

PRAVOSUDNE STRUKTURE U HRVATSKIM ZEMLJAMA OD 1918. DO 1945. GODINE

Hodimir SIROTKOVIĆ
Vladimira Nazora 33
Zagreb

UDK 347.99 (497.13) »1918/1945«
Pregledni članak
Ur. 21. 10. 1988.

U ovome radu autor daje pregled pravosudnih organa u Hrvatskoj od 1918. do 1945. g. U uvodnom dijelu opisuje organizaciju pravosuđa u hrvatskim zemljama uoči prvog svjetskog rata. U drugom dijelu opisuje organizaciju pravosuđa u hrvatskim zemljama za vrijeme stare jugoslavenske države, a u trećem dijelu organizaciju pravosudnih organa u NDH, anektiranoj Dalmaciji, te posebno i opširnije na oslobođenim područjima Hrvatske.

Pravosuđe je jedna od triju temeljnih grana državne djelatnosti, pored zakonodavne i upravne funkcije. Ona se sastoji u primjeni općih pravnih pravila na konkretne slučajeve putem rješavanja sporova od strane sudova.

Stara Jugoslavenska država nije bila jedinstveno pravno područje. Preuzevši različite pravne sisteme ona je bila pravno heterogena, sa šest različitih pravnih područja neunificiranog prava. Iako je unifikacija započela odmah nakon njena stvaranja 1. prosinca 1918, proces pravne unifikacije nije završen do kraja života stare Jugoslavenske države.

Među grane unificiranog prava spadali su i propisi koji uređuju organizaciju pravosuđa. Ti su propisi uglavnom doneseni u razdoblju od 1928-1934, pa se u to vrijeme postepeno ukidaju partikularni pravni propisi o organizaciji pravosuđa koji su vrijedili i u hrvatskim zemljama u okviru Kraljevine Jugoslavije.

Većina tih partikularnih propisa potječe još iz razdoblja Austro-Ugarske Monarhije. Za Hrvatsku i Slavoniju te propise donosi Hrvatski sabor i Zemaljska vlada u Zagrebu, a za Dalmaciju i Istru, koje su spadale u austrijsku polovinu Monarhije, te propise donosi Carevinsko vijeće i Austrijska vlada u Beču, a djelomično Dalmatinski sabor u Zadru i Istarski sabor u Poreču. Zbog toga ćemo u prvom poglavlju kratko spomenuti propise iz toga razdoblja.

1. SUDSTVO U HRVATSKIM ZEMLJAMA UOČI PRVOG SVJETSKOG RATA

1.1. Organizacija pravosuđa u Hrvatskoj i Slavoniji

Mažuranićevim Zakonom o vlasti sudačkoj od 1874. g. bilo je provedeno odvajanje sudstva od uprave. Sudbenost u prvoj molbi vršili su kotarski gradsko-delegirani sudovi kao inokosni sudovi, te sudbeni stolovi kao zborni sudovi. Ti propisi bili su 1884. protegnuti i na područje Vojne krajine. Iste godine bili su ukinuti gradsko-delegirani kotarski sudovi i pretvoreni u kotarske sudove.¹ Od tada u Hrvatskoj i Slavoniji djeluju kao prvostepeni sudovi kotarski sudovi i sudbeni stolovi, u drugoj molbi Banski stol, a u trećoj Stol sedmorice. Nakon uređenja novih upravnih jedinica 1886. godine, poslije šeste reorganizacije hrvatske uprave, bilo je formirano osam županija² s pripadajućim kotarevima. Uz svaki upravni kotar djelovao je poseban samostalni **kotarski sud**. Kotarski sudovi postojali su i u svim većim hrvatskim gradovima. Broj kotara povećao se uoči prvoga svjetskog rata na 87. **Sudbeni stolovi** bili su prvostepeni sudovi za privatno-pravne sporove veće vrijednosti i za teža krivična djela. Sudbeni stolovi bili su organizirani u Gospiću, Ogulinu, Zagrebu, Petrinji, Varaždinu, Bjelovaru, Požegi, Osijeku, Vukovaru, Vinkovcima i Zemunu, svaki s odgovarajućim brojem kotarskih sudova u svojoj nadležnosti.

Banski stol u Zagrebu bio je drugostepeni, kolegijalni organ, u čijoj nadležnosti su bili svi kotarski sudovi i sudbeni stolovi, te sirotinjska povjerenstva. U nadležnosti Banskog stola spadalo je rješavanje u drugom stepenu svih građanskih sporova. On je bio i posljednji stepen u rješavanju priziva u pogledu kazni i odluka o privatno-pravnoj odšteti u kaznenoj parnici.³

Zauzimanjem Ivana Mažuranića kao kancelara Hrvatsko-slavonske dvorske kancelarije u Beču, Banska Hrvatska je kraljevom odlukom od 9. travnja 1862. dobila svoj samostalni vrhovni sud, **Stol sedmorice** u Zagrebu. Sve do te godine postojao je zajednički Stol sedmorice za Ugarsku i Hrvatsku u Budimpešti. Organizacija Stola sedmorice bila je regulirana zakonima iz 1893. i 1914. g. U njegov djelokrug spadalo je rješavanje svih građanskih parnica u posljednjem stepenu. On je bio i vrhovna instancija u kaznenom postupku; u okviru tih nadležnosti rješavao je ništavne žalbe protiv presuda sudbenih stolova, u zahtjevima pomilovanja, te u davanju mišljenja u slučaju izrečene smrtne kazne. Građansko sudovanje vršio je redovno u zborovima od 3-5 sudaca, a u kaznenim stvarima u vijeću od 7 članova, pa mu odatle i ime **Stol sedmorice**.⁴

1 I. BEUC, *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Zagreb 1985, str. 306. U knjizi se nalazi opširno poglavlje o pravosuđu u Hrvatskoj i Slavoniji od 1848. do 1918, str. 305-320.

2 Te su županije bile: Ličko-krbavska, Modruško-riječka, Zagrebačka, Varaždinska, Bjelovarsko-krizevačka, Požeška, Virovitička i Srijemska. Tom šestom reorganizacijom hrvatske uprave (Zakonom od 5. veljače 1886) ukinuta je dotadašnja podjela na 20 podžupanija i zamijenjena podjelom na kotareve, čiji je broj uoči prvoga svjetskog rata dosegao 87 (u Hrvatskoj i Slavoniji).

