

HODIMIR SIROTKOVIĆ

Stvaranje federalne Hrvatske
u narodnooslobodilačkoj borbi

Pravnopovijesni pregled

Okviri državnosti

Kad analiziramo okvire i sadržaj državnosti određenog naroda u određenom povijesnom razdoblju, pod tim pojmom ne razumijevamo samo teoretski deklarirano pravo na samoodređenje, nego i suvereno pravo naroda na samoupravljanje, na organizaciju i izgradnju vlastitog aparata vlasti kojim narod samostalno uređuje društvene odnose na svom državnom području. Državnost obuhvaća i pravo naroda da samostalno raspolaze viškom svoga ukupnog društvenog proizvoda; ona, dakako, uključuje i mogućnost da neki narod dogovorno prenese dio tih svojih suverenih prava na zajedničke organe savezne države.

Težnja za vlastitom državnosti duboko je usadena u svijest svakoga naroda, pa tako i hrvatskoga. Mada je hrvatska državnost u pojedinim povijesnim razdobljima bila veoma ograničena pa čak i uništena, ipak se u svijesti naroda trajno održala kao neugasiva težnja za očuvanjem odnosno povratkom »starih pravica i slobodina«. Borba hrvatskog naroda za ostvarenje i očuvanje vlastite državnosti prošla je niz povijesnih preobrazbi, svaka sa svojim osobitostima. Nakon potpunog nijekanja te državnosti Vidovdanskim i Oktroiranim ustavom stare Jugoslavije, ona doživljava svoju reafirmaciju u novoj, federativnoj zajednici jugoslavenskih naroda, stvorenoj u narodnooslobodilačkoj borbi.

Temeljno pitanje jugoslavenske socijalističke revolucije bilo je, dakako, pitanje vlasti — oslobođenje zemlje od okupatora i razbijanje staroga, kapitalističkog i monarhističkog državnopravnog poretka. Kontrarevolucija u Jugoslaviji nastupila je protiv narodnooslobodilačkog pokreta s nacionalno-šovinističkih i separatističkih pozicija, u sprezi s pojedinim okupatorima, koji su u okupiranoj zemlji primjenjivali klasičnu taktiku izazivanja nacionalnih sukoba. Kad su pobjede NOV i POJ znatno umanjile izgleda za održanje buržoaske vlasti, nacionalne buržoazije, razjedinjene dotle bratoubilačkim ratom, nude tada jedna drugoj izmirenje i vojnu suradnju u »zajedničkoj borbi protiv komunizma«. I tako se još jednom pokazalo koliko je klasni interes buržoazije bio prečti od nacionalnog.¹

KPJ i narodnooslobodilački pokret nisu prišli rješavanju nacionalnog pitanja u Jugoslaviji s nacionalističkih pozicija, već su svoje napore usmjerili

¹ Vidi pobliže D. Kulić, Jugoslovenska revolucija i nacionalni odnosi. Rad objavljen u knjizi: Nacionalno pitanje i federalizam, Zbirka radova, Beograd 1971, 222—228.

ponovnom zbližavanju i suradnji svih jugoslavenskih naroda na vojnom i političkom planu. Titovo geslo »bratstvo i jedinstvo« predstavljalo je originalan marksistički pristup rješavanju nacionalnog pitanja u uvjetima klasnog i bratoubilačkog rata koji su okupatori svim sredstvima podsticali. Jedinstveni narodnooslobodilački front bio je onaj čvrsti temelj na kojemu se gradio jugoslavenski ratni federalizam, koji je ponovo udružio jugoslavenske narode na temelju priznanja pune ravnopravnosti, zajedničkih interesa i vlastite državnosti federalnih jedinica nove Jugoslavije. U ovom pravopovijesnom osvrtu pokušat ćemo skicirati stvaranje federalne Hrvatske u sastavu Demokratske Federativne Jugoslavije.

O državnosti NDH

Nijemci i ustaše pokušali su prikazati stvaranje Nezavisne Države Hrvatske² kao oslobođenje hrvatskog naroda od velikosrpskog ugnjetavanja i ostvarenje njegove vjekovne težnje za vlastitom državnošću. Veliki dio hrvatske buržoazije, dio malograđanskih slojeva, dio prvaka i pristaša HSS u početku je podržao takvo ostvarenje Nezavisne Države Hrvatske u osovinskom »novom poretku«. Igrajući na prokušanu imperijalističku kartu »divide et impera«, Nijemci zadovoljavaju ambicije ustaša prema Srbiji granicom na Drini.³ Nastojeći da stvore što dublju političku omrazu između Hrvata i Srba i tako onemoguće njihov zajednički otpor okupatoru, Nijemci raspiruju i pomažu ustaške zločine prema srpskom narodu u Hrvatskoj.

Prvi udarac iluzijama o nezavisnosti i državnosti Hrvatske u fašističkom novom poretku u Evropi zadao je Benito Mussolini poznatim *Rimskim ugovorima* sklopljenim s Antom Pavelićem 18. svibnja 1941. Tim ugovorima Pavelić je bio prisiljen prepustiti Italiji ove hrvatske krajeve: kotare Kastav, Sušak, Čabar, dio kotara Delnice do Bakarca, otoke sv. Marko, Krk, Rab i sve manje otoke do visine Jablanca; od dalmatinskog

² Opširnu studiju o organizaciji i karakteru NDH objavio je kod nas F. Čulinović u knjizi: *Okupatorska podjela Jugoslavije*, Beograd 1970, dio pod naslovom »Nezavisna država Hrvatska«, str. 165—384. Za poznavanje problematike ustaške NDH značajni su također ovi radovi: F. Butić—J. Jelić, *Prilozi za proučavanje historije NDH u razdoblju 1942—1943, Putovi revolucije*, br. 1—2; daljnji radovi F. Jelić—Butić: *Ustaška NDH u vrijeme Prvog zasjedanja AVNOJ-a, Prvo zasjedanje AVNOJ-a — zbornik radova naučnog skupa*, Bihać 1967; *Ustaška NDH u prvoj polovini 1943, zbornik radova »Neretva—Sutjeska 1943«*, Beograd 1969; *Ustaška NDH u drugoj polovini 1943. god, Prilozi Instituta za historiju radničkog pokreta*, Sarajevo, br. 4, 1968; O nekim političkim akcijama u NDH uoči njena sloma, *Putovi revolucije*, br. 7—8, 1966. Vidi također F. Tuđman, *NDH kao instrument politike okupacionih sila u Jugoslaviji i narodnooslobodilačka borba u Hrvatskoj 1941—1945*, rad objavljen u knjizi pisca: *Okupacija i revolucija*, Zagreb 1963, 15—158. O postanku NDH vidi također B. Krizman, *Pavelićev dolazak u Zagreb 1941. god. Zbornik Historijskog instituta Slavonije*, sv. 1, str. 133—233.

³ Zakonska odredba o istočnoj granici NDH od 7. lipnja 1941, *Narodne novine*, 8. lipnja 1941. Karakteristično je da je taj poglavnikov akt naknadno odobrila vlada Reicha posebnim ratifikacionim dokumentom od 5. srpnja 1941. Pobljiže o tome vidi u knjizi F. Čulinovića, *Okupatorska podjela Jugoslavije*, Beograd 1970, str. 236—237; B. Krizman, *Pitanje priznanja ustaške države 1941. godine*, *Jugoslavenski istorijski časopis*, 1—2, 1970.

kopnenog područja Italiji je pripala Bukovica, cijelo područje općina Šibenik i Trogir, te grad Split, uključivši predgrađa, i svi dalmatinski otoci, izuzev Brača i Hvara. Pavelić se, nadalje, obvezao da na preostaloj hrvatskoj obali neće držati ratnu mornaricu i graditi utvrđenja. Morao je nadalje prihvatiti talijansku političku, diplomatsku i vojnu kontrolu nad Hrvatskom i ponuditi »Zvonimirovu krunu« talijanskom vojvodi od Spolletta. Pavelić je također bio prisiljen garantirati široke povlastice brojčano neznatnoj talijanskoj manjini u Hrvatskoj, dok je mnogo brojniji hrvatski živalj pod Italijom ostao bez ikakve ugovorene pravne zaštite, izložen najbrutalnijoj denacionalizaciji.

Ta Pavelićeva kapitulacija pred nezasićenim imperijalističkim prohtjevima fašističke Italije izazvala je veliko ogorčenje čitavoga hrvatskog naroda i pridonijela rastreznjavanju dijela hrvatskih nacionalističkih krugova koji su u prvi mah povjerovali da će NDH uistinu predstavljati nezavisnu državu Hrvata. Talijani, i nakon potpisa Rimskih ugovora, koji su im osigurali potpuno gospodstvo na Jadranu, nisu prestali s daljnjim intrigama u Hrvatskoj i protiv Hrvatske.^{3a} Fašistički guverneri, prefekti i talijanski generali u anektiranoj Dalmaciji podjaruju svim sredstvima lukave latinske diplomacije hrvatsko-srpske sukobe, nagovaraju velikosrpske političare da traže aneksiju Italiji i preostalog dijela Dalmacije, naoružavaju četnike i u ljeto god. 1941. ponovo okupiraju tzv. Drugu zonu. *Madžari* su u to vrijeme anektirali hrvatsko Međumurje i Baranju, a Nijemci osiguravaju posebnim ugovorima s Pavelićem svojoj nacionalnoj manjini u Hrvatskoj zapravo eksteritorijalni položaj.⁴ Njemačka narodna skupina tvori na temelju tih ugovora »naročiti sastavni dio NDH«, kao »jurišička osoba javnog prava«. Vođa njemačke narodne skupine dobiva »pravni položaj i ovlasti državnog ravnatelja«. Njegov je zadatak da »izdaje odluke o ustrojstvu, smjernice i propisnike za sve grane i ustanove njemačke narodne skupine«. Posebnim sporazumima vlade Reicha i vlade NDH priznato je pravo njemačkoj vojnoj komandi na pozivanje dijela pripadnika njemačke narodne skupine u Hrvatskoj u njemačku vojsku, SS-trupe i njemačku policiju. Zbog poznavanja jezika i društveno-političke situacije kraja u kojem su odrasli, njemačka komanda često upotrebljava vojne jedinice »Volksdeutschera« u kaznenim ekspedicijama protiv domaćeg pučanstva.⁵ Tim odredbama Pavelić je bio prisiljen na priznavanje takvih posebnih prava njemačkoj narodnoj skupini u Hrvatskoj, koja su

^{3a} *Popolo di Spalato* i ostala glasila fašističkog imperijalizma u Dalmaciji upućuju u to vrijeme hrvatskom narodu ovakve — i slične — prijetnje: Mi smo narod kamena, koji je predodređen da vlada nad narodima šatora. Tko ne želi da prihvati blagodati civilizacije Rima, neka se skloni s obala talijanskog mora, u mračne šume Balkana (po sjećanju pisca).

⁴ Zakonska odredba o privremenom pravnom položaju »Njemačke narodne skupine u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj«, *Narodne novine*, 21. VI 1941, br. 56; zakonska odredba o njemačkom školstvu u NDH, *Narodne novine*, 25. IX 1941, br. 136; zakonska odredba o pravnom položaju vođe Njemačke narodne skupine u NDH, *Narodne novine*, 30. X 1941, br. 166; zakonska odredba o porabi njemačkog jezika, njemačke zastave i njemačkih oznaka u NDH, *Narodne novine*, 30. X 1941, br. 166, i dr.

⁵ Potanko o položaju Njemačke narodne skupine u NDH vidi u raspravi Z. Krnjića, S. Ljubanovića i C. Tomljanovića, Neki podaci o organizaciji i radu Njemačke narodne skupine u NDH, *Zbornik Historijskog instituta Slavonije*, Sl. Brod, br. 1, 1963, str. 7—74.

veoma sličila onim famoznim »kapitulacijama«, što su ih Englezi i Francuzi nametnuli potkraj 19. i na početku 20. stoljeća pojedinim afričkim i azijskim vazalnim državama.

Teorijama o iranskom ili gotskom porijeklu hrvatskog naroda, o granicama na Drini kao predzidu zapadne civilizacije, o srpskom narodu u Hrvatskoj kao stalnom instrumentu strane hegemonije na hrvatskom državnom području — ustaše su htjeli opravdati svoje zločinačke planove o prekrštavanju, raseljavanju i fizičkom uništavanju srpskog stanovništva u NDH. S druge strane, četnički pokret Draže Mihailovića nastupao je s velikosrpskim planovima o potrebi potpunog čišćenja teritorija zamišljene Velike Srbije od hrvatskog i muslimanskog stanovništva. Pakao je bio tu, popraćen zakonskim odredbama o prijekim sudovima, o rasnoj pripadnosti, o zaštiti narodne i arijske kulture hrvatskog naroda, o obaveznoj prijavi imetka Židova, o upućivanju nepoćudnih i pogibeljnih osoba u sabirne tj. koncentracijske logore tipa Jasenovac, Stara Gradiška i dr. Potpuna osobna i imovinska nesigurnost, redarstveni sat, neprestane policijske potrage i hapšenja, deportacije, proglašeni prijekih sudova o sve novim smrtnim kaznama, genocid spram Židova, Cigana, Srba, gospodarski kaos — sve je to najšire mase hrvatskog naroda definitivno udaljilo od ustaških vlasti i njihovih propagandističkih parola. Uza sve to, talijanska i mađarska aneksija čisto hrvatskih krajeva, te potpuna potčinjenost ustaških vlasti njemačkim i talijanskim civilnim i vojnim predstavnicima, jasno su pokazivali da NDH — iako formalno organizirana kao suverena država — nije to uistinu bila, jer su okupatori rješavali sva bitna pitanja njene egzistencije prema svojoj volji i svojim interesima. Ustaški režim osjećao je stoga na svakom koraku mržnju naroda prema takvoj od stranaca nametnutoj vlasti. U situaciji opće omraze ustaše se na početku god. 1942. odlučuju na nešto umjereniju unutrašnju politiku da spriječe sve masovnije pristupanje ne samo Srba već i Hrvata narodnooslobodilačkom pokretu. Iako je ustaški poglavnik Ante Pavelić bio odlučan protivnik svake parlamentarne demokracije, dobro je znao koliki je ugled u prošlosti hrvatskoga naroda uživao njegov Sabor, kao predstavnik hrvatskog suvereniteta i državnosti. Zbog toga Pavelić donosi u siječnju 1942. *zakonsku odredbu o Hrvatskom državnom saboru*,⁶ kojom pokušava oživjeti taj tradicionalni simbol državnosti hrvatskog naroda, da pomoću Sabora predstavi svoju NDH kao nasljednicu hrvatskoga državnog suvereniteta. Na temelju te Pavelićeve odredbe predsjednik Vrhovnog suda NDH objavio je 7. veljače 1942. listu onih koji se *pozivaju* u taj Sabor. To su bili:

1. Hrvatski narodni zastupnici posljednjeg Hrvatskog sabora od god. 1918.
2. Hrvatski narodni zastupnici izabrani na izborima god. 1938. i osnivači i doživotni članovi Glavnog odbora bivše HSS.
3. Članovi Vijeća bivše Hrvatske stranke prava izabrani god. 1919.
4. Događnici, poglavni pobočnici i povjerenici u Glavnom ustaškom stanu.
5. Dva predstavnika njemačke narodne skupine.

⁶ Zakonska odredba o Hrvatskom državnom saboru, *Narodne novine*, 27. I 1942, br. 22. Poslovnik Hrvatskog državnog sabora, *Narodne novine*, 21. II 1942, br. 43.

U pozivu su, međutim, izostavljene sve one osobe »koje su se ogriješile o probitke NDH ili povriedile čast i ugled hrvatskoga naroda«. Te sankcije bile su uperene u prvom redu protiv vodstva HSS, ali su se odnosile i na druge, starije, nekoć izabrane hrvatske narodne zastupnike, koji su ustašama bili nepoćudni. Lista pozvanih, a ne biranih, prošla je provjeru lojalnosti i sadržavala je ukupno 207 imena.⁷ Taj imenovani »Sabor« sastao se nakratko samo triput: prvi put u veljači 1942. kad je saslušao govore poglavnika i njegovih ministara o političkoj, vojnoj i ekonomskoj situaciji zemlje; u travnju, prigodom proslave godišnjice osnutka NDH; u prosincu 1942. kad je Sabor i raspušten. Pavelić je, naime, uvidio da mu to imenovano tijelo ne može zamijeniti pristanak hrvatskog naroda ni pružiti bilo kakvu ozbiljnu političku podršku, osim da pokorno sasluša paradne govore poglavnika i njegovih ministara i amenuje unaprijed pripremljene dekrete. Kad se čak u tom Saboru počinja javljati glasovi protesta protiv ustaških nasilja, Pavelić ga u prosincu 1942. jednostavno raspušta. Poglavnik nije htio ni pomisliti, a kamoli dopustiti, da ga netko ograničava u »izvršavanju vrhovničkih dužnosti i prava« ustaškog »führera«.

U isto vrijeme slijedili su Pavelićevi pokušaji da sklopi sporazum s pojedinim četničkim vojvodama u Hrvatskoj i Bosni o zajedničkoj borbi protiv partizana. Pavelić nije uspio da uspostavi svoju vlast na teritoriju »treće zone« koju su napustili Talijani sporazumom od 19. lipnja 1942. Prodor grupe proleterskih i udarnih brigada u ljeto 1942. u zapadnu Bosnu omogućio je stvaranje velike partizanske države usred Pavelićeve NDH. Pokušaj Nijemaca da stabiliziraju nepovoljnu vojnu i političku situaciju stavljanjem hrvatskih jedinica pod komandu njemačkih generala doživio je neuspjeh. U drugoj polovici god. 1942. NOP je već obuhvatio sve hrvatske krajeve.

Godinu dana kasnije, nakon kapitulacije Italije 8. rujna 1943, dolazi do masovnog ustanka na cijelom području koje su do kapitulacije držali Talijani. God 1944. je razdoblje potpune dezorganizacije ustaške države. Uslijed sve novih pobjeda Narodnooslobodilačke vojske, teritorij pod efektivnom upravom ustaških organa sve se više sužava, a državni aparat NDH postepeno raspada. Pokušaj vanjskopolitičke preorijentacije NDH pučem Lorković-Vokić u ljeto 1944. također ne uspijeva.⁸ Titov posljednji poziv u kolovozu 1944. vojnim formacijama kolaboracionista da prijeđu u NOV, uz obećanje amnestije, pospiješuje raspad hrvatskog domobranstva, jer nakon njega i čitave jedinice prelaze u NOV.

Pavelićeva vlada pokušala je u posljednji trenutak reagirati na odluku savezničkih šefova na Jalti, u veljači 1945. o priznanju Nove Jugoslavije, organiziranjem nekoliko insceniranih političkih skupština, biskupskom poslanicom i službenom izjavom o potrebi održavanja NDH — kao bastiona antikomunizma na Balkanu. Sva ta propagandna nastojanja doživjela su

⁷ O sazivu i radu ovoga Sabora vidi pobliže u raspravi *F. Butić — I. Jelić*, Prilozi za proučavanje historije NDH u razdoblju 1942—1943. godine, 341—344. Političku ocjenu djelovanja »Hrvatskog državnog sabora« daje i *F. Čulinović*, n. dj. u bilj. 2, Poglavlje »Hrvatski državni sabor«, str. 264—269.

⁸ O razlozima neuspjeha toga puča vidi *F. Butić-Jelić*, O nekim političkim akcijama u NDH uoči njena sloma, *Putovi revolucije*, br. 7—8, 1966, str. 188—189.

potpuni neuspjeh. Kapitulacijom njemačkog okupatora u svibnju 1945. nestao je i njegov satelitski režim u Hrvatskoj.

Problem državnosti NDH može se razmatrati s gledišta međunarodnog prava i s obzirom na faktično stanje.

Na temelju suvremenog shvaćanja međunarodnog prava vojna okupacija ne povlači za sobom promjenu suvereniteta okupirane zemlje. Ako okupator ipak izmijeni zatečeno državnopravno stanje na okupiranom području, on više ne vrši vojnu okupaciju, nego uzurpaciju prava.⁹ Haški pravilnik o zakonima i običajima rata na kopnu od god. 1907. jasno ističe da ne može biti promjena granica teritorija i državljanstva zaraćenih strana sve dok rat traje.¹⁰ Slučajeve tzv. preranih aneksija smatra većina stručnjaka međunarodnoga ratnog prava izričito protupravnima. Dok ishod rata nije siguran, ne može se priznati prijenos suvereniteta okupiranog teritorija ni promjena državljanstva. Tek mirovni ugovor konačno rješava sporna pitanja proistekla iz rata.¹¹

S obzirom na to teritorij NDH smatrao se po međunarodnom pravu i dalje dijelom državnog teritorija Kraljevine Jugoslavije, a stanovnici NDH tretirani su u neutralnom i savezničkom inozemstvu i dalje kao državljani stare jugoslavenske države. Zbog obzira prema jasnim odredbama međunarodnog prava ni Vatikan se nije usudio priznati *de iure* NDH, iako je za to imao posebnih interesa, pa je s njome održavao samo faktične odnose.

Razmatrajući faktične elemente postojanja NDH, mogu se utvrditi ove bitne činjenice: proglašenje NDH izvršila je neznatna ustaška manjina, pod zaštitom okupacionih trupa sila Osovine, bez pitanja i privole hrvatskog naroda. Kako je već navedeno, okupatori su rješavali sva bitna pitanja njene egzistencije prema svojoj volji i svojim interesima. Iako je ustaška država organizirala vlastiti aparat vlasti, ipak joj je nedostajao suverenitet, kao bitni elemenat državnosti. A što je najvažnije, hrvatski narod u velikoj većini nikada nije u toj okupatorskoj vazalnoj tvorevini gledao svoju državu. On ju je svojim političkim otporom i masovnim odlaskom u jedinice NOV prvenstveno i osudio na propast.

⁹ O tome podrobno *M. Radojković*, *Rat i međunarodno pravo*, Beograd 1947, str. 86—101; *G. Perazić*, *Međunarodno ratno pravo*, Beograd 1966, str. 199—211; *M. Šabović*, *Ratna okupacija i njeno međunarodno pravno regulisanje*, *Jugoslavenska revija za međunarodno pravo* (krat. JRMP), 1956, III, 473—484; *Gozze-Gučetić Vuko*, *Narodnooslobodilački rat u svjetlosti pravila o okupaciji i novih zbivanja*, JRMP 1961, II, 189—211; *E. Vražalić*, *Međunarodno-pravni karakter okupacionih sistema u Jugoslaviji*, *Vojno-istorijski glasnik*, br. 3, 1969, 65—99.

¹⁰ Posebno čl. 23, 43, 45 i 55 Haškog pravilnika o zakonima i običajima rata na kopnu od 1907. godine.

¹¹ Drugi svjetski rat bio je oružani sukob dviju moćnih vojnih koalicija. Rat prema tomu nije mogao biti završen vojnom okupacijom pojedine savezničke države. Stoga ni kapitulacija jugoslavenske Vrhovne komande u travnju 1941. nije mogla značiti »debelaciju« Jugoslavije kao države, jer je njena vlada nastavila rat u okviru Ujedinjenih naroda sve do njegova pobjedonosna završetka u svibnju 1945.

*Uloga KPH u stvaranju uvjeta za konstituiranje
federalne Hrvatske*

Nakon toga kratkog osvrtu na uzroke neuspjeha ustaškog pokušaja ustrojstva hrvatske države, vraćamo se na razmatranje uloge KPH u stvaranju demokratske Hrvatske u socijalističkoj revoluciji.¹² KPH je na početku oružanog ustanka imala relativno brojne i jake organizacije — oko 4000 članova Partije i 11.000 članova SKOJ-a. KPH je imala tada pretežan utjecaj na radničku klasu, na liberalnu i lijevu inteligenciju; uoči rata njen je utjecaj znatno porastao i među hrvatskim i srpskim seljacima, naročito u prigradskim naseljima i na dalmatinskim otocima.

KPH je pretrpjela ozbiljne kadrovske gubitke hapšenjem i interniranjem njenih brojnih prvaka još za vrijeme režima Banovine Hrvatske. Nakon sloma stare Jugoslavije, banska je vlast u Zagrebu predala uhapšene komuniste ustašama, koji su ih najvećim dijelom i za kratko vrijeme likvidirali.

Na početku svibnja 1941. održano je u Zagrebu savjetovanje CK KPJ sa zadatkom da u uvjetima okupacije politički i organizaciono pripremi mase za predstojeću borbu za nacionalno i socijalno oslobođenje. KPH je u to vrijeme uložila velike napore da razobliči ustašku politiku genocida spram Jevreja i Srba; ona je odmah istakla parolu bratstva i jedinstva, koja je u tim surovim ratnim zbivanjima Hrvatske imala posebno političko značenje.

Pri CK KPH organiziran je u svibnju 1941. Vojni komitet, a u lipnju Operativno partijsko rukovodstvo za Hrvatsku. Oba ta organa neposredno su nadzirala vojne pripreme partijskih organizacija za predstojeću oslobodilačku borbu. Nakon njemačkog napada na SSSR, Centralni komitet KPH izdaje poseban proglas s pozivom na oružanu borbu i sprečavanje planova ustaških vlasti da regrutiraju hrvatske vojnike za Istočnu frontu.

KPH je relativno brzo uspjela suzbiti politički utjecaj ustaša u narodu i raskrinkati njihovu nacionalnu izdaju, jer je politika ustaša i njihova teroristička vladavina davala dovoljno materijala za uspješnu kontrapropagandu. Stoga već od kraja god. 1941. glavnoga političkog protivnika narodnooslobodilačkom pokretu nisu više predstavljale ustaše nego HSS, koja je i u to vrijeme zadržala značajan politički utjecaj, naročito na hrvatsko seljaštvo. Doduše, već uoči rata započeo je proces postepene, iako polagane, diferencijacije pristaša HSS. Nakon dolaska HSS na vlast u Banovini Hrvatskoj počelo se očitovati razlikovanje u stranci u pitanjima unutrašnje i ekonomske politike, u zahtjevima za očuvanje demokratskih sloboda, te razlikovanja u procjeni vanjskopolitičkog položaja Hrvatske. U ratu, u novim okolnostima, taj se proces samo ubrzao.

Nakon što je dr Maček odbio da prihvati njemačku ponudu — učinjenu mu na početku travnja god. 1941.¹³ — o otcjepljenju Hrvatske od Jugo-

¹² U tom poglavlju koristio sam se pretežno podacima iz trećeg dijela knjige »Komunistički pokret i socijalistička revolucija u Hrvatskoj«, izd. IHRPH, Zagreb 1969.

¹³ To su od Mačeka tražili na početku travnja 1941. god. Ribbentropovi izaslanici Walter Malletke i Edmund Veessenmayer. Maček je taj zahtjev odbio u razgovoru s Malletkeom održanim 4. travnja. O tome vidi *F. Čulinović*, n. dj. u bilj. 2, str. 176.

slavije, Nijemci su se suglasili s Mussolinijem da ustaški poglavnik Ante Pavelić preuzme vodstvo u okupiranoj Hrvatskoj. Dr Maček se nije htio kompromitirati takvom aktivnom suradnjom s Osovinom, u čiju konačnu vojnu pobjedu nije vjerovao. Usprkos poznatom Mačekovom pozivu hrvatskom narodu 10. travnja 1941. »na pokornost i suradnju s novom vladom«, Pavelić ga — da bi eliminirao njegov daljnji politički utjecaj — konfinira na njegovom imanju u Kupincu od ljeta do sredine listopada 1941. Maček je zatim bio interniran u Jasenovcu, do sredine ožujka 1942; nakon toga vraćen je ponovno u Kupinec, u kućni pritvor, gdje je ostao skoro do kraja rata.

Pokušaj KPH da nakon okupacije zemlje uspostavi s vodstvom HSS i SDS jedinstvenu antifašističku frontu nije uspio, jer je vodstvo HSS to uporno odbijalo. Na političku suradnju s komunistima pristajala je tada grupa članova vodstva SDS (Lj. Leontić, R. Pribičević i dr.). *Vodstvo HSS se za vrijeme rata pocijepalo u više frakcija.* Dio njenih prvaka otišao je s jugoslavenskom kraljevskom vladom u emigraciju (ban Šubašić, Bićanić, Jukić, Krnjević, Šutej), a dio se pridružio ustašama (Berković, Hefer, Tortić, i neki drugi). Posljednji su, međutim, bili manje utjecajni u vodstvu stranke pa su tim prelaskom ustašama prvenstveno sebe osobno kompromitirali. Treći i najutjecajniji dio (Andres, Košutić, Pernar, Smoljan, Tomašić, Torbar — na čelu s Mačekom) ostao je po strani, izjašnjavajući se na riječima protiv okupatora, ali odbijajući političku suradnju s narodnooslobodilačkim pokretom. Mačekovo vodstvo opravdavalo je svoju *politiku čekanja i pasivnosti* time da nije vrijeme za borbu golorukog naroda protiv goleme vojne sile okupatora, da bi žrtve bile uzaludne, jer da će na kraju rata i onako odlučiti i skrojiti novu kartu Evrope pobjedničke velesile. Takvom »politikom čekanja« vodstvo HSS htjelo je sačuvati svoje pozicije za konačni raspjet, šaljući potajno svoje emisare i Nijemcima i zapadnim saveznicima. KPH je postepeno uspijevala u masama razobličiti tu »politiku čekanja« kao faktučno pomaganje okupatoru, kao kapitulaciju pred fašizmom, radi čuvanja vlastitih političkih pozicija. Vladimir *Bakarić*, analizirajući u jednom svome istupu¹⁴ okolnosti u kojima se vodila ta teška i odsudna borba za političko opredjeljenje hrvatskih masa u NOB-u, utvrdio je: »Ono što čini specifičnost Hrvatske — za razliku od mnogih krajeva Jugoslavije — jest u tome što je ta borba bila neobično teška, jer je protiv nje stajala cjelokupna buržoazija sa svim svojim utjecajima od ranije, od Hrvatske seljačke stranke, preko katoličke crkve do ustaških odreda. Stvarajući iluzije kod narodnih masa da se konkretna borba s oružjem u ruci može izbjeći, da se može naći zavjetrina, hrvatska su gospoda uspjela u prvo vrijeme demobilizirati narodne mase. Stvorili su kod njih iluzije kao da pred njima stoji izbor: može li se uzeti, treba li se uzeti puška u ruke ili se puška u ruke ne treba uzeti. Taj izbor pred njima nije postojao. Pred njima je — uslijed specijalne uloge koju je tzv. NDH predvidio Hitler — bilo ili da uzmu pušku u ruke u korist Hitlera . . . ili da se bore protiv fašizma. To je bila alternativa koja se postavljala. . . I baš zato što su se mase ranije morale opredjeljivati . . . taj je broj žrtava i bratoubilačka borba u Hrvatskoj možda bila veća nego igdje drugdje.«

¹⁴ V. *Bakarić*, govor prigodom proslave 20-godišnjice narodnog ustanka u Hrvatskoj, *Borba*, 28. VII 1961, str. 4, stupac 3.

Zbog tako *složenih političkih okolnosti* ustanak u Hrvatskoj razvijao se postepeno i različito, u zavisnosti od uvjeta u pojedinim krajevima Hrvatske. U onim krajevima Hrvatske gdje je utjecaj HSS bio najveći (na primjer, sjeverozapadna Hrvatska), oružana borba razvijala se sporije. U krajevima koje su anektirali ili okupirali Talijani, ustanak je već u početku poprimio masovan karakter, jer se tu hrvatsko stanovništvo osjetilo i nacionalno ugroženim. Isto je bilo i sa srpskim pučanstvom, kojemu je prijetila opasnost genocida od ustaša, pa se stoga masovno diže na ustanak već u ljeto i jesen god. 1941. Uza te »objektivne« elemente vojno-političke situacije u god. 1941. snaga i utjecaj komunista u pojedinim mjestima i krajevima bili su, dakako, onaj bitni i presudan subjektivni čimbenik u bržem razvoju ustanka.

Za daljnji razvoj narodnooslobodilačke borbe u Hrvatskoj bilo je od najveće važnosti što prije uključiti široke slojeve hrvatskog naroda u narodnooslobodilački pokret. Trebalo je jasno, na djelu, dokazati da to nije borba za obnovu stare centralističke i monarhističke Jugoslavije. Više nego bilo kakvi proglašaji i deklaracije, sama politička praksa Komunističke partije u oružanoj borbi jasno je dokazivala da se NOP bori za razbijanje starog aparata vlasti, za uspostavu NOO-a kao organa nove revolucionarne vlasti, koja se oslanja na široke narodne mase u borbi protiv političke i ekonomske moći građanske klase, pretežno već kompromitirane suradnjom s okupatorom. Učvršćenje bratstva, jedinstva i solidarnosti s progonjenim srpskim narodom, borba protiv izdaje ustaša i četnika, sprečavanje talijanskih političkih manevara da otpor srpskog pučanstva usmjere samo protiv NDH, dosljedna politika nacionalne ravnopravnosti u partizanskim jedinicama i na oslobođenim područjima, sve su to bili faktori koji su uvjetovali da i široki slojevi hrvatskog naroda prihvate narodnooslobodilačku borbu kao svoju.¹⁵

Rezultati koje je narodnooslobodilački pokret u Hrvatskoj postigao do kraja god. 1942. mogli bi se sabrati u ovih pet osnovnih točaka:

1. Narodnooslobodilačka borba u Hrvatskoj proširila se oko sredine god. 1942. na sve krajeve Hrvatske. U njoj tada već ravnopravno sudjeluju Hrvati i Srbi.
2. Sve se više smanjuje područje stvarne kontrole okupatora i ustaša; na početku 1943. njihova je vlast u velikom dijelu zemlje već razbijena.
3. Na prostranim područjima Hrvatske izgrađena je tada široka mreža NOO-a koja potkraj 1942. obuhvata 1477 NOO-a. Oni niču i na poluoslobođenom području, pa čak i u gradovima okupiranim od neprijatelja.
4. Političko aktiviranje širokih slojeva hrvatskog naroda postepeno dovodi do sve jače političke izolacije vodstva HSS. Brojni bivši aktivisti, niži i srednji stranački funkcionari HSS uključuju se potkraj 1942. i u toku 1943. u NOP, kao borci partizanskih jedinica, kao članovi NOO-a ili kao suradnici NOP-a i sudjeluju u raznim oblicima narodne pomoći.
5. Dolazak Vrhovnog štaba i centralne vojne grupe NOV i POJ u Bosansku krajinu u jesen 1942. uvjetuje još snažniji priliv boraca iz Hrvatske

¹⁵ Zanimljivo je spomenuti da je propaganda NDH prikazivala narodnooslobodilački pokret kao srpsko-komunistički, a jugoslavenska emigrantska vlada kao zavjeru Moskve i hrvatskih komunista na čelu s Titom protiv uspostave »savezničke kraljevine Jugoslavije«.

u partizanske jedinice. Tri brigade iz Hrvatske sudjeluju u studenom 1942. u borbama u zapadnoj Bosni i oslobađanju Bihaća, što dovodi do stvaranja prostranog oslobođenog područja u Bosanskoj krajini, s naslonom na oslobođeni teritorij Like, Korduna, Banije i Gorskog kotara. U središnjoj Hrvatskoj pojavljuje se tada prostrana »partizanska država«, sa snažnom vojskom od 25.000 boraca i izgrađenim aparatom narodne vlasti.

Upravo ti rezultati omogućili su i kvalificirano učešće delegata Hrvatske na Prvom zasjedanju AVNOJ-a u Bihaću u studenome god. 1942. a također i osnivanje Inicijativnog odbora ZAVNOH-a u proljeće god. 1943.

Izgradnja jugoslavenske federativne države

KPJ je već prije rata, posebno na Petoj zemaljskoj konferenciji u Zagrebu od 19. do 23. listopada 1940. izgradila jasne poglede o potrebi preuređenja Jugoslavije kao zajednice ravnopravnih naroda odnosno zemalja. Dolaskom druga Tita na čelo KPJ bile su konačno likvidirane teze o jugoslavenskom nacionalnom pitanju kao isključivom problemu buržoaskog društva, te unitarističke teorije Sime Markovića o mogućnosti stvaranja jedinstvene jugoslavenske nacije, a koje su dugo imale odjeka među dijelom članstva KPJ. Edvard Kardelj izrekao je o tim pogrešnim političkim gledištima na nacionalno pitanje vrlo točnu političku ocjenu na 16. sjednici Predsjedništva SKJ. »Kod nas su — konstatira Kardelj — bila prilično rasprostranjena mišljenja da su jugoslavenske nacije drukčije od ostalih, da one i nisu potpune nacije, nego nešto na sredini procesa preobražavanja jedne provincijalne u nacionalnu svijest. Tu je izvor tzv. unitarističkog jugoslavenstva. To je veoma opasna zabluda koja može postati izvor teških grešaka u nacionalnoj politici.«¹⁸ Da takve zablude i političke greške izbjegne ubuduće, KPJ proglašava kao jednu od osnovnih parola NOP-a priznanje prava na nacionalnu slobodu i državnost svakom narodu u novoj Jugoslaviji kao zajednici dobrovoljno ujedinjenih naroda. *Federalizam je u narodnooslobodilačkoj borbi postao politički i državni program nove Jugoslavije.*

U razvitku federalističke koncepcije za vrijeme rata mogu se razlikovati dvije etape. Prva je etapa priprema izgradnje federacije koja traje do Drugog zasjedanja AVNOJ-a, a nakon njega se taj proces dovršava.

Prvi zametak budućih federalnih jedinica nalazimo u odlukama vojnog savjetovanja u Stolicama, u Srbiji, rujna 1941. Tada je — uz ostalo — bilo zaključeno da se za pojedine zemlje (Hrvatsku, Sloveniju i dr.) *formiraju glavni štabovi*. Kako su oni u tom razdoblju vršili ne samo vojničke, nego i određene političke funkcije, njihovo je formiranje predstavljalo siguran putokaz u pravcu buduće federalizacije nove Jugoslavije. Tako je na primjer 19. listopada 1941. bio osnovan i Glavni štab narodnooslobodilačkih i partizanskih odreda Hrvatske.

Drugi element u toj pripremačkoj fazi stvaranja federalne države bilo je organiziranje vrhovnih političkih rukovodstava NOP-a. Tako je Slovenski

¹⁸ Citirano prema *Vjesniku*, 3. III 1971, str. 6.

narodni oslobodilni odbor bio osnovan 16. rujna 1941, Glavni NOO Srbije u studenom 1941, NOO za Crnu Goru i Boku 8. veljače 1942.

AVNOJ je na svome Prvom zasjedanju u Bihaću, u studenom 1942, istakao u svojoj *Rezoluciji* potrebu pravilnog rješenja jugoslavenskog nacionalnog pitanja stvaranjem uvjeta za buduću *zajednicu* jugoslavenskih naroda na temelju »njihove pune slobode i ravnopravnosti«. AVNOJ je u vremenu između svoga prvog i drugog zasjedanja ponovo naglasio smisao jugoslavenske federacije u jednom naročito važnom aktu međunarodnog značaja, u »Izjavi o ciljevima NOP-a« koju je 8. veljače 1943. objavio za inozemstvo zajedno s Vrhovnim štabom. U t. 6 te Izjave kaže se doslovno: »NOP priznaje u potpunosti (potcrtao pisac) nacionalna prava Hrvata, Slovenaca, Srba kao i Makedonaca, Crnogoraca i drugih... On predstavlja garanciju da će biti izvojevana nacionalna prava svim narodima Jugoslavije.«¹⁷

Na Drugom zasjedanju AVNOJ donosi i poznatu ustavnu »Odluku o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu«. U njoj se ističu ova bitna načela jugoslavenske federacije:

1. Narodi Jugoslavije nisu nikad priznali raskomadnje zemlje od fašističkih imperijalista i u zajedničkoj oružanoj borbi dokazuju svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni.

2. »Da bi se ostvario *princip suverenosti* (potcrtao pisac) naroda Jugoslavije, da bi Jugoslavija predstavljala istinsku domovinu svih svojih naroda i da nikad više ne bi postala domenom bilo koje hegemonističke klike, Jugoslavija se *izgrađuje i izgradit će se*¹⁸ (potcrtao pisac) na federativnom principu, koji će osigurati punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca...«

3. U skladu s takvom federativnom izgradnjom stvorena su u pojedinim jugoslavenskim zemljama zemaljska antifašistička vijeća od čijih je delegata i formiran plenum AVNOJ-a na Drugom zasjedanju.

4. U odluci se posebno jamče nacionalna prava narodnim manjinama u novoj Jugoslaviji.

AVNOJ je svima tim načelima dao odmah karakter konačnosti, jer ta ustavna Odluka uvjetuje opstanak i trajanje zajedničke države.

Kako je već rečeno, AVNOJ se na Drugom zasjedanju sastojao od *delegata* pojedinih jugoslavenskih zemalja koji su bili izabrani, s obzirom na razvoj i uspjeh ratnih operacija u pojedinim zemljama, na četiri različita načina. Delegate Hrvatske izabrao je Izvršni odbor Zemaljskog antifašističkog vijeća iz redova vijećnika toga vijeća.

Na Prvom zasjedanju AVNOJ-a iz Hrvatske je bilo 15 delegata.¹⁹ Na Drugom zasjedanju AVNOJ-a iz Hrvatske je bilo predano 37 od ukupno

¹⁷ L. Geršković, Dokumenti o razvoju narodne vlasti, Beograd 1948, str. 141.

¹⁸ Takvom formulacijom AVNOJ naglašava značaj dotadašnjeg stupnja izgradnje jugoslavenske federacije kao i to da ta federacija još nije dovršena.

¹⁹ Delegatima su upućeni individualni pozivi u ime Vrhovnog štaba s potpisom Tita, a nakon savjetovanja s organima NOP-a Hrvatske.

142 efektivno predane punomoći.²⁰ Na temelju toga može se utvrditi da se AVNOJ na Drugom zasjedanju sastojao od delegata pojedinih jugoslavenskih zemalja koji su zajedničkim pristankom osnovali taj najviši organ državne vlasti nove Jugoslavije i odredili njegove nadležnosti. Tu njihovu odluku — u skladu s priznatim pravom samoodređenja svih jugoslavenskih naroda — posebno su potvrdila vrhovna predstavnička tijela pojedinih federalnih jedinica naknadnim odobrenjem rada svojih delegacija na Drugom zasjedanju. To je učinio i ZAVNOH posebnom Odlukom o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, a koju je donio 9. svibnja 1944. na svom Trećem zasjedanju.

Izgradnja državnosti Hrvatske u narodnooslobodilačkoj borbi²¹

Već u pripremnim radovima oko osnivanja AVNOJ-a razmišljalo se o osnivanju sličnih zemaljskih vijeća u onim jugoslavenskim zemljama, gdje još nisu bila osnovana. Drug Tito je za vrijeme Prvog zasjedanja AVNOJ-a povjerio zadatak Paji Gregoriću, tadašnjem članu CK KPH, da se što prije formira vrhovno političko predstavništvo NOP-a u Hrvatskoj. U Slunju je, na početku prosinca 1942, osnovano posebno radno tijelo pod nazivom »Vijećnici AVNOJ-a iz Hrvatske« sa zadatkom da izvrši sve potrebne pripreme za konstituiranje ZAVNOH-a. Računalo se da će se ZAVNOH moći sazvati na konstitutivno zasjedanje već oko polovice siječnja god. 1943, jer je bilo ocijenjeno da je razvitak organizacije narodne vlasti u Hrvatskoj dostigao takav stepen da su sazreli uvjeti za osnivanje vrhovnog zemaljskog predstavništva. Ali zbog četvrte neprijateljske ofenzive na oslobođeni teritorij Bosne i Hrvatske, osnivanje ZAVNOH-a odgođeno je do 1. ožujka 1943. godine. Toga je dana u selu Ponori, kod Titove Korenice, osnovan *Inicijativni odbor ZAVNOH-a*, u koji su ušli, uz šestoricu vijećnika AVNOJ-a iz Hrvatske, po jedan predstavnik vojske i prosvjetnih radnika Hrvatske. Trojica članova — Pavle Gregorić, Stanko Čanica Opačić i Šime Balen — činili su *tajništvo* Inicijativnog odbora, a ostala petorica njegov plenum.²²

Inicijativni odbor ZAVNOH-a izdao je 17. ožujka 1943. *proglas* hrvatskom i srpskom narodu²³ u kojem ističe da je preuzeo na sebe rukovođenje svim poslovima narodne vlasti u Hrvatskoj do osnivanja ZAVNOH-a, a napose zadatak da širi i jača političku borbu protiv okupatora, njegovih

²⁰ Na Drugom zasjedanju AVNOJ-a bilo je ukupno verificirano 268 mandata, tj. mandati svih pismeno prijavljenih vijećnika. Zbog tadašnjih ratnih uvjeta dio delegata nije uopće uspio stići na zasjedanje. Potanje o tome vidi u knjizi »Prvo i Drugo zasjedanje AVNOJ-a«, Zagreb, 1963, zapisnik verifikacionog odbora, str. 166—169.

²¹ Izvadak iz ovog dijela rada objavljen je u tjedniku *Hrvatsko sveučilište*, br. 23, god. 1971, str. 3, kao povijesni prilog diskusiji na simpoziju Sveučilišta o ustavnim promjenama u SR Hrvatskoj.

²² Opširnje podatke o osnivanju Inicijativnog odbora ZAVNOH-a daje *Šime Balen* u radu »Inicijativni odbor ZAVNOH-a«, Spomenica JAZU u čast dvadeset pete godišnjice ZAVNOH-a, Zagreb 1969, str. 5—32. Njegovi su podaci iskorišteni i u ovom tekstu. Vidi također *D. Šćukanec*, Osnivanje i rad ZAVNOH-a 1943, *Putovi revolucije*, br. 1—2, 1963, str. 19—82.

²³ ZAVNOH — Zbornik dokumenata 1943, Zagreb 1964, str. 72—73.

aktivnih i pasivnih domaćih pomagača. Inicijativni odbor razvio je velike akcije na svim područjima svoga djelovanja. U kontekstu ove teme spomenuo bih posebno *Izjavu*²⁴ koju su Inicijativni odbor i Glavni štab Hrvatske objavili 26. svibnja »o ciljevima i načelima NOB-e«. U Izjavi se ističe da je NOP Hrvatske dio NOP-a Jugoslavije koji se bori za oslobođenje svih jugoslavenskih naroda i svih anektiranih jugoslavenskih zemalja. U t. 3. Izjave se kaže da hrvatski i srpski narod u Hrvatskoj, nakon oslobođenja zemlje, »samostalno će — na temelju najšire narodne demokracije i prava narodnog samoodređenja — odlučiti kako o svom unutrašnjem uređenju, tako i o odnosima s ostalim narodima i zemljama«. Ta je izjava dobila najširi publicitet i preštampani su je svi listovi NOP-a Hrvatske. Ona je postigla značajan politički efekat, jer je predstavljala mjerodavno tumačenje linije narodnooslobodilačke borbe u Hrvatskoj; svojim je sadržajem uvelike utjecala na daljnju političku diferencijaciju u redovima pristaša HSS.²⁵ Iz dokumenata ZAVNOH-a objavljenih u toku god. 1943. jasno se vidi koliko je široko djelovao Inicijativni odbor ZAVNOH-a u proljeće 1943. svojim akcijama na području organiziranja ratne ekonomike, prehrane pučanstva, prosvjete, zdravstva i socijalnog zbrinjavanja, a posebno na širenju i razvijanju mreže NOO-a.

Nakon završetka velike ofenzive Prvog hrvatskog korpusa, u proljeće 1943. ponovo je oslobođen veći dio Banije, Korduna, te cijela Lika, izuzev Gospića. Otočac postaje tada središte centralnog oslobođenog područja Hrvatske, koje pruža mogućnost za sigurno i efikasno djelovanje vojnih i civilnih organa NOP-a. Stoga je tada bilo moguće da se 13. i 14. lipnja 1943. održi u Otočcu, odnosno na Plitvičkim jezerima, *osnivačka skupština ZAVNOH-a* kao vrhovnog političkog predstavništva Hrvatske. Na tom Prvom zasjedanju ZAVNOH-a bio je formiran i njegov Izvršni odbor od 11 članova, s predsjednikom Nazorom na čelu i tri potpredsjednika. Plenum je brojio 112 vijećnika, u koji su broj uključeni i članovi Izvršnog odbora.

Na Prvom zasjedanju ZAVNOH-a donesena su tri dokumenta: 1. *Proglas* narodima Hrvatske u kojem se objavljuje osnivanje i ciljevi ZAVNOH-a; 2. *Poslovnik* o radu NOO-a, koji je usmjeren na daljnju izgradnju narodne vlasti; 3. *Plitvička rezolucija*²⁶ koja je za našu temu najzanimljivija, pa ćemo o njenom sadržaju nešto više reći. U sedam točaka te rezolucije govori se o mukotrpnosti povijesti hrvatskog naroda i njegovoj neprestanoj želji za slobodom, o reakcionarnoj politici vlastodržaca stare Jugoslavije, izdaji i teroru Pavelića i četnika, te izdaji kraljevske emigrantske vlade. U zaključcima rezolucije naglašavaju se temeljni zadaci narodnooslobodilačke borbe u Hrvatskoj, a napose zadaci ZAVNOH-a. Rezolucija govori o nužnosti političkog povezivanja oslobođenih i neoslobođenih dijelova hrvatskog teritorija, napose o borbi za povratak svih od tuđina otetih hrvatskih pokrajina; ona pledira za »punu i istinsku demokratsku slobodu i ravnopravnost hrvatskog i srpskog naroda«.

²⁴ Isto, str. 132—133.

²⁵ Š. Balen, n. dj., u bilj. 22, str. 30—31.

²⁶ ZAVNOH — zbornik dokumenata 1943, n. dj., 215—223. U istom zborniku objavljeni su stenografski zapisnici i svi akti Prvog zasjedanja ZAVNOH-a (dok. br. 75—78, str. 166—230).

U razdoblju između prvog i drugog zasjedanja ZAVNOH-a, tj. od lipnja do listopada 1943, dolazi do kapitulacije Italije, oslobođenja svih primorskih krajeva i velikog priliva boraca u NOV Hrvatske. Razvitak NOP-a u Hrvatskoj poprima u tom razdoblju upravo buran tok, koji se odražava i u četverostrukom povećanju borbenih efektiva i u naglom povećanju mreže organa narodne vlasti; od 1790 NOO-a, koliko ih je u Hrvatskoj bilo evidentirano oko polovice 1943, porastao je njihov broj potkraj god. 1943. na 4456 NOO-a, dakle za dva i po puta!²⁷

To *golemo povećanje broja NOO-a* znatno proširuje zadatke ZAVNOH-a na mnogim područjima. Pri Izvršnom odboru počinju se odmah nakon Prvog zasjedanja osnivati različiti odjeli, koji rukovode pojedinim granama uprave. To su bili: gospodarski, propagandni, prosvjetni, zdravstveni i socijalni odjel, te odjel za upravu i sudstvo. Niz uputa i direktivnih pisama, u razdoblju između prvog i drugog zasjedanja, pokazuje jasno svu širinu i razgranatost poslova kojima je ZAVNOH tada rukovodio. Pri pojedinim NOO-ima postepeno se osnivaju odsjeci po sličnoj shemi kako i ZAVNOH razvija svoje odjele. Cjeloviti sistem organizacije narodne vlasti revolucionarne Hrvatske bio je u osnovi već konstituiran u jeseni god. 1943. obuhvaćajući akcione, zavičajne, ulične, pogonske, rajonske i mjesne NOO-e, pa sve do gradskih, općinskih, kotarskih, okružnih i oblasnih NOO-a. Na vrhu čitave te velike organizacije narodne vlasti, brojčano izražene sa 4456 NOO-a svih vrsta, stajao je ZAVNOH sa svojom organizacionom strukturom.

Izvršni odbor ZAVNOH-a, kao vrhovno političko predstavništvo hrvatskog naroda, donosi 20. rujna 1943. svoju poznatu *Odluku o priključenju Hrvatskoj Istri, Rijeke, Zadra i ostalih po Italiji anektiranih krajeva*.²⁸ ZAVNOH tom Odlukom, na temelju načela o samoodređenju naroda, proglašava ništavnim sve ugovore, paktove i konvencije koje su »razne velikosrpske vlade«... i »izdajnik hrvatskog naroda Pavelić« sklopili s Italijom i odlučuje da se svi ti hrvatski krajevi »priključuju matičnoj zemlji Hrvatskoj, a preko nje novoj demokratskoj bratskoj zajednici naroda Jugoslavije«. ZAVNOH o sadržaju te svoje Odluke obavještava vlade savezničkih zemalja — Sovjetskog Saveza, Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država.

Odluku ZAVNOH-a sankcioniralo je Predsjedništvo AVNOJ-a — kao zajednički organ za vanjskopolitičke odnose naroda Jugoslavije — svojom posebnom Odlukom od 30. studenoga 1943. Tim aktom AVNOJ-a — komentira Ferdo Čulinović — »utvrđen je prestanak državne vlasti Italije nad spomenutim područjem, a ozakonjena vlast nove Jugoslavije«.²⁹

²⁷ M. Rastić, Pregled sistema narodne vlasti u Hrvatskoj 1941—1943, *Putovi revolucije*, br. 1—2, 1963, str. 150—151.

²⁸ ZAVNOH — zbornik dokumenata 1943, n. dj., str. 397.

²⁹ F. Čulinović, Državopravno značenje odluke o priključenju Istre Hrvatskoj odnosno Jugoslaviji, rad objavljen u zborniku *Priključenje Istre Jugoslaviji*, Rijeka 1968, str. 112. Odluka ZAVNOH-a i AVNOJ-a vrijedila je, dakako, samo kao interni zakonski akt DFJ; ona je dobila svoju međunarodnopravnu sankciju tek Ugovorom o miru s Italijom, koji je Jugoslavija potpisala 10. veljače 1947. godine u Parizu. Tim ugovorom vraćen je FNRJ nacionalni teritorij hrvatskog i slovenskog naroda s površinom od 7382 km² i sa 470.000 stanovnika.

Na drugom zasjedanju ZAVNOH-a u Plaškom (12—15. listopada 1943) ZAVNOH se reorganizira u dva smjera: politički sastav ZAVNOH-a proširuje se pristupanjem određenog broja istaknutih prvaka HSS narodnooslobodilačkom pokretu. Osim toga, predstavljanje pojedinih krajeva Hrvatske na Drugom zasjedanju postaje brojnije i reprezentativnije.

U ljeto 1943. objavljen je niz proglašenja pojedinih prvaka ili skupina prvaka HSS koji su prešli na oslobođeni teritorij, a u kojima pozivaju pristaše HSS da napuste Mačekovo vodstvo i pridruže narodnooslobodilačkom pokretu. Centralni komitet KPH i ZAVNOH su podržavali, dakako, taj proces.³⁰ Uoči Drugog zasjedanja ZAVNOH-a osnovan je *Izvršni odbor HSS* od bivših narodnih zastupnika i drugih stranačkih prvaka koji su prišli NOP-u. Kod sastavljanja deklaracije Izvršnog odbora HSS, koju je trebalo pročitati na Drugom zasjedanju, izbili su neslaganja između Božidara Magovca, urednika *Slobodnog doma*, i drugih političkih prvaka HSS u pogledu političke taktike i shvaćanja ciljeva NOP-a. Magovac je u biti zastupao stav o koaliciji između HSS i KPH, zahtijevajući od ZAVNOH-a da članovi HSS preuzmu u svoje ruke one NOO-e »gdje je njihova većina«. ZAVNOH, međutim, nije htio dozvoliti nikakvo stranačko podvajanje pristaša narodnooslobodilačkog pokreta na terenu i Izvršni odbor HSS-a bio je — kako to konstatira N. Rubčić³¹ — zapravo jedini organizacioni oblik okupljanja pristaša HSS odobren od ZAVNOH-a. Zbog tih neslaganja u političkoj koncepciji strukture NOP-a došlo je kasnije, u lipnju 1944, do ostavke Magovca na uredništvo *Doma* i na položaj potpredsjednika Izvršnog odbora HSS. Za razliku od Magovca, većina funkcionara HSS, koji su prešli na oslobođeni teritorij, podržavala je do kraja jedinstvenu programsku platformu NOF-a Hrvatske.³²

Plenarna sjednica Drugog zasjedanja ZAVNOH-a kooptirala je 66 novih vijećnika, među kojima je bio velik broj članova HSS. U političkom referatu Andrije Hebranga, tadašnjeg sekretara Centralnog komiteta KPH, jasno je naglašeno da se narodnooslobodilački pokret bori za demokratsku republiku Jugoslaviju. »Ta demokratska republika — naglasio je Hebrang — mora biti tako uređena, da svojim narodima, svakom narodu osigura njegova nacionalna prava, nacionalnu slobodu i samostalnost. Demokratska republika Jugoslavija treba da bude osnovana na federativnoj osnovi.«³³ Odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu bila je zapravo tom izjavom anticipirana za mjesec i po dana.

U govorima Vladimira Nazora, Milivoja Jambriškaka, Antuna Mandića, Vicka Krstulovića, Svetozara Rittiga i Ivana Ribara dominirala je misao

³⁰ Vidi o tome dokumente br. 101, 115, 124, 125, 127, 129, 137 u zbirci »ZAVNOH — zbornik dok., 1943«.

³¹ N. Rubčić, O drugom zasjedanju ZAVNOH-a, Spomenica JAZU u čast dvadeset pete godišnjice ZAVNOH-a, Zagreb 1969, str. 136. Pisac daje u tom članku i niz drugih zanimljivih podataka o odnosima Božidara Magovca i Izvršnog odbora HSS s NOP-om (str. 135—140).

³² Tako: Franjo Borić, Nikola Brozina, Frane Frol, Franjo Gaži, Aleksandar Koharović, Pavao Krce, Filip Lakuš, Ivo Smolić, Zlatan Sremec, Stanko Škare, Ivo Tijardović, Ante Vrkljan, i dr.

³³ ZAVNOH — zbornik dokumenata 1943, n. dj., 458. Vidi i točku 8 Rezolucije Drugog zasjedanja koja izražava isti zahtjev, n. dj., str. 480.

koju je zajednički za sve njih najbolje formulirao dr Ivan Ribar: »U nezavisnoj, slobodnoj federativnoj republici Jugoslaviji imat će, uz ostale narode, svoje posebno mjesto i slobodna demokratska republika Hrvatska. Ja mogu danas otvoreno kazati, da ta Hrvatska nije više neka politička formula... već je ona već sada... živi narodni organizam pun sadržine, pun budućnosti do koje ima doći.«⁸⁴

Plenarna sjednica ZAVNOH-a prihvatila je i *Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a*, koji je obrazložio Jakov Blažević. Na temelju propisa toga Pravilnika, ZAVNOH bira iz svoje sredine *Izvršni odbor* koji se sastoji od predsjednika, trojice potpredsjednika i 11 članova. Izvršni odbor vrši političke funkcije i zastupa Vijeće u javnosti, a redovne poslove vodi *tajništvo*, koje se sastoji od tajnika i petorice članova; ono djeluje kao uže tijelo za vođenje redovnih poslova. Tajništvo kontrolira rad svih odjela i prenosi na njih političku liniju Izvršnog odbora. Tajništvo zajedno s predstojnicima odjela djeluje od tada kao *faktična vlada Hrvatske*, sve do osnivanja narodne vlade u Splitu, 14. travnja 1945.

Iako akti ZAVNOH-a u tom razdoblju formalno još nemaju zakonski karakter (jer nema još proglašene države), oni se na terenu poštuju i provode koliko god je to u danim ratnim okolnostima bilo moguće. ZAVNOH napose nastoji kadrovski i stručno ojačati oblasne (pokrajinske) i okružne NOO-e za što samostalnije rukovođenje, jer je u tadašnjim ratnim okolnostima postojala latentna opasnost da se za duže ili kraće vrijeme prekinu veze s centralnim rukovodstvom.

ZAVNOH izdaje u to vrijeme mnoge upute o organizaciji prosvjete i kulture, zdravstvenoj i informativnoj službi. Posebna se pažnja usmjeruje na organizaciju široke mreže NOO-a na *okupiranom* području. Rješavaju se pitanja prehrane vojske i siromašnog naroda, otvaraju nove škole, osnivaju stručne i radne ekipe za ponovnu izgradnju popaljenih domova, organiziraju zdravstvene ekipe preventivnog i kurativnog karaktera, izdaju upute za organizaciju i rad sudova NOO-a. Tim se uputama prvi put jedinstveno normira organizacija i rad sudskih vijeća. Jedinstvena i praktična procedura i osamostaljenje prema upravi omogućilo je sudovima u Hrvatskoj relativno brzu i pozitivnu evoluciju koja značajno utječe na razvitak sudstva u drugim jugoslavenskim zemljama.⁸⁵

Svi ti podaci dokazuju da je *Drugo zasjedanje ZAVNOH-a u osnovi riješilo pitanje vlasti u Hrvatskoj*. Ono je — kako točno uočava Ferdo Čulinović — također »obilježilo najviši stepen tadašnje federalizacije Jugoslavije, još prije konstituiranja zajedničke jugoslavenske države.«⁸⁶ U šestoj neprijateljskoj ofenzivi — koja traje od sredine rujna 1943. do sredine veljače 1944. — njemačka vojna komanda pokušava iznenadnim prodorima svojih motoriziranih jedinica dezorganizirati pojedina oslobo-

⁸⁴ Isto, 468.

⁸⁵ O tome detaljnije vidi u radu pisca: Normativni akti ZAVNOH-a od njegova Drugog do Trećeg zasjedanja, Spomenica JAZU u čast dvadeset pete godišnjice ZAVNOH-a, n. dj., 147—162. U zbirci: ZAVNOH — zbornik dokumenata 1944, Zagreb 1970, objavljeni su, u redakciji pisca, svi relevantni dokumenti ZAVNOH-a koji su doneseni u razdoblju od 1. siječnja do 9. svibnja 1944.

⁸⁶ F. Čulinović, Stvaranje federalne države Hrvatske (povodom dvadesetogodišnjice Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a), Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 2, 1964, str. 74.

dena područja, uništiti organe vlasti i pozadinske jedinice NOVJ. Opću vojnu situaciju prve polovice 1944. karakteriziraju brojne ofenzivne i defenzivne akcije obiju strana, pa se i granice oslobođenih područja neprestano mijenjaju. Nakon neuspjeha njemačkog desanta na Drvar (25. svibnja 1944) maršal Tito s Vrhovnim štabom i Nacionalnim komitetom prelazi u početku lipnja na otok Vis, gdje ostaje sve do oslobođenja Beograda, potkraj listopada 1944. Nakon neuspjeha sedme i posljednje velike neprijateljske ofenzive potkraj ljeta 1944, svi korpusi NOV u Hrvatskoj, pod komandom Glavnog štaba Hrvatske, prelaze u ofenzivu radi konačnog istjerivanja okupatora iz zemlje.

Na Trećem zasjedanju u Topuskom, noću od 8. na 9. svibnja, pojavljