Sveučilišna naklada Liber, Školska knjiga, Zagreb 1977, 59.

¹⁶ *Ibid.*, 61.

државе не би била успешна.¹⁷ То значи и да је чин проглашења тзв. НДХ био обављен у склопу немачког плана разбијања Југославије. У самом тексту прогласа та је чињеница недвосмислено истакнута речима да је „воља нашег савезника” била битан чинилац проглашења НДХ.¹⁸ Штавише, и сам поглавник Павелић је у свом прогласу хрватском народу уочи почетка немачких и италијанских ратних операција против Краљевине Југославије, који је објављен преко радио-станице у Фиренци, у којој је тада Павелић боравио, јасно, између осталог, истакао да „војске великих вођа тих великих народа Хитлера и Мусолинија (...) **зајамчују наше ослобођење, нашу побједу, нашу слободу и нашу НДХ**”.¹⁹ Да је питање ко је заправо створио тзв. НДХ имало недвосмислено јасан одговор видљиво је и на основу Хитлеровог телеграма Павелићу од 15. априла 1941, којим се признаје тзв. НДХ, а у којем се, након изражавања радости и задовољства што је Немачки Рајх признаје, дословце наводи да је „хрватски народ нашао своју дуго жељену слободу **кроз победоносно продирање чета сила Осовине**”.²⁰

Дакле, након агресије на Краљевину Југославију, окупаторске снаге сила Осовине, супротно и тада важећем међународном праву, омогућиле су и суштински определиле настанак тзв. НДХ. Будући да се Краљевина Југославија, упркос таквом представљању стања од стране сила Осовине није распала, односно да није престала да постоји као држава, што је јасно не само на основу чињенице да су краљ и Влада Краљевине Југославије наставили да представљају државу у међународним односима током рата, већ и на основу чињеница да наводни престанак те државе никада није утврђен једним или већим бројем међународних уговора који би, евентуално, били припремљени и усвојени на некој међународној конференцији, посебно сазваној за ту прилику, него је, управо супротно, Федеративна Народна Република Југославија, која је, у уставноправном смислу, створена након рата, наставила међународноправни континуитет Краљевине Југославије, што се у међународноправном смислу задржало све до 1992,²¹ као и на основу чињенице да на њеној територији нису, осим тзв. НДХ, успостављене не само стварно већ ни номинално независне државе, јасно је да је успостављање тзв. НДХ било у супротности са међународним обавезама окупатора.

1.2. Независност и карактер тзв. НДХ

Као што је истакнуто, сувереност схваћена као највиша власт, што на међународном плану подразумева постојање правног ауторитета (власти) који није правно зависан од било које друге власти, односно независност, суштинско је обележје државе у међународном праву. Да ли је тзв. НДХ суштински и заиста била независна држава? То се питање у првом реду односи на њен однос према Немачкој и Италији.

Однос између тзв. НДХ, са једне, и нацистичке Немачке и Италије, са друге стране, изискује посебну пажњу. Наиме, иако су одиграле суштинску улогу у стварању тзв. НДХ, Немачка и Италија су ту „државу” признале 15. априла 1941, о чему је било речи. Штавише, Хитлер је већ 12. априла заповедништво Друге немачке армије обавестио о томе да се Немачка не жели политички мешати у хрватске прилике.²² Званично признање независности и номинално немачко немешање у унутрашње прилике нису, међутим, спречили главне силе Осовине да посредством својих министара иностраних послова на њиховом састанку у Бечу 21. и 22. априла 1941. утврде демаркациону линију која је у тзв. НДХ одвајала немачку и италијанску окупациону зону и која је остала на снази током читавог трајања рата.²³

У оба документа о признању тзв. НДХ, како немачком, тако и италијанском, била је садржана идентична формулација у вези са њеним границама – да ће се то питање решити „у слободној размени мисли” између заинтересованих страна.²⁴ „Слободна размена мисли” са Немачком резултирала је потписивањем споразума, у форми билатералног уговора о разграничењу, под звучном називом Хрватско-немачки државни уговор о одређивању заједничке границе, 13. маја 1941. године, и спроведена је по протоколу који се примењује када две суверене државе уређују своје међусобне односе.²⁵ Са друге пак стране, таква „слободна размена мисли” у погледу разграничења са Италијом није била толико „слободна”. Наиме, након преговора који су одржани 25. априла и 7. маја 1941, 18. маја 1941. уследило је у Риму потписивање Уговора о одређивању

17J. Tomasevich, *War and Revolution in Yugoslavia: 1941–1945, Occupation and Collaboration*, Stanford University Press, Stanford, California 2001, 53. Овај аутор преноси занимљиво сведочење немачког представника Везенмајера, садржано у његовом извештају Министарству спољних послова Немачке од 11. априла 1941, према коме су иницијатива и егзекуција свега онога што се дешавало у сатима проглашења тзв. НДХ били искључиво у његовим рукама – *Ibid.*, 53–54.

18 *Ibid.*, 68, 69.

19 M. Bzik, *Ustaška pobjeda*, Zagreb 1942, 69, 70, наведено према F. Jelić-Butić, 74.

20 Наведено према Н. Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Naklada Pavičić, Zagreb 2002, 69.

21 У том смислу, и један од водећих хрватских стручњака за међународно право истиче да је Југославија као субјект међународног права непрекидно постојала од 1918. до 1992. – V. Đ. Degan, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici: Razvitiak njene međunarodne pravne osobnosti tijekom povijesti*, Globus, Zagreb 2002, 35.

22 *Привремене смернице за његолу Југославије*, Зборник докумената и података о Народноослободилачком рату народа Југославије, Војноисторијски институт ЈНА, 11/2, 547; Н. Matković, 72.

23 J. Tomasevich, 49.

24 Телеграми о признању тзв. НДХ објављени су у листу *Хрватски народ* од 15. априла

25 Д. Алексић, „Подела Краљевине Југославије 1941. године у светлу међународног права”, *Зборник радова Срби и Југославија: држава, групуштво, иполитика*, Београд 2007, 57.



границе између Краљевине Хрватске 'sic' и Краљевине Италије, према којем су Италији припала значајна територијална проширења у Далмацији, којима је добила сва острва задарског подручја – Чиово, Дрвеник, Шолту, Вис, Бишево, Корчулу и Мљет, као и градове Шибеник, Трогир и Сплит! Иако је, према наслову уговора, у њему требало да буде речи о одређивању граница, формулације његових одређби су такве да јасно указују на потпуно подређени положај тзв. НДХ, као што је то случај са формулацијом према којој су територијална проширења Италије квалификована као „саставни делови Краљевине Италије”. Но, то није све. Оно што је „слободна размена мисли” са Италијом донела тзв. НДХ били су још и Споразум о питањима војничког значаја која се односе на јадранско-приморско подручје, према коме се НДХ обавезала да неће на јадранско-приморском подручју подизати никакве војне објекте, нити држати ратну морнарицу, осим мањих јединица за потребе полицијске и финансијске службе, као и Уговор о јемству и сарадњи између Краљевине Хрватске и Краљевине Италије, према чијем је чл. 1 Италија преузела *јемство за пољопривредну независност* „Краљевине Хрватске” и за њену територијалну целовитост у границама које ће се одредити у споразуму са заинтересованим државама, док је, према чл. 2, Хрватска влада на себе преузела да **неће преузимати међународне обавезе које би се косиле с јемством установљеним у члану 1 и у духу тог уговора**. Какав је правни значај тих уговора у контексту питања независности и карактера тзв. НДХ?

У старијој послератној југословенској литератури истицан је став да се на основу Уговора о јемству и сарадњи може закључити да је „Краљевина Хрватска” била италијански протекторат.²⁶ У савременим хрватским радовима из области међународног јавног права наводи се да је једнострано италијанско јемство за политичку независност и територијалну целовитост тзв. НДХ, само за себе, доводило у питање независност те творевине, уз извесну оgradu да се општи закључак према којем је „Краљевина Хрватска” била италијански протекторат није никада остварио, јер она то у стварности никада није била, будући да је немачки утицај на власт у Загребу увек био јачи од италијанског.²⁷ Да тај, формалноправно италијански протекторат са реално јачим утицајем Трећег рајха, није био суверен, јасно је и најватренијим заговорницима идеје да је тзв. НДХ била држава у смислу међународног права, јер се, у развијању закључка према коме се у ондашњим околностима Римски уговори заправо могу оценити као хрватски дипломатски успех, наводи да се није постављала алтернатива између те „и неке друге, територијално неокрњене, посве суверене (подвукли В.Ђ.,М.С.) и евентуално демократске државе”.²⁸

То што тзв. НДХ није била посве суверена, што је јасно и заговорницима тезе да је била држава у смислу међународног права, јесте индикативно, али није, само за себе, довољно да се закључи да ли је тзв. НДХ заиста била држава у смислу међународног права. Наиме, разноврсни случајеви ограничавања независности држава, посебно оних које су тек на путу из потпуне зависности ка независности, а који се у литератури често квалификују као „зависне државе”, не значе губитак статуса државе у смислу међународног права, због чега у сваком конкретном случају треба знати да ли се ради о привременом ограничавању власти државе, или о некој категорији несамоуправног подручја које уопште нема статус државе.²⁹ Због тога даљу анализу треба усмерити на питање да ли је тзв. НДХ била држава чија је власт била привремено ограничена, или пак несамоуправно подручје. Чини се да, у том циљу, разматрање питања њеног међународноправног признања и способности да ступа у односе са другим државама изискује посебну пажњу.

Тзв. НДХ је током Другог светског рата *de iure* признало дванаест држава. Осим Италије и Немачке, то су учиниле, и то наведеним редом, Мађарска, Бугарска, Румунија, Шпанија, Јапан, Национална Кина, Данска, Финска и Манџурија. Дакле, једино силе Осовине, њихови савезници, као и „државе” које су оне такође створиле. Међу заговорницима тезе да је тзв. НДХ била држава истиче се да се не чини нарочито уверљивом тврдња да су та признања ограничена вредности јер су их поделиле силе Осовине и њихови савезници. Такво резонување, разуме се, нема основа из најмање два разлога. Најпре, имајући у виду настанак тзв. НДХ, за који смо утврдили да је у потпуности био супротан међународном праву, јасно је да је њено „признање” било логична последица и саставни део таквог кршења међународног права. Са друге стране, број од дванаест држава које су признале тзв. НДХ речито сведочи и о веома ограниченом, рекло би се, диригованом и контролисаном капацитету те творевине да ступа у међународне односе. Такву тврдњу не оспорава ни чињеница да је тзв. НДХ била страна уговорница и неких мултилатералних уговора који су закључени током рата, а у којима су стране уговорнице биле и неке државе које је нису признале, попут Француске, Албаније, Холандије, Сан Марина и Шведске, јер је већ на основу тог списка јасно да није реч о неком значајнијем проширењу капацитета да се ступа у међународне односе, а и велико је питање да ли су наведене државе у такве уговорне односе заиста ступале без икаквих мана воље у доба рата.

Дакле, тзв. НДХ била је творевина која је настала искључиво „заслугом” сила Осовине, супротно међународном праву, формалноправно италијански протекторат са реално јачим утицајем Трећег рајха, призната од уског круга сила Осовине и њихових сателита, без иоле значајније могућности да ступа у

26 М. Бартош, Међународно јавно право књ. 1, Београд 1954, 247.

27 V. Đ. Degan, „Pravni aspekti i političke posljedice rimskih ugovora od 18. svibnja 1941. godine”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 2/2008, 274.

28 Т. Јонјић, 690.

29 J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, 68.

међународне односе. Уколико се имају у виду све наведене карактеристике, утолико се основано може поставити питање квалификације таквог „субјективитета“. Међународна заједница сматрала је тзв. НДХ зависном од главних сила Тројног пакта, дакле недовољно самосталном да би завредила статус независне државе.³⁰ Можда је најбољу и најгачију оцену тзв. НДХ дала Америчко-италијанска комисија за питања одштета када ју је окарактерисала као „марионетски режим“ (*puppet regime*) под немачко-италијанском контролом, који је такође представљао само локалну власт са ограниченом територијалном контролом.³¹ Како је та власт била устројена и које су њене карактеристике биће приказано у одељцима који следе.

2. Карактер тзв. НДХ у светлу унутрашњег права

2.1. Организација „власти“ у тзв. НДХ

У тзв. НДХ устав у формалном смислу није постојао. Штавише, уколико се устав у материјалном смислу одреди као правно уређење власти у циљу њеног ограничења, утолико се може стати на становиште да тзв. НДХ није имала ни устав у материјалном смислу. Уређење власти заснивало се на различитим законским одредбама уставноправног садржаја, које је доносио поглавник.³² Постоје схватања да Начела усташког покрета из 1933. представљају устав тзв. НДХ.³³ Дана 16. 04. 1941. Павелић се закleo над њима, револвером и распећем, и прогласио их „врховним правом државе“.³⁴ Идеолошки посматрано, та „Начела“ имала су различите изворе, и то екстремни Франков хрватски национализам, нацизам, фашизам, клерикални католички ауторитаризам и идеју Хрватске сељачке странке. Програм се састојао од 17 принципа, од којих су неки измењени након установљења тзв. НДХ.³⁵ Према њеним поклоницима, ова „држава“ била је, у смислу друштвеног уређења, заснована на идејама национализма, солидарности, друштвене радне обавезе, друштвено везане приватне својине и државног корпоратизма.³⁶ Она је, и у идеолошком и у правном смислу, била створена као „држава“ хрватске народне заједнице, која је директно кореспондирала немачкој националсоцијалистичкој идеји *Volksgemeinschaft-a*.³⁷

Уређење власти у тзв. НДХ карактерисала је удвојеност политичке и управне власти. На тај начин се усташки режим „угледао“ на фашистички режим у Италији и нацистички у Немачкој под чијом се заштитом налазио. То конкретно значи да су се на једној страни налазиле поједине гране усташког покрета, а на другој државна администрација на челу с владом. Практично гледано, стварну моћ имали су усташки функционери³⁸ у чијим рукама се потпуно налазила делатност изградње управног апарата.³⁹ Стога, на дан проглашења тзв. НДХ донесен је и закон по којем су сви државни службеници били обавезни да у року од три дана од његовог проглашења положе заклетву верности тзв. НДХ и поглавнику.⁴⁰ Иако је у међународноправном смислу, према наведеним Римским уговорима, тзв. НДХ била „Краљевина“, стварни шеф државе био је Анте Павелић који је истовремено био и први човек владе са титулом поглавника. Исту титулу Павелић је имао и као вођа усташке организације, што је упућивало на тесну повезаност, односно јединство државне власти и усташке организације, односно на тоталитарни карактер политичког поретка. Следствено томе, у тзв. НДХ није било политичких странака.⁴¹ Поглавник је доносио све важније одлуке у спољној и унутрашњој политици, именовao и разрешаваo све високе државне функционере, као и високе усташке функционере, а био је и врховни заповедник оружаних снага. Све „законске одредбе“ доносио је поглавник, па се тако у његовим рукама концентрисала сва власт.⁴² Усташки модел владања заснивао се дакле на принципу „један вођа и један народ који влада у држави“.⁴³

У тзв. НДХ није постојао законодавни орган који је имао представничку основу, истински парламент, произашао из избора.⁴⁴ Заправо, постојао је Сабор, који је само „лично“ на истински законодавни орган.

30 J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, 68.

31 Socony Vacuum Oil Co. Case (1954) Int'l L. Rep. 55; (1956) id. 591 наведено према L. Henkin, R.C. Pugh, O. Schachter, H. Smit, *International Law, Cases and Materials*, Third edition, West Publishing Co, St. Paul, Minn. 1993, 271.

32 H. Matković, 83.

33 B. Vukas, „Sustav vlasti i uprave u NDH“, *Pravnik*, 30, 1–2, (59–60), 1997, наведено према N. Srpak, „Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1945.)“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 2/2006, 1118, фн. 4.

34 S. Trifković, *Ustaša, Croatian Fascism and European Politics, 1929–1945*, Second edition, The Lord Byron Foundation for Balkan Studies, Chicago-Ottawa-London 2011, 154.

35 J. Tomasevich, 337; Видети, R. McCormick, „The United States' Response to Genocide in the Independent State of Croatia, 1941–1945.“, *Genocide Studies and Prevention*, 3(1)/2008, 76–77.

36 E. Sladović, „Ustavni temelji hrvatske države“, *Spremnost*, 26. April 1942., 2, наведено према N. Bartulin, *The Racial Idea in the Independent State of Croatia, Origins and Theory*, Brill, Leiden–Boston 2014, 146.

37 N. Bartulin, 146.

38 H. Matković, 93.

39 F. Jelić-Butić, 98.

40 С. Савић, „Законодавна делатност у служби геноцидне политике Независне Државе Хрватске, Јасеновац“, *Геноцид и злочини Независне Државе Хрватске наг Србима, Јеврејима и Ромима у Другом светском рату*, зборник саопштења и сјећања, С. Аврамов (ур.), Бања Лука 2014, 392–393.

41 H. Matković, 89.

42 *Ibid.*, 83.

43 Z. Živaković Keržec, „Podržavljenje imovine Židova u Osijeku u NDH“, *Časopis za suvremenu povijest*, 1/2007, 99.

44 J. Tomasevich, 373; H. Matković, 83.



Сабор је први пут сазван почетком 1942, без било какве политичке важности. Овакво његово сазивање је било усташко заваривање формом и церемонијом, будући да усташе нису желеле да грађанима признају било каква политичка права.⁴⁵ Сабор није био законодавни орган, а бројни закони су већ били донесени до 1942. Практично, Сабор није био ништа више до обична „причаоница”. Легислатива се свела на низ аката донесених од стране Павелића.⁴⁶

Влада је Павелићу била неопходна као једно од основних формалних обележја усташке „државе”, у сврху представљања изван земље. Но, Павелић је имао право да именује и разрешава министре, који су једино њему били одговорни.⁴⁷ Имајући то у виду, сасвим је јасно да влада није била носилац власти,⁴⁸ већ пуки извршилац туђе воље. Седнице владе биле су ретке и Павелић се најчешће насамом састајао са појединим министрима. Поглавник је формирао посебне управе – равнатељства, која су долазила у сукоб надлежности са министарствима⁴⁹, те је на тај начин влада додатно слабљена.

Када је реч о судској функцији државне власти, у тзв. НДХ успостављена је густа мрежа специјалних, преких судова, који су постојали поред редовних судова, али су били далеко важнији, присвајајући надлежност редовних судова у кривичним стварима. Промена стварне надлежности остављала је велике последице, како на само кажњавање, тако и на могућност изјављивања правних лекова.⁵⁰ Законском одредбом за одбрану народа и државе било је предвиђено оснивање „ванредних народних судова”, који су већ у мају 1941. постали „преки” судови.⁵¹ Називи тих судова, чини се, довољно говоре за себе. У почетку је највише жртава преких судова било међу Јеврејима и Србима, али пред њима је убрзо суђено и свима онима који су изражавали незадовољство режимом или су били осумњичени да су припадници комунистичке партије. У јулу 1941. знатно је проширен и прецизиран попис дела који су у надлежности ових судова, који су постали надлежни и за суђење оним лицима која писањем, штампањем, издавањем и ширењем књига, новина извршавају руглу тадашњи поредак, говоре против тзв. НДХ, поглавника, шире комунистичку пропаганду, слушају забрањене радио-станице или која шире вести које су те станице емитовале.⁵²

2.2. Национална и расна искључивост у „правном поретку”

Усташе су од самог свог настанка тежиле стварању „чистог хрватског животног простора”. Идејно-теоријске основе за такву политику разрадили су по узору на нацистичку теорију о „вишим” и „нижим расама”.⁵³ Чистоћа нације и хомогена национална држава били су највиши циљеви у тзв. НДХ. Стога је режим правним актима предвидео и у пракси организовао и спроводио етничко чишћење оних националних елемената који им нису одговарали.⁵⁴ Разуме се, такви правни акти су омогућавали разрачунавање и са Хрватима који су били неподобни, односно противници режима. Од тренутка када је тзв. НДХ основана приступило се њеном нормативном уређењу. Са једне стране, усташка власт је прихватила и уз одређене измене примењивала поједине законе Краљевине Југославије. Са друге стране, правни систем тзв. НДХ се није сводио само на рецепцију, што показује и велики број изворних правних аката,⁵⁵ углавном са национално и расно искључивом садржином.

Како се целокупна политика тзв. НДХ темељила на политици националсоцијалистичке Немачке и фашистичке Италије, тако је и законодавство у оквиру тзв. НДХ прилагођено њиховом, укључујући и законске одредбе које су се тичале националне и расне искључивости.⁵⁶ Основни циљ био је омогућавање устанка да се створи „правна основа” за разрачунавање са њиховим „непријатељима”, против којих су биле дозвољене све мере.⁵⁷ У развоју расног и националног законодавства, проглашене мере биле су првенствено усмерене против Јевреја, Срба и Рома.⁵⁸ Но, јеврејско питање у тзв. НДХ за усташку власт није представљало главни „расни проблем”. Усташки режим је највећу пажњу обратио на „српско питање”, али без обзира на то, они нису губили много времена, те су отпочели и брутални напади на Јевреје, зато што је схваћено да се на тај начин задовољавају немачки и италијански савезници, који би требало да им и омогуће да се одрже на

45 J. Tomasevich, 372–373.

46 S. Trifkovic, 154.

47 *Ibid.*

48 F. Jelić-Butić, 98.

49 S. Trifkovic, 155.

50 N. Srpač, 1118.

51 D. Žufić, *Holokaust u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, završni rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Filozofski fakultet, Pula 2016, <https://repositorij.unipu.hr/islandora/object/unipu:709/datastream/PDF/download>, 18.11.2016, 14; Z. Živaković Kerže, 99.

52 R. Blažević, A. Alijagić, „Antizidovsko i rasno zakonodavstvo u fašističkoj Italiji, nacističkoj Nemačkoj i ustaškoj NDH”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 2/2010, 903–904.

53 *Ibid.*, 902–903.

54 За усташки режим је „српско питање” било најважније., I. Ognjanova, *Nationalism and National Policy in Independent State of Croatia (1941–1945)*, 8–14, <http://www.iwm.at/wp-content/uploads/jc-06-05.pdf>, 23.11.2016.

55 C. Savnh, 391–392.

56 R. Blažević, A. Alijagić, 902–903; M. Kevo, „Počeci logora Jasenovac”, *Scrinia Slavonica* 1/2003, 471–472.

57 I. Ognjanova, 14–15.

58 Z. Živaković Kerže, „Od židovskog naselja u Tenji do sabirnog logora”, *Scrinia Slavonica* 6/2006, 497.



власти.⁵⁹ Заправо, суштински проблем у тзв. НДХ било је српско питање, јер су због свог положаја, статуса, бројности, Срби представљали једину етничку групу која је могла да „упрља чисту хрватску расу”.⁶⁰

На расно законодавство није се дуго чекало, што јасно показује резолутну намеру у тзв. НДХ. Павелић је већ 18. 04. 1941. потписао први расни закон. Практично, Независној Држави Хрватској је требало две недеље да уради оно што је урађено у Немачкој за седам година. У мају 1941, ради означавања, Срби су морали да носе плаве траке око руке са словом П, док су Јевреји морали да носе Давидову звезду или слово Ж.⁶¹ Међу првим законима који су имали расни карактер била је Законска одредба о расној припадности, којом је одређено које су особе аријевског порекла и направљена разлика између особа аријевског и неаријевског порекла, те је предвиђен поступак утврђивања порекла и прецизирано је ко се сматра Јеврејем.⁶² Постојала је могућност да сва права која уживају аријевци буду призната и онима који такво порекло нису имали. Наиме, шеф државе је могао та права да призна и оним лицима која су пре 10. 04. 1941. имала какве заслуге за хрватски народ или његово „ослобођење”, као и њиховим брачним супружницима, уколико је брак закључен пре ступања на снагу ове законске одредбе, као и њиховим потомцима.⁶³ На основу овог Закона, министар унутрашњих послова Андрија Артуковић издао је Наредбу о утврђивању расне припадности државних и самоуправних службеника и вршилаца академских звања, који су морали да доставе изјаву о свом и расном пореклу супружника, чак и у случају да је супружник преминуо или су разведени. Они који не би поднели изјаву у прописаном року или уколико би у поднетој изјави навели нетачне податке, кажњавани су затвором у трајању од најмање три месеца. Службеници су санкционисани и губитком службе, а вршиоци слободних академских звања губитком права на вршење тог звања.⁶⁴

Посебном Законском одредбом о заштити аријевске крви и части хрватског народа⁶⁵ забрањивало се закључење брака између Јевреја и других лица неаријевског порекла са лицима аријевског порекла. Постојала је могућност да се тражи издавање посебне дозволе за закључење брака, коју је издавало Министарство унутрашњих послова након саслушања Раснополитичког поверенства. Но, број таквих случајева је био релативно мали и редовно је решаван негативно.⁶⁶ Невероватно звучи да је било изричито забрањено ванбрачно полно општење Јевреја или неког другог лица, које није аријевске крви, са лицем женског пола аријевског порекла. Ако се лице мушког пола неаријевског порекла огрешило о ову забрану чинило је „злочин оскврнућа расе”, што се кажњавало затвором или тамницом. У нарочито тешким случајевима, уколико се ради о силовању невине девојке, може се изрећи смртна казна.⁶⁷ Јевреји, или лица неаријевског порекла, нису смели да запосле у домаћинству жену аријевског порекла млађу од 45 година, а нису смели ни да истичу хрватска обележја. У случају да су Јевреји мењали презимена, промене које су извршене после 1. 12. 1918. стављене су ван снаге и таква презимена морала су бити замењена претходним.⁶⁸ Законском одредбом о заштити народне и аријевске културе хрватског народа Јеврејима је забрањено свако учествовање у раду организација и установа друштвеног, омладинског, спортског и културног живота хрватског народа уопште, а посебно у књижевности, новинарству, ликовној и музичкој уметности, урбанизму, позоришту и филму.⁶⁹

Законском одредбом о прелазу с једне вере на другу регулисан је поступак прелазом,⁷⁰ а Јевреји нису ни преласком на католичанство или ислам, односно променом вере, могли да постану аријевци.⁷¹ Начин преласка са једне вере на другу детаљније је регулисао министар богоштовља и наставе Миле Будак актом под називом Упутство приликом прелазом са једне вере на другу.⁷² Поред тога, он је 18. јула 1941. издао и наредбу којом је назив српско-православна вера замењен називом „грчко-источна вера”.⁷³ Занимљиво је и да се у Окружници у вези са прекрштавањем Срба у католичку веру наводи „да они који су прешли на католицизам треба да осете да су добили неку заштиту у вези отпуштања и сељења, ако све друго одговара код дотичних лица интенцијама хрватске владе”.⁷⁴ Законском одредбом о забрани ћирилице забрањена је употреба ћирилице, док је њеном наредбом за спровођење Министарство унутрашњих послова наредило моменталну обуставу употребе ћирилице и у јавном и у приватном животу. Забрањено је било штампање

59 R. McCormick, 82.

60 Ж. Вујадиновић, „Расна политика и расно законодавство Независне Државе Хрватске”, *Геноцид и злочини Независне Државе Хрватске над Србима, Јеврејима и Ромима у Другом светском рату*, зборник саопштења и сјећања, С. Аврамов (ур.), Бања Лука 2014, 237; Видети, R. McCormick, 76–78, 80–82.

61 S. Trifković, 180; Видети и R. McCormick, 80.

62 V. Dedijer, *Vatikan i Jasenovac, Dokumenti*, Izdavačka radna organizacija „Rad”, Beograd 1987, 151–153; С. Савић, 395; Ж. Вујадиновић, 239; D. Žufić, 14–15; Z. Živaković Kerže (2007), 99.

63 С. Савић, 396; V. Dedijer, 152.

64 С. Савић, 396–397.

65 V. Dedijer, 154–155.

66 R. Blažević, A. Alijagić, 907, фн. 202; С. Савић, 397; D. Žufić, 15.

67 R. Blažević, A. Alijagić, 907.

68 V. Dedijer, 154–155.

69 *Ibid.*, 153.

70 *Ibid.*, 165.

71 R. Blažević, A. Alijagić, 908; D. Žufić, 15–16.

72 С. Савић, 399; V. Dedijer, 164.

73 С. Савић, 399.

74 V. Dedijer, 163.



књига ћирилицом, а сви јавни натписи на ћирилици су се морали уклонити у року од три дана.⁷⁵ Заправо, тим актом започело се са стварањем „правне основе“ за затирање српског националног идентитета.⁷⁶

Законском одредбом о држављанству било је одређено да је „држављанин“ припадник аријевског порекла, који је својим држањем доказао да није радио против ослободилачких тежња хрватског народа и који је вољан спремно и верно служити хрватском народу и тзв. НДХ. Државни припадник је лице које је под заштитом тзв. НДХ. Другим речима, лице које није аријевског порекла (Јевреј, Ром или Србин) није могло да буде државни припадник и није било под заштитом. Таква лица, будући да су била без правне заштите, била су изложена свакој врсти самовоље и прогона. Таква законска формулација отворила је могућност сваковрсних прогона не само Срба, Јевреја и Рома, већ и политичких неистомишљеника, међу које су спадали и Хрвати који су „радили против ослободилачких тежња хрватског народа“ и који нису били вољни да спремно и верно служе хрватском народу и тзв. НДХ.⁷⁷ Лица која су се иселила са подручја тзв. НДХ или су то подручје напустила због расних или политичких разлога губила су и држављанство и државно припадништво тзв. НДХ. У случају да су супруга и малолетна деца остали на подручју тзв. НДХ, министар унутрашњих послова могао је да одлучи да и они, такође, губе државно припадништво и држављанство.⁷⁸

Иако власти тзв. НДХ нису никада формално укинуле начело законитости, оно се обилно кршило доношењем пропратних законских одредби којима се тренутак кажњивости померао пре њиховог ступања на снагу, најчешће до датума оснивања тзв. НДХ. Начело законитости обично се кршило у два смера: повредом забране ретроактивности закона, која није ни била предвиђена у „правним“ актима, и повредом захтева за одређеношћу законских описа кривичних дела.⁷⁹ Пример за то је и Законска одредба за одбрану народа и државе, према којој је било предвиђено да је свако лице које би на било који начин повредило част и животне интересе хрватског народа или на било који начин угрозило опстанак Независне Државе Хрватске или државне власти, па макар и дело остало само у покушају, чинило злочин велеиздаје. Једина казна предвиђена за ово дело била је смртна, а извршавана је стрељањем.⁸⁰ На пресуду није био допуштен никакав правни лек, а молба за помиловање није имала одложно дејство. Казна се имала извршити након три сата од часа проглашења пресуде. Питање је, чему је онда могла да служи молба која није имала одложно дејство, а казна се извршавала након три сата од часа проглашења пресуде? Касније је, ипак, ступила на снагу одредба према којој је у лакшим случајевима суд могао, уместо смртне казне, изрећи казну тамнице у трајању од најмање три године. Но, и таква осуђена лица била су депортована у логоре и тамо су многи од њих убијани.⁸¹

Специфичност ове одредбе био је њен ретроактивни карактер, јер се могла применити и на време пре њеног доношења. У вези са њом, интересантно је и то да нигде није дефинисано шта се подразумевало под „чашћу и животним интересима хрватског народа“, односно под „угрожавањем опстанка НДХ или државне власти“. То је, вероватно, зависило од властите процене и тумачења онога ко је био надлежан за њено спровођење.⁸² Управо се оваквим законским описима долазило до повреде захтева за одређеношћу законских прописа, који је нарочито оправдан у кривичном праву.⁸³ Законска одредба за одбрану народа и државе била је заправо основа система политичког терора према свакоме ко се супротстављао усташком режиму.⁸⁴ Може се рећи да је целокупна политика расне и националне искључивости, која је и формалноправно била на снази у тзв. НДХ, створила простор за оснивање сабирних и радних логора.⁸⁵ У складу са тим, следећа одредба, која је такође имала циљ да осигура опстанак тзв. НДХ и од ње створи чисто хрватски и католички државни простор, била је Законска одредба о упућивању непоћудних и погибелних особа на присилни боравак у сабирне и радне логоре. Против одлуке о упућивању у логор није се могао изјавити никакав правни лек.⁸⁶

Недуго након успостављања усташке власти, 18. 04. 1941, донесена је Законска одредба о сачувању хрватске народне имовине, са циљем да се похрвати привреда у Независној Држави Хрватској.⁸⁷ Наведеним актом били су поништени сви правни послови између Јевреја међусобно, као и између Јевреја и трећих лица, закључени у последња два месеца пре проглашења тзв. НДХ. Казна од једне до пет година лишења слободе и одузимање имовине било је предвиђено и за лице које у име Јевреја закључи правни посао и при томе доведе у заблуду другу страну тиме што прикрије да правни посао закључује за Јеврејина. На тај начин, Јеврејима је практично одузета и способност да за њих неко посредује или их заступа.⁸⁸ Када је реч о имовини Јевреја,

75 *Ibid.*, 150–151

76 R. McCormick, 80.

77 R. Blažević, A. Alijagić, 907–908; D. Žufić, 15; R. McCormick, 80.

78 C. Savih, 393.

79 N. Srpač, 1119.

80 C. Savih, 393–394; D. Žufić, 14.

81 R. Blažević, A. Alijagić, 903–904.

82 C. Savih, 393–394.

83 N. Srpač, 1118.

84 I. Goldstein, *Povijest 21: Hrvatska povijest*, EPH, Zagreb 2008, 378, наведено према D. Žufić, 14, фн. 46; R. McCormick, 80.

85 M. Kevo, 472.

86 C. Savih, 394; D. Žufić, 16–17.

87 Z. Živaković Kerže (2007), 102.

88 R. Blažević, A. Alijagić, 909–910; D. Žufić, 16.



најпре су донесене Законска одредба о спречавању прикривања јеврејске имовине и Законска одредба о обавезној пријави имовине Јевреја и јеврејских предузећа, као и Законска одредба о означавању јеврејских трговина, односно Наредба о промени јеврејских презимена и означавању Јевреја и јеврејских предузећа.⁸⁹ Наиме, Јевреји, као и њихови супружници аријевског порекла, имали су обавезу да у року од 20 дана од ступања на снагу наведених аката пријаве своју имовину. У супротном су кажњавани тешком тамницом и одузимањем имовине. Ова одредба имала је, такође, и ретроактивни карактер. За свако отуђивање јеврејске имовине које би прелазило редовне кућне потребе, односно отуђивање имовине јеврејских предузећа које би било у већем обиму од редовног пословања, била је потребна сагласност.⁹⁰

Следећи корак учињен је доношењем Законске одредбе о подржављењу имовине Јевреја и јеврејских предузећа, којом је предвиђено да имовина сваког Јеврејина или јеврејског предузећа може бити подржављена са накнадом или без ње, а у корист тзв. НДХ. Касније, донета је нова Законска одредба о подржављењу јеврејске имовине, са којом се отишло још даље, јер је сва имовина која припада или је припадала Јеврејима постала власништво тзв. НДХ. Ова одредба је такође имала ретроактивно дејство. По истом принципу одузимања је и српска имовина, као и она која је била у власништву српских установа, као и приватна својина Срба. Донета је и посебна Законска одредба о одузимању имовине лицима које нарушавају јавни мир и поредак и која су самостално или у заједници са неком оружаном групом учинила какав злочин против државног или уставног уређења тзв. НДХ.

ЗАКЉУЧАК

Тзв. НДХ била је продукт сила Осовине који је настао супротно међународном праву. У међународноправном смислу, та „држава” била је италијански протекторат у којем је суштински утицај имао Трећи рајх, те отуда не чуди да је била призната од веома малог броја сателитских држава сила Осовине и да суштински није била довољно самостална да би завредила статус независне државе. Тај, међународноправно посматрано, „марионетски режим” (puppet regime) био је неуставан, недемократски, диктаторски и тоталитаран, па је јасно да није ни могло бити речи о систему поделе власти. Иако је режим формално прокламовао „правни поредак”, људска и мањинска права не само да нису била зајамчена, већ су масовно кршена. Заправо, то „право” било је уперено против људи, односно људскости, а „правни поредак” је био само пуки инструмент који је омогућавао прогон и ликвидацију, на националној и верској основи, Срба, Јевреја и Рома. Сви у овом раду обрађени аспекти постојања тзв. НДХ откривају у суштини злочиначки, односно нељудски карактер ове „државе”.

Коришћена литература

Д. Алексић, „Подела Краљевине Југославије 1941. године у светлу међународног права”, *Зборник радова Срби и Југославија : држава, друштво, политика*, Београд 2007.

J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, *Međunarodno pravo 1*, Školska knjiga, Zagreb 1998.

М. Бартош, *Међународно јавно право књ. 1*, Београд 1954.

N. Bartulin, *The Racial Idea in the Independent State of Croatia, Origins and Theory*, Brill, Leiden–Boston 2014.

R. Blažević, A. Alijagić, „Antižidovsko i rasno zakonodavstvo u fašističkoj Italiji, nacističkoj Nemačkoj i ustaškoj NDH”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* 2/2010.

Ж. Вујадиновић, „Расна политика и расно законодавство Независне Државе Хрватске”, *Геноцид и злочини Независне Државе Хрватске над Србима, Јеврејима и Ромима у Другом светском рату*, зборник саопштења и сјећања, С. Аврамов (ур.), Бања Лука 2014.

V. Đ. Degan, *Međunarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000.

V. Đ. Degan, „Pravni aspekti i političke posljedice rimskih ugovora od 18. svibnja 1941. godine”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 2/2008.

V. Đ. Degan, *Hrvatska država u međunarodnoj zajednici : Razvitak njene međunarodne pravne osobnosti tijekom povijesti*, Globus, Zagreb 2002.

V. Dedijer, *Vatikan i Jasenovac, Dokumenti*, Izdavačka radna organizacija „Rad”, Beograd 1987.

T. Drezga, Postanak i priznanje Nezavisne Države Hrvatske, Spremnost, 4/1945, <http://shp.bizhat.com/ndh.html>, 7. 11. 2016.

Z. Živaković Kerže, „Od židovskog naselja u Tenji do sabirnog logora”, *Scrinia Slavonica* 6/2006.

Z. Živaković Kerže, „Podržavljenje imovine Židova u Osijeku u NDH”, *Časopis za suvremenu povijest*, 1/2007.

D. Žufić, *Holokaust u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj*, završni rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Filozofski fakultet, Pula 2016, <https://repozitorij.unipu.hr/islandora/object/unipu:709/datastream/PDF/download>, 18. 11. 2016.

89 С. Савић, 399–400; V. Dedijer, 155–158.

90 С. Савић, 399–400; R. Blažević, A. Alijagić, 909–911; Z. Živaković Kerže (2007), 102–103; D. Žufić, 16.



F. Jelić-Butić, *Ustaše i Nezavisna Država Hrvatska 1941/1945.*, Sveučilišna naklada Liber, Školska knjiga, Zagreb 1977.

R. Jennings, A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Oxford University Press, Longman, Harlow 1992.

C. Јовановић, *Држава*, Београд 1936.

T. Jonjić, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske”, *Časopis za suvremenu povjest* 3/2011.

M. Kevo, „Počeci logora Jasenovac”, *Scrinia Slavonica* 1/2003.

H. Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Naklada Pavičić, Zagreb 2002.

R. McCormick, „The United States' Response to Genocide in the Independent State of Croatia, 1941–1945.”, *Genocide Studies and Prevention*, 3(1)/2008.

I. Ognjanova, Nationalism and National Policy in Independent State of Croatia (1941–1945), 8–10, <http://www.iwm.at/wp-content/uploads/jc-06-05.pdf>, 23.11.2016.

Б. Петрановић, М. Зечевић, *Југославија 1918. – 1988*, Збирка докумената, Београд 1988.

Привремене смернице за јоделу Југославије, Зборник докумената и података о Народноослободилачком рату народа Југославије, Војноисторијски институт ЈНА, II/2.

С. Савић, „Законодавна делатност у служби геноцидне политике Независне Државе Хрватске, Јасеновац”, *Геноцид и злочини Независне Државе Хрватске над Србима, Јеврејима и Ромима у Другом свјетском рату*, зборник саопштења и сјећања, С. Аврамов (ур.), Бања Лука 2014.

N. Srpač, „Kazneno pravo u doba Nezavisne Države Hrvatske (1941.-1945.)”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, 2/2006.

M. N. Shaw, *International Law*, Fifth edition, Cambridge University Press, Cambridge 2003.

В. Терзић, *Слом Краљевине Југославије*, Књ. 2, Народна књига, Партизанска књига, Пobjеда, Београд–Подгорица, 1983.

J. Tomasevich, *War and Revolution in Yugoslavia: 1941–1945, Occupation and Collaboration*, Stanford University Press, Stanford, California 2001.

S. Trifkovic, *Ustaša, Croatian Fascism and European Politics, 1929-1945*, Second Edition, The Lord Byron Foundation for Balkan Studies, Chicago–Ottawa–London 2011.

L. Henkin, R.C. Pugh, O. Schachter, H. Smit, *International Law, Cases and Materials*, Third edition, West Publishing Co, St. Paul, Minn. 1993.



Professor Vladimir Đurić, Ph.D.*
Miloš Stanić, LL.M
Institute of Comparative Law, Belgrade



SUMMARY:

THE STATE AND LEGAL CHARACTER OF THE SO-CALLED INDEPENDENT STATE OF CROATIA

The authors have focused their legal analysis on the issue of statehood of the so-called Independent State of Croatia (NDH) and the structure and character of its government. The first of the issues discussed within such analysis is whether the so-called NDH could have ever been considered as a state in the light of international law. The international law has even prior to World War II foreseen and determined the criteria that must be met in order to transform a certain community into a state. The issue of statehood of the so-called NDH is seen in the context of the two, according to the authors, key and mutually permeated questions regarding the criteria for the existence of the state - whether the so-called NDH was created in accordance with the rules of international law and whether that creation was indeed independent.

After the aggression on the Kingdom of Yugoslavia, the occupying Axis powers, contrary to the then applicable international law, have enabled and essentially opted for the creation of the so-called NDH. Since the Kingdom of Yugoslavia, despite the opposite presentation of the situation by the Axis powers, did not fall apart and has not ceased to exist as a state, the establishment of the so-called NDH was inconsistent with the international obligations of the occupying forces.

The so-called NDH was not a sovereign state during World War II. In formal legal terms, it was in fact an Italian protectorate considering that under the Treaty of Guarantee and Collaboration, which proclaimed it as the Kingdom of Croatia upon the approval that came from the „ruler“ of the Italian royal house, it was foreseen that Italy would take over the guarantee for the political independence of „The Kingdom of Croatia“ as well as for its territorial integrity within the borders that were supposed to be determined in agreement with the interested countries. On the other hand, the Croatian Government has pledged not to take over the international obligations that would interfere with such a guarantee. In reality, the German influence on the government in Zagreb had always been stronger than the Italian. Also, the so-called NDH was *de iure* recognized by twelve states, i.e. only by the Axis powers and their allies, as well as the „states“ that were also created by them. It is clear that this „recognition“ was a logical consequence and an integral part of such violation of international law. On the other hand, the number of the twelve countries that have recognized the so-called NDH vividly testifies of the very limited, it seems, orchestrated and controlled capacity of this creation to enter into international relations. Such a statement is not disputed by the fact that the so-called NDH was a Contracting Party in some multilateral agreements concluded during the war, in which the Contracting Parties were certain states that have not recognized it, such as France, Albania, the Netherlands, San Marino and Sweden, because it is already on the basis of this list that one can clearly conclude that this does not represent any significant expansion of capacity to enter into international relations.

In terms of internal legal order, the Constitution of the so-called NDH formally did not exist. Moreover, in material terms the constitution is determined as the legal regulation of the government with the aim to limit its powers, then one can strongly defend the viewpoint that the so-called NDH had no constitution at all. The organization of the government in the NDH was characterized by the division of political and administrative power. Therefore, the Ustasha regime „looked up to“ the Fascist regime in Italy and the Nazi regime in Germany under whose protection it operated. The actual Head of State was Ante Pavelić who was also the first man of the

* Professor Vladimir Đurić, Ph.D, Research Associate. Email: vdjuric12@gmail.com.
Miloš Stanić, LL.M, Research assistant.



Government under the title of Poglavnik. Pavelić carried the same title as the leader of the Ustasha organization, indicating the close relationship and unity of the state power and the Ustasha organization, i.e. the totalitarian character of the political order. Pavelić had the right to appoint and dismiss ministers, who were responsible only to him. With this in mind, it is quite clear that the government was not the holder of power, but a mere executor of the will of others. All “legal provisions” were brought by the Poglavnik, therefore he had all the power in his hands. The Ustasha model of governance was therefore based on the principle “one leader, one nation that rules the country.” In the so-called NDH there was no legislative authority to represent it, i.e. a true parliament stemming from the elections.

From their very inception, the Ustashas have strived to create “pure Croatian living space”. Ideological and theoretical foundations for such a policy were developed and modelled upon the Nazi theory of “higher” and “inferior races”. The purity of the nation and homogeneous national state were the highest goals of the so-called NDH. Therefore, through its legal acts the regime had foreseen as well as organized and implemented ethnic cleansing of non-Croats in practice. The main objective was to enable the Ustashas to create a “legal basis” for the settling of accounts with their “enemies” against whom all measures were permitted. In developing racial and national legislation, the measures were adopted which were primarily directed against Jews, Serbs and Roma people. Such a legal framework has allowed the killings of Croats who disagreed with the Ustasha regime, too.

Bearing in mind that the so-called NDH was a creation that was formed solely due to the “merit” of the Axis powers, contrary to international law, and since it represented the Italian protectorate in formal legal terms, which was actually under a stronger influence of the Third Reich, recognized by a narrow circle of the Axis powers and their satellites, without any significant opportunities to enter into international relations, the authors conclude that, from the standpoint of international law, the NDH was a classical “puppet regime”, i.e. that the so-called NDH was neither independent nor state. From the viewpoint of internal order, it was an unconstitutional, undemocratic, totalitarian “state” whose legal order allowed the persecution and liquidation of Serbs, Jews and Roma people on the basis of their nationality and religious affiliation. The authors conclude that the so-called NDH and its legal system were not created to serve the people, but were directly aimed against people and humanity. It is precisely this aspect of the existence of the so-called NDH that reveals essentially criminal, i.e. inhuman character of this “state”.

Keywords: Independent State of Croatia, law, national and racial legislation.