3 O nadležnostima Sudbenog i Banskog stola vidi pobliže kod I. BEUCA, n. dj., u bilj. 1, str. 310-316.

4 Pobliže o nadležnostima Stola sedmorice vidi kod BEUCA, n. dj., u bilj. 1, str. 317-318.

1.2. Organizacija pravosuđa u Dalmaciji, Istri i Rijeci

Dalmacija⁵ i Istra imale su uoči prvog svjetskog rata ovakvu sudsku organizaciju: kotarski sudovi bili su u pravilu formirani u svim sjedištima kotarskog poglavarstva kao prvostepeni sudovi. Oni sude kao inokosni, a samo izuzetno, za teža krivična djela, organizirani su kao zborni sudovi. Zemaljski sudovi sude kao prvostepeni za privatno-pravne sporove veće vrijednosti, a također u pravnim lijekovima protiv odluka kotarskih sudova. U Rovinju je postojao Zemaljski sud koji je sudio i o trgovačkim sporovima na području Istre.

Viši zemaljski sud u Zadru (Tribunale provinciale) sudio je kao apelacioni sud, dok je za Istru apelacioni sud bio u Trstu. Za obje pokrajine tj. Dalmaciju i Istru Vrhovni sud u Beču sudio je u trećem stepenu.

Gradski sud u Rijeci (Tribunale distrettuale civile e penale) rješavao je građanske i kaznene parnice u prvostepenom postupku. Kraljevski sudbeni stol u Budimpešti vršio je funkciju apelacionog, a Kraljevska kurija u Budimpešti funkciju vrhovnog sudišta za građanske i kaznene parnice grada Rijeke.⁶

2. ORGANIZACIJA PRAVOSUĐA U STAROJ JUGOSLAVENSKOJ DRŽAVI

U staroj Jugoslavenskoj državi postojalo je više vrsta sudova: redovni i posebni.⁷ Među redovne sudove ubrajamo: kotarske, okružne, trgovačke, apelacione i vrhovne sudove pojedinih pravnih područja. S obzirom na pravni partikularizam u staroj Jugoslaviji, svako od šest pravnih područja imalo je svoj zasebni vrhovni sud, i to: a) Kasacioni sud, Odjeljenje A u Beogradu - za pravno područje Srbije u njenim državnim granicama do 1914; b) Kasacioni sud, Odjeljenje B u Novom Sadu - za pravno područje važenja mađarskog prava (Vojvodina, Međimurje i Prekomurje); c) Stol sedmorice, Odjeljenje A u Zagrebu - za pravno područje Hrvatske i Slavonije; d) Stol sedmorice, Odjeljenje B u Zagrebu - za područje važenja austrijskog prava (Dalmacija i Slovenija); e) Vrhovni sud u Sarajevu - za pravno područje Bosne i Hercegovine; f) Veliki sud u Podgorici - za pravno područje bivše Kraljevine Crne Gore.⁸

Među posebne sudove ubrajamo: a) upravne sudove na čelu s Državnim savjetom koji su bili nadležni za rješavanje upravnih sporova; b) vojne sudove koji su bili nadležni za suđenje disciplinskih povreda službe i krivičnih djela aktivnih vojnih pripadnika; c) sudove radničkog osiguranja na čelu s Vrhovnim sudom za socijalno osiguranje u Beogradu za sporove o pravima osiguranika iz socijalnog osiguranja; d)

⁵ Vj. MAŠTROVIĆ, *Razvoj sudstva u Dalmaciji u 19. stoljeću*, Zagreb 1959.

⁶ N. dj., u bilj. 1, str. 352.

⁷ U ovome poglavlju korišteni su podaci iz magistarskog rada M. TEPIĆA, *Organizacija pravosuđa u staroj Jugoslaviji* (rukopis), Zagreb 1979. Vidi također: S. ZUGLIA, *Građansko procesno pravo*, I, Beograd 1936; isti, *Sudovi i ostali organi građanskog pravosuđa*, Zagreb 1956.

⁸ HORVAT - Bastaić - Sirotković, *RJEČNIK HISTORIJE DRŽAVE I PRAVA*, Zagreb 1960, odrednica »Sudska organizacija u staroj Jugoslaviji«.

šerijatske sudove koji su kao državni sudovi sudili u porodičnim i nasljednim sporovima muslimana te u sporovima oko Vakufa (muslimanske zaklade za vjerske prosvjetne i socijalne svrhe); e) Glavna kontrola kao vrhovni računski sud koji vrši pregled državnih računa i nadzire izvršenje državnog budžeta i budžeta oblasti odnosno banovina; f) Državni sud za zaštitu države, osnovan 1929. godine.

U ovome radu bit će riječi samo o organizaciji **redovnih sudova** u hrvatskim zemljama, a od posebnih sudova bit će spomenut samo **Državni sud za zaštitu države** koji je sudio u političkim deliktima protiv apsolutističkog režima.

U ovome poglavlju više se ne spominju Istra i Rijeka, jer su ti krajevi ugovorom u Rapallu (12. XI. 1920) i Rimskim paktom Mussolini-Pašić (27. I. 1924) pripali Italiji.⁹

2.1. Temeljna načela organizacije i rada redovnih sudova

Za obavljanje svojih društvenih funkcija sudovi su morali biti organizirani na načelima koja omogućavaju brzo i nepristrasno postupanje. Evo nekoliko bitnih načela: a) **Načelo samostalnosti i nezavisnosti sudova.** I Vidovdanski i Oktroirani ustav¹⁰ sadrže istu odredbu da sudovi »u izricanju pravde ne stoje ni pod kakvom vlašću nego sude po zakonima«. Sudovi su, dakle, nezavisni u svome radu i odvojeni od upravnih organa, što je bitan uvjet za nepristrasno obavljanje sudskih funkcija. Međutim, u sudskoj praksi možemo konstatirati određene činjenice iz kojih se vidi da su vlade znale na grubi način narušavati načelo nezavisnosti i samostalnosti sudova. b) **Načelo stalnosti sudaca.** Na temelju čl. 112 Vidovdanskog ustava i čl. 101 Oktroiranog ustava sudac »ne može biti riješen svoga zvanja niti ma iz kojeg razloga uklonjen sa dužnosti protiv svoje volje, bez presude redovitog suda ili disciplinske presude kasacionog suda«. Ali, čl. 119 Oktroiranog ustava propisuje da se navedena odredba o stalnosti sudaca neće primjenjivati za vrijeme od pet godina od dana stupanja u život Oktroiranog ustava. Za to su vrijeme Vlada i ministar pravosuđa razmještali suce onako kako je odgovaralo njihovim političkim interesima. c) **Načelo zakonitosti.** Sudovi sude na temelju zakona. Oni nemaju zakonodavnu funkciju, već primjenjuju samo postojeće propise. d) **Načelo javnosti rada.** Raspravljanje pred sudom je javno. Izuzeci moraju biti utvrđeni zakonom, npr. radi čuvanja službene tajne, zaštite morala i slično. e) **Načelo kolegijalnog suđenja.** Sud u pravilu sudi u vijeću jer je kolegijalno suđenje veća garancija zakonitosti i pravilnosti suđenja. U određenim lakšim slučajevima, u prvo-stepenim sudovima može suditi i sudac pojedinac. f) **Načelo prava na odbranu.** To načelo osigurava svakoj parničnoj stranci da se pred sudom brani i iznosi dokaze, bilo osobno, bilo preko svoga izabranog odvjetnika. g) **Načelo višestepenog rješavanja sudskih odluka.** O žalbama i drugim pravnim lijekovima protiv sudskih odluka odlučuje samo nadležni viši sud. Zakonodavni ili upravni organi ne mogu mijenjati sudske odluke. Protiv sudskih odluka postoji pravo ulaganja redovnih ili izvanrednih pravnih lijekova. h) **Načelo sudačkog imuniteta.** Sudac je nezavisan u svom radu; on ne može

⁹ Ovaj rad pripremio je dr. Hodimir Sirotković za savjetovanje Društva arhivskih radnika Hrvatske o temi »Povijest institucija i arhivistika s posebnim osvrtom na razvoj upravnih sistema u Hrvatskoj od 1918-1943/45« - Brioni, 19-21. X. 1988. g. Na istom savjetovanju Jakov Jelinčić imao je referat »Organizacija, stvarna i teritorijalna nadležnost organa vlasti na području Istre, Rijeke i Zadra od 1918-1943« koji će biti objavljen u jednom od slijedećih brojeva »Vjesnika«, nakon što ga autor pripremi za tisak. (Urednik)

¹⁰ To su kolokvijalni nazivi za ustav Kraljevine SHS (donesen 28. lipnja 1921) i ustav Kraljevine Jugoslavije (donesen 3. rujna 1929).

biti pozvan na odgovornost za svoje mišljenje dano pri donošenju odluke. Zbog učinenog krivičnog djela u obavljanju svoje sudačke funkcije može ga tužiti privatna osoba samo uz odobrenje ministra pravde.

2.2. Organizacija i nadležnost redovnih sudova

2.2.1. Kotarski sudovi

U svakom kotaru postoji u pravilu poseban kotarski sud. U djelokrug toga suda spadaju samo oni poslovi koji su zakonom izričito stavljeni u nadležnost kotarskih sudova, budući da opća stvarna nadležnost u građanskim stvarima pripada okružnim sudovima. Kotarski sudovi su nadležni za lakša krivična djela, građanske parnice manje vrijednosti, za većinu vanparničnih predmeta, a postupaju i kao izvršni sud.

Kotarski sudovi vode zemljišne knjige, rješavaju o zemljišnim stvarima, vode rasprave o nasljedstvu, starateljske poslove, ovjeru potpisa i prepisa, te izvršenja (čl. 6 Zakona o uređenju redovnih sudova iz 1928. i čl. 21 Zakona o izvršenju i obezbjeđenju iz 1930. godine).

U kotarskim sudovima sudsku vlast obavljaju suci pojedinci (inokosni sudovi).

2.2.2. Okružni sudovi

Po svojoj teritorijalnoj nadležnosti oni odgovaraju nekadašnjim sudbenim stolovima u Hrvatskoj i Slavoniji, te zemaljskim sudovima u Dalmaciji. Zakon o uređenju redovnih sudova iz 1928. preimenovao ih je u okružne sudove.

Okružni sudovi obavljaju sudske funkcije u građanskim i krivičnim predmetima, kao i u drugim predmetima koje određuje čl. 14 Zakona o uređenju redovnih sudova od 1928. godine. Oni su nadležni u prvom stepenu za sva krivična djela i za sve građanske parnice koje prelaze nadležnost kotarskih sudova, te za određene vanparnične stvari. Odlučuju zbornu, tj. u vijećima od tri suca, a odluke donose većinom glasova. U vijeću trojice okružni sudovi odlučuju i kad postupaju kao drugostepeni sud povodom žalbi protiv odluka kotarskih sudova.

2.2.3. Trgovački sudovi

Zakon o uređenju redovnih sudova od 1928. g. predvidio je dva trgovačka suda - jedan u Beogradu, a drugi u Zagrebu.

Trgovački sudovi su bili u rangu okružnih sudova. Oni vode registre trgovačkih firmi i postupaju u prvom stupnju u parničnim i vanparničnim, trgovačkim i mjeničnim predmetima prema propisu o stvarnoj nadležnosti u zakonima o sudskom postupku i u drugim zakonima. Trgovački sudovi također odlučuju u vijećima od trojice sudaca, s time da je treći sudac iz reda trgovaca, odnosno osoba upoznata s rudarskim odnosno pomorskim propisima ako se raspravlja o takvim predmetima.

2.2.4. Apelacioni sudovi

Nakon donošenja Zakona o sjedištima i teritorijalnoj nadležnosti sudova (28. prosinca 1932), Banski stol u Zagrebu i Viši zemaljski sud u Splitu pretvoreni su u apelacione sudove, ali su zadržali svoju teritorijalnu nadležnost. Apelacioni sudovi nadležni su za postupanje u građanskim i krivičnim predmetima prema odredbama onih zakona koji uređuju postupanje u tim predmetima. U građanskim predmetima odlučuju u drugom stupnju povodom pravnih lijekova podnesenih protiv odluka okružnih sudova. Stvarna nadležnost apelacionih sudova u krivičnim predmetima uređena je članom 12 Zakonika o sudskom krivičnom postupku od 23. veljače 1929. Tada odlučuju, u pravilu, u vijećima od pet sudaca.

Ovdje treba upozoriti da u određenim slučajevima i prvostepeni zborni sudovi (okružni i trgovački) rješavaju povodom žalbi podnesenih protiv odluka kotarskih sudova, pa prema tomu apelacioni sudovi nisu jedini žalbeni sudovi.

2.2.5. Stol sedmorice kao kasacioni sud

Obzirom da je za svako od šest pravnih područja u Kraljevini Jugoslaviji bio organiziran poseban vrhovni sud, to je na području Hrvatske djelovao Stol sedmorice koji je imao dva odjeljenja: Odjeljenje A - u Zagrebu - kao vrhovni sud za Hrvatsku i Slavoniju, te Odjeljenje B - također u Zagrebu - za područje Dalmacije i Slovenije (područje važenja austrijskog prava). To Odjeljenje B bilo je formirano kraljevim ukazom od 29. studenog 1919. godine, a počelo je radom 15. siječnja 1920. Odjeljenje B Stola sedmorice bilo je, nakon formiranja Banovine Hrvatske, dne 1. studenog 1940, premješteno u Ljubljanu pod imenom »Vrhovno sodišče v Ljubljani«, a Stol sedmorice obuhvatio je tada i područje Apelacionog suda u Splitu.

Stol sedmorice bio je nadležan da u posljednjem stupnju odlučuje u građanskim, parničnim i vanparničnim predmetima i u krivičnim predmetima, prema odredbama odgovarajućih zakona o postupku, koji se tiču tih predmeta. Dužnost je Stola sedmorice da pazi da se zakoni jednoobrazno primjenjuju u svim sudovima na njegovom području. Stol sedmorice radi u dva odjeljenja: krivično i građansko. Na čelu jednog odjeljenja je predsjednik suda, a na čelu drugoga prvi potpredsjednik. U svakom odjeljenju postoje vijeća koja imaju po pet sudaca, a odluke donose većinom glasova.

2.2. Disciplinska i krivična odgovornost sudaca

Disciplinska krivica jest povreda dužnosti sudačke službe i vrijeđanje sudačkog ugleda ponašanjem u službi ili izvan službe (čl. 26 Zakona o sudijama redovnih sudova od 11. siječnja 1929). Disciplinske kazne su bile: pismeni ukor; novčana kazna do visine tromjesečne plaće; zaustavljanje napredovanja na izvjesno vrijeme; premještaj u drugi sud istog stupnja; prijedlog za umirovljenje; prijedlog ministru pravde za otpuštanje iz službe (čl. 27 ZS). Disciplinski sudovi osnivaju se kod apelacionih sudova i kod Stola sedmorice krajem godine za narednu godinu (čl. 29 ZS).

Za **krivična djela** učinjena u obavljanju službene dužnosti sudac odgovara pred redovnim sudom. Međutim, za otvaranje istrage potrebno je odobrenje ministra pravde (čl. 14 ZS). U zahtjevu kojim se traži to odobrenje potrebno je navesti suca kojeg

se tuži, krivično djelo zbog kojega se tuži, te navesti dokazna sredstva. Ministar pravde odlučuje ima li temelja za pokretanje krivičnog postupka protiv suca. Za krivična djela što ih sudac učini izvan obavljanja svoje službene dužnosti on odgovara kao i svaki drugi građanin.

2.3. Sudska uprava

Sudsku upravu vrše predsjednici odgovarajućih sudova, u prvom redu predsjednik Apelacionog suda za podređene sudove, a određena nadzorna prava ima i ministar pravde.

2.4. Državni sud za zaštitu države

U ovoj raspravi neće biti govora o posebnim sudovima - upravnim, vojnim, šerijatskim i sličnim - već ćemo samo nešto reći o Državnom sudu za zaštitu države kao specijalnom političkom sudu. Taj je sud bio formiran Zakonom od 8. siječnja 1929, dva dana nakon objave Šestojanuarske diktature. Zakonom je predano u nadležnost ovog specijalnog suda suđenje u svim krivičnim djelima predviđenim **Zakonom o zaštiti javne bezbjednosti i poretka u državi**. Taj Zakon bio je donesen još 2. kolovoza 1921. godine.¹¹ On je imao za osnovni cilj da stavi izvan zakona Komunističku partiju Jugoslavije. Po odredbama ovog zakona zločinstvom se smatra »svaka pismena ili usmena komunistička ili anarhistička propaganda ili ubjeđivanje drugih da treba poremetiti politički ili ekonomski poredak u državi zločinom ili ma kojom vrstom terorizma«; »organiziranje, potpomaganje ili postajanje članom kakvog udruženja, koje bi imalo za svrhu propagandu komunizma«; davanje zgrada i prostorija za skupljanje i rad takvih lica; antimilitaristička propaganda raznih vrsta i sl. Za počinitelja ovih djela predviđena je smrtna kazna ili robija do 20 godina, te konfiskacija imovine (čl. 2 Zakona). Državnim činovnicima, radnicima vojne administracije i službenicima samoupravnih tijela zabranjuje se štrajk pod prijetnjom zatvora i globa (čl. 10). Učešće u manifestacijama i zborovima na kojima se poziva na rušenje postojećeg poretka prevarom ili na rušenje privatnog vlasništva, kao i isticanje parola u tom smislu, kažnjava se zatvorom do jedne godine (čl. 12-14). Komunisti ne mogu vršiti nikakvu javnu službu ili funkciju (čl. 15).

Odmah nakon proglašenja Šestojanuarske diktature propisi ovoga Zakona još su pooštreni Zakonom o njegovoj izmjeni i dopuni od 6. siječnja 1929. Kažnjivi učin proširen je sada na svaku akciju koja bi imala za cilj »promijeniti politički ili socijalni poredak«. Ovim zakonom zabranjena su »sva udruženja i političke stranke koje vrše propagandu ili ubjeđivanje drugih da treba promijeniti postojeći poredak u državi« odnosno koje nose »obilježje vjersko ili plemensko« (čl. 3 noveliranog zakona). Krug »antidržavnih elemenata« proširen je sada na sve aktivne protivnike kraljeve diktatu-

¹¹ Zakon o zaštiti države, kako se skraćeno naziva, bio je donesen 1921. godine od Narodne skupštine. Režim je kao povod za donošenje ovoga Zakona uzeo Stejićev atentat na regenta Aleksandra (izvršen 28. lipnja 1921) i Alijagićev atentat na bivšeg ministra unutrašnjih poslova Milorada Draškovića u Delnicama (izvršen 21. srpnja 1921). Treba ovdje naglasiti da su za vrijeme važenja Vidovdansskog ustava delikte po Zakonu o zaštiti države presuđivali redovni sudovi, dok je odmah nakon proglašenja Šestojanuarske diktature bio formiran specijalni politički Sud za zaštitu države, za obračun protivnicima kraljevog apsolutističkog režima.

re. Dva dana kasnije (8. siječnja 1929) donesen je spomenuti **Zakon o Državnom sudu za zaštitu države** kao specijalnom sudskom organu pru Kasacionom sudu u Beogradu, za sudska obračunavanja s protivnicima režima, a naročito s komunistima. Ovaj specijalni sud sastojao se od osam sudaca i četiri zamjenika koje je kralj imenovao od istaknutih privrženika režima. Ovaj sud djelovao je sve do kraja stare Jugoslavije.

3. RAZVITAK ORGANA PRAVOSUĐA U HRVATSKOJ U VRIJEME NARODNOOSLOBODILAČKOG RATA

3.1. Sudovi u NDH i anektiranoj Dalmaciji

Redovni sudovi u NDH bili su: kotarski sudovi, sudbeni stolovi, (bivši okružni sudovi) koji su djelovali kao pravosudni organi u pojedinim župama (administrativnim jedinicama drugog stupnja u NDH) te Stol sedmorice kao vrhovni sud NDH. Zakonskom odredbom od 7. siječnja 1942. bilo je predviđeno da Vrhovni sud NDH prijeđe sjedištem iz Zagreba u Banjaluku.¹²

U NDH su već krajem travnja 1941. bili osnovani »izvanredni sudovi«. Tim specijalnim sudovima Vlada NDH je nastojala surovim represivnim kaznama suzbiti i ugušiti narodni otpor protiv ustaške vladavine. Dovoljno je bilo optužiti nekoga »da je na bilo koji način povrijedio čast hrvatskog naroda«, pa da bude optužen zbog veleizdaje i u pravilu strijeljan. Mjesec dana kasnije došlo je do osnivanja »**prijekih sudova**«; za razliku od izvanrednih sudova, prijeki sudovi su imali određeni teritorij na kojemu su djelovali; on se u pravilu podudarao sa sjedištem pojedinog sudbenog stola. Krajem lipnja 1941. bili su osnovani »**pokretni prijeki sudovi**«, kojima nije bila određena teritorijalna nadležnost, već ju je ministar pravosuđa određivao za svaki konkretni slučaj. Svi navedeni sudovi služili su ustašama za primjenu surovog terora i gušenja narodnog ustanka.¹³

U anektiranim dijelovima Dalmacije uvode Talijani »**Izvanredni sud za Dalmaciju**« (Tribunale straordinario della Dalmazia) koji se sastojao od predsjednika i dvaju sudaca oficira. Funkciju tužioca vršio je u pravilu oficir fašističke milicije odnosno javne sigurnosti. Sud je osnovan dekretom Giuseppa Bastianinia, talijanskog guvernera anektirane Dalmacije, 11. listopada 1941. U nadležnosti toga suda spadao je svaki politički delikt za koji je zapriječena smrtna kazna. To se posebno odnosilo na komuniste i učesnike narodnooslobodilačkog pokreta, posebno zbog oružanih napada na talijansku upravu i vojnu silu.

Mjesec dana kasnije funkciju izvanrednog suda, sa širom nadležnošću, preuzeo je »**Specijalni sud za Dalmaciju**« (Tribunale speciale della Dalmazia). Njegovo je sjedište bilo u Zadru, ali je posebnim naređenjem mogao djelovati i neposredno na terenu. Pred ovim izvanrednim fašističkim sudovima u anektiranoj Dalmaciji, od listopada 1941. do rujna 1943. g. bilo je suđeno oko 5000 osoba, od kojih je 400 osuđenih na smrt, a većina ostalih na dugogodišnju robiju.¹⁴

¹² Pobljiže vidi kod F. ČULINOVIĆA, *Okupatorska podjela Jugoslavije*, Beograd 1970, str. 254-255.

¹³ Pobljiže u knjizi F. JELIĆ-BUTIĆ, *Ustaše i NDH*, Zagreb 1977, str. 159-162.

¹⁴ N. SCOTTI, *Talijanska okupacija Dalmacije 1941-1943* (doktorska dizertacija, rukopis), Split 1975, str. 370-378.

3.2. Razvitak civilnog sudstva na oslobođenim područjima Hrvatske

Na početku ustanka civilno sudstvo bilo je još neorganizirano, pa sudsku funkciju u pojedinim slučajevima preuzima sam narod, na masovnom zboru određenog mjesta. Takvim sudskim postupkom obično je rukovodio komandant partizanskog odreda ili neki istaknuti pripadnik NOP-a toga kraja (tzv. **etapa masovnog sudovanja**). Postupak je bio potpuno neformalan, a sudska se presuda odmah izvršavala. To je bilo vrijeme kada se uglavnom sudilo narodnim neprijateljima ili obračunavalo s petom kolonom.¹⁵

U drugoj etapi razvitka sudstva presudu donosi odgovarajući NOO na svojoj sjednici. U jesen 1942. NOO-i su postali već toliko opterećeni ekonomskim i političkim problemima da više nisu mogli u kompletnom sastavu sudjelovati u sudskoj funkciji. Tada je pri svakom NOO-u osnovano posebno sudske vijeće, tzv. povremeno ili **nestalno sudske vijeće** koje je presuđivalo samo konkretan spor, nakon čega je prestala njegova sudačka funkcija. Sudilo se prema već ustaljenim načelima NOP-a i onim pravnim običajima koji nisu bili suprotni interesima NOP-a, jer do polovice 1943. godine nije bilo pozitivnih propisa o sudovanju.

U trećoj etapi (koja traje od jeseni 1942. do polovice 1944. g.) sude već određeni i stalni funkcionari NOO-a. To je razdoblje **stalnih sudskih vijeća**, ali još u sklopu NOO-a. Narod sada postavlja pred NOO-e rješavanje sve složenijih pitanja, i to ne samo krivične predmete, već i različite imovinsko-pravne, bračne i druge sporove. U to vrijeme na slobodni teritorij dolazi veći broj pravника koji svojom stručnošću pridonose većoj kvaliteti sudskog postupka. U ovoj etapi ZAVNOH donosi i prve propise o organizaciji i radu civilnih sudova, pod naslovom: **Upute za organizaciju i rad sudova NOO-a od 2. kolovoza 1943.**¹⁶ Ovim uputama normirana je mjesna i stvarna nadležnost sudova NOO-a: mjesnih, općinskih, kotarskih i okružnih, a također i temeljna načela sudskog postupka, kako u krivičnim tako i u građanskim parnicama. Suđenje je u pravilu dvostepeno, a **Odjel za sudstvo i upravu ZAVNOH-a** vrši funkciju vrhovne sudske instancije sve do početka rada Suda ZAVNOH-a u srpnju 1944. godine.

Dne 22. prosinca 1944. ZAVNOH donosi **drugo uputstvo o postupku sudova NOO-a.**¹⁷ U tom uputstvu se u 44 točke prilično detaljno objašnjavaju pitanja organizacije i procedure narodnih sudova. Ovim drugim uputstvima ukinuti su dotadašnji mjesni sudovi kao nepotrebni, a uvedeni sudovi oblasnih NOO-a. Članovi suda su u pravilu odbornici NOO-a, odnosno lica koja je ZAVNOH uputio na tu dužnost. Članove suda bira narod istodobno s drugim odbornicima NOO-a. Suci su opozivi ako se ogriješe o tekovine narodnooslobodilačke borbe ili svoje službene dužnosti.

Sud u pravilu sudi zbornu, u vijeću od tri člana. To je još uvijek sudske vijeće koje djeluje u okviru NOO-a, ali faktično već odvojeno od uprave. Ova druga uputstva (od 22. prosinca 1943) sadržavaju mnoga jednostavna i praktična pravila postupka, li-

¹⁵ O razviku civilnog sudstva u Hrvatskoj u NOB-u vidi: F. ČULINOVIĆ, *Propisi o sudstvu Hrvatske za NOB-e*, Zagreb 1951; K. BASTAIĆ, *Razvitak organa pravosuđa u novoj Jugoslaviji*, Zbornik »Nova Jugoslavija«, Zagreb 1954, str. 67-116. Ovu temu posebno opširno obrađuje Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ u svojoj doktorskoj disertaciji »Izgradnja novog pravnog sistema u Hrvatskoj: Pravosudna funkcija narodne vlasti na oslobođenom području Hrvatske 1941-1945«, Zagreb 1987 (rukopis).

¹⁶ ZAVNOH - zbornik dokumenata 1943, Zagreb 1964, dok. 108, str. 303-309.

¹⁷ Isto, dok. 190, str. 616-620.

šena svih nepotrebnih formalnosti. Čitav postupak je javan, usmen i neposredan, s težnjom da se što brže utvrdi materijalna istina i nađu rješenja koja odgovaraju osjećaju pravednosti naroda i interesu narodnooslobodilačke borbe. Postupak je u pravilu dvostepen. Žalba protiv presude u privatno-pravnim stvarima može se izjaviti odmah ili u roku od osam dana nakon objave presude. Odluka višeg suda je pravomoćna i izvršiva.

Značenje uputstva od 22. prosinca 1943. sastoji se posebno u činjenici što su ona pospjela jedinstveno organizaciono ustrojstvo i jedinstveni postupak u svim sudovima na oslobođenom teritoriju Hrvatske, osim u Dalmaciji i Istri, koje su zbog specifičnih razloga bile u određenom zakašnjenju s provođenjem gornjih mjera. Zasluga ovih uputstava leži posebno u činjenici što su ona sudove približila narodnim shvaćanjima pravde i pravičnosti. Ova su uputstva vrijedila sve do 15. studenog 1944. kada je ZAVNOH donio svoja **treća uputstva** »o preuređenju sudova«, kojima je provedeno konačno odvajanje sudstva od uprave.¹⁸

Na temelju **trećih uputstava** Odjela za pravosuđe ZAVNOH-a o preuređenju sudova od 15. studenoga 1944.¹⁹ sudski sistem na oslobođenom području Hrvatske sačinjavaju slijedeći sudovi opće nadležnosti: općinski, gradski, kotarski, okružni i Sud ZAVNOH-a.

Općinski sudovi zbog slabog stručnog kadra nisu nikad stekli dovoljno autoriteta na terenu, pa je iz dokumenata vidljivo nastojanje stranaka da zaobiđu njihovu nadležnost. Zbog toga je Ministarstvo pravosuđa Narodne vlade Hrvatske ukinulo te sudove u travnju 1945. godine.

Ovi sudovi su bili nadležni za prekršaje, uvrede i klevete, za privatno-pravne stvari do 50.000 kuna. Njihova nadležnost se također protezala na šumske i poljske štete, uređenje međa, kućne i poljske služnosti.²⁰

Sudovi gradskih NOO-a bili su u rangu kotarskih ili okružnih NOO-a, prema administrativnom rangu grada u kojemu se nalazio odgovarajući gradski sud. Tako su, npr., u gradovima oslobođene Dalmacije, gradski sudovi u Zadru, Šibeniku i Dubrovniku bili u rangu kotarskog suda, dok je gradski sud u Splitu bio u rangu okružnog suda.²¹

Sudovi kotarskih NOO-a trebali su na sebe uzeti glavni teret pravosudnih poslova, jer je u njima i bila locirana glavnina stručnog pravničkog kadra koji je u tim sudovima u pravilu vršio dužnost tajnika suda.

Ovi sudovi su bili nadležni za prestupe i privatno-pravne sporove veće vrijednosti (od 50.000-200.000 kuna), za sporove oko priznanja ili osporavanja očinstva, za vođenje zemljišnih knjiga i ostavinskih rasprava.²²

Sudovi okružnih NOO-a osnivali su se u središtima većih regija (Lika, Kordun, Banija, Hrvatsko primorje, Gorski kotar, pojedine dalmatinske regije i dr.). Ovi sudo-

¹⁸ H. SIROTKOVIĆ, *Normativni akti ZAVNOH-a od njegovog drugog do trećeg zasjedanja*, Spomenica u čast 25-te godišnjice ZAVNOH-a, izd. JAZU, Zagreb 1965, str. 160-161.

¹⁹ ZAVNOH - zbornik dokumenata 1944, sv. 2, Zagreb 1975, dok. 134, str. 434-442.

²⁰ Nada KISIĆ-KOLANOVIĆ, n. dj., u bilj. 15, str. 77-78, 83.

²¹ Isto, 78 i 84.

²² Isto, 79 i 84.

vi pružali su neposrednu stručnu pomoć nižim sudovima svoga područja (općinskim i kotarskim) prenoseći na njih uputstva Odjela pravosuđa ZAVNOH-a.

U privatno-pravnim stvarima rješavali su sporove iznad vrijednosti 200.000 kuna, zatim bračne sporove i odnose uređivane propisima pomorskog prava. U drugom stepenu rješavali su žalbe protiv odluka kotarskih sudova.²³

Sudovi oblasnih NOO-a osnovani su za područja na kojima je postojao oblasni NOO (Dalmacija, Slavonija, Istra). Oni su trebali administrativno i stručno povezivati sudove tih regija, gdje je zbog ratnih prilika bila otežana direktna komunikacija okružnih sudova s Odjelom pravosuđa ZAVNOH-a.

Ovi sudovi rješavali su u prvom stepenu sve stvari koje su im posebnim propisima bile stavljene u nadležnost. U drugom stepenu rješavali su žalbe protiv odluka okružnih sudova.

U trećem uputstvu ZAVNOH-a o preuređenju sudova, od 15. studenoga 1944, bilo je izričito određeno da oblasni sudovi prestanu djelovati, jer su tada već bile uspostavljene čvršće veze gore navedenih regija sa sjedištem ZAVNOH-a, pa su ovi sudovi zbog dvostепенosti suđenja izgubili svrhu svoga postojanja.²⁴

Inicijativa za osnivanje **Suda ZAVNOH-a**, kao vrhovnog suda opće nadležnosti, potekla je od Odjela pravosuđa ZAVNOH-a još početkom veljače 1944. godine. To s razloga jer je pravno i politički postalo neprihvatljivo da Odjel za pravosuđe ZAVNOH-a, kao organ pravosudne uprave, rješava konkretne pravne slučajeve.²⁵ U lipnju 1944, Odjel pravosuđa dostavio je Predsjedništvu ZAVNOH-a nacrt odluke o Vrhovnom sudu.²⁶ Međutim, članovi Predsjedništva ZAVNOH-a izrazili su mišljenje da se za sada »ne donose kompletne odluke o organizaciji i radu suda već da se samo imenuju članovi suda«.²⁷

Očito je Predsjedništvo ZAVNOH-a željelo sačekati da se za cijelu Jugoslaviju donesu jedinstveni propisi o pravosuđu. Stoga je pošlo srednjim putem. Na sjednici Predsjedništva ZAVNOH-a, održanoj 12. lipnja 1944, bilo je imenovano sedam članova Suda ZAVNOH-a,²⁸ ali nije riješeno pitanje njegovih nadležnosti, već je to ostavljeno praksi. Sud ZAVNOH-a trebao je prvenstveno rješavati žalbe protiv odluka okružnih i oblasnih sudova. Iz sačuvane arhivske dokumentacije vidljivo je da je do kraja 1944. riješio šezdesetak kaznenih predmeta.

Sud ZAVNOH-a faktički je djelovao od srpnja 1944. do travnja 1945. godine. Tada je Predsjedništvo ZAVNOH-a, na svojoj osmoj sjednici održanoj u Šibeniku, 24. travnja 1945, donijelo dvije važne odluke: o Vrhovnom sudu Hrvatske i Odluku o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba.

Odlukom o Vrhovnom sudu Hrvatske²⁹ taj sud postaje najviši redovni sud u Hrvatskoj, čiji je prvenstveni zadatak da vodi brigu i nadzor da se u Federalnoj

²³ Isto.

²⁴ Isto, 80 i 84.

²⁵ Isto, 81.

²⁶ ZAVNOH - zbornik dokumenata 1944, sv. 2, Zagreb 1975, dok. 16, str. 53-54.

²⁷ Isto, dok. 40, str. 132 i 133. Vidi posebne napomene redaktora zbornika H. Sirotkovića u bilješkama 1-3 toga dokumenta.

²⁸ Isto, dok. 31, str. 101.

²⁹ ZAVNOH - zbornik dokumenata 1945, Zagreb 1985, dok. 172, str. 647-649.

Hrvatskoj »sudovanje vrši pravilno i jednoobrazno«. On također daje mišljenje o nacrtima zakonskih propisa iz pravosudne struke. Članove Suda bira sam ZAVNOH, bilo u plenumu ili Predsjedništvu. Sud se dijeli na građansko i krivično odjeljenje i sudi u vijećima od tri člana.

Na temelju »Odluke o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba«³⁰ bili su krajem travnja 1945. organizirani posebni sudovi za zaštitu nacionalne časti u sjedištima okružnih NOO-a. Članove tih sudova postavljalo je Predsjedništvo ZAVNOH-a, a sudili su u vijećima od petorice članova. Kao tipično krivično djelo koje dolazi pred sud nacionalne časti bili su predviđeni razni oblici suradnje s okupatorom i njegovim domaćim pomagačima, koji nisu predstavljali izdaju ali su zato grubo vrijeđali osjećaje nacionalne časti. Kazna gubitka nacionalne časti sastojala se u isključenju osuđenog iz javnog života, gubitka prava na javne funkcije i gubitka građanskih (političkih) prava. Dne 9. svibnja 1945, Ministarstvo pravosuđa Narodne vlade Hrvatske donijelo je opširno uputstvo u provođenju te odluke.³¹ Ovi posebni sudovi prestali su djelovati koncem rujna 1945.

Osim navedenih organizacijskih propisa, ZAVNOH je u studenom 1944. donio i tri uputstva o postupku sudova u kaznenim i građanskim stvarima, te uputstva o izvršenju. Tada je također donio i jedno uputstvo materijalno-pravne prirode. To je Uputstvo za rad sudova u kaznenim stvarima od 16. studenoga 1944.³² Izgradnja sudske organizacije za vrijeme NOB-a dovršena je odlukom AVNOJ-a od 3. veljače 1945. o osnivanju Vrhovnog suda DFJ.

Još prije konačnog oslobođenja zemlje postepeno su prestali djelovati općinski i oblasni sudovi. Prema Zakonu o uređenju narodnih sudova koje je donijela Privremena narodna skupština 1945, u cijeloj zemlji bili su organizirani ovi narodni sudovi: kotarski, okružni, vrhovni republički sudovi i Vrhovni sud DFJ. Kao posebni sudovi bili su organizirani: vojni, invalidski i sudovi socijalnog osiguranja. Ustav FNRJ od 1946. g. u glavi 13 sankcionirao je sva bitna načela jugoslavenskog sudstva koja su se razvila tokom narodnooslobodilačke borbe.

SUMMARY

JUDICIARY IN CROATIA FROM 1918 TO 1945

Hodimir Sirotković

In this work the author deals with the history of the judicial bodies in Croatia in the period 1918-1945 with a preceding outline of the situation before FWW. He describes their organization, the extent and scope of their authority, their areas of administration, their seats, their

³⁰ Isto, dok. 173, str. 650-653.

³¹ Isto, dok. 178, str. 662-664.

³² Kompletan sadržaj svih navedenih četiriju uputstava Odjela pravosuđa ZAVNOH-a iz mjeseca studenoga 1944. objavio je Ferdo ČULINOVIĆ u knjizi »Propisi o sudstvu Hrvatske za NOB-e«, Zagreb 1951.

lifetimes, and the laws governing their work and on the basis of which they were set up or abolished. The author also discusses the way in which the judges were appointed, the rights and powers vested in their offices.

A few examples are given on some specific offences handled by courts (illustrating, among other things, what was considered a criminal offence under the Public Order and Security Law of August 2, 1921, administered by the State Protection Court).

The author also describes the main features of court proceedings in respective periods of time, the principles governing the work of courts and whether or to which extent these principles were impeded by state authorities, including the motives behind calling emergency and other special types of court trials, which all enables the reader to draw his own conclusions as to the citizens' status in terms of legal security.

The introductory part of the work reviews the courts in Croatia and Slavonia in the second half of the 19th century. Dalmatia, Istria and the city of Rijeka are also covered.

This is followed by an account of the judiciary in Yugoslavia between the two world wars. The topics include: the basic principles of organization and operation of courts (involving the principles of independence, tenure of judges, observance of laws, accessibility to public control, etc); regular (regional, district, commercial, appellate) courts, the Tribunal of Seven and the (special) State Protection Court.

Also described is the judicial structure within NDH (the Independent State of Croatia during the SWW) where in addition to regular courts and the Tribunal of Seven as supreme court existed extraordinary courts and court-martials including *Tribunale straordinario della Dalmazia* and *Tribunale speciale della Dalmazia* in Dalmatia annexed by Italy.

The third part of the work deals with the civil courts in the areas of Croatia liberated during the 1941-1945 occupation period as they developed in stages, from that of collective participation and court proceedings within NOOs (National Liberation Committees) through setting up of municipal, regional and district courts within NOOs and the Court of ZAVNOH (Anti-Fascist Council for National Liberation of Croatia) founded in November 1944 to regular regional and local courts and the Supreme Courts of Croatia and Yugoslavia (1945).

RIASSUNTO

LE STRUTTURE GIUDIZIARIE IN CROAZIA DAL 1918 AL 1945

Hodimir Sirotković

In questo lavoro, l'autore fornisce il quadro degli organi giudiziari in Croazia dal 1918 al 1945 con particolare riferimento allo stato esistente alla vigilia della I guerra mondiale. Egli ne descrive l'organizzazione, le competenze, i gradi, il territorio su cui agivano, la sede, il periodo di tempo in cui operarono, nonché le leggi in base alle quali furono fondati o soppressi, e che regolavano la loro attività. Tratta pure dei diritti, della posizione, della responsabilità e della nomina dei giudici.

In alcuni casi vengono citati pure dei reati concreti dove l'amministrazione della giustizia era affidata a determinati tribunali (cos'era, ad esempio, considerato reato ai sensi della Legge

sulla difesa della pubblica sicurezza e dell'ordinamento, del 2 agosto 1921 ed era di competenza della Corte statale per la difesa dello Stato).

L'autore descrive, inoltre, le caratteristiche del processo giudiziario in un dato periodo, i principi cui si atteneva il tribunale nell'espletamento della sua attività, se tali principi venivano violati da parte delle autorità; quindi qual'era lo scopo dell'istituzione dei tribunali speciali, e così via. Il lettore, così, ha l'opportunità di tirare le sue conclusioni su quella che era la sicurezza giuridica dei cittadini.

Nella parte introduttiva si elencano i tribunali esistenti nella seconda metà del secolo XIX in Croazia e in Slavonia e così pure in Dalmazia, in Istria ed a Fiume.

Segue la descrizione dell'ordinamento giudiziario nel vecchio Stato jugoslavo: i principi basilari dell'organizzazione e dell'operato dei tribunali (il principio dell'autonomia e dell'indipendenza dei tribunali, il principio dell'immovibilità dei giudici, il principio della legalità, della pubblicità del lavoro, eccetera); i tribunali ordinari (distrettuali, circondariali, commerciali, corti d'appello, della Corte di Cassazione) e la Corte statale per la difesa dello Stato (tribunale speciale); la responsabilità disciplinare e penale dei giudici.

È quindi la volta dell'assetto giudiziario dello Stato Indipendente di Croazia (i tribunali ordinari si dividevano in: tribunali distrettuali, corti d'appello e Corte di Cassazione quale tribunale supremo; c'erano anche i tribunali speciali e le corti marziali) e della Dalmazia annessa (Tribunale straordinario della Dalmazia e Tribunale speciale della Dalmazia).

La terza parte è dedicata allo sviluppo dell'ordinamento giudiziario civile nei territori liberati della Croazia. Tale sviluppo è suddiviso in alcune tappe: si parte da quella dell'amministrazione in massa della giustizia, si passa per quella dei processi condotti dai Comitati Popolari di Liberazione, per quella delle corti giudiziarie permanenti nell'ambito dei Comitati suddetti, cui subentra la formazione di tribunali dei CPL comunali, cittadini, distrettuali, circondariali e regionali, della Corte dello ZAVNOH (Consiglio Antifascista di Liberazione Popolare della Croazia) (novembre 1944) per approdare ai tribunali distrettuali e circondariali, al Tribunale Supremo della Croazia ed alla Corte Suprema della Democratica Federativa Jugoslavia (1945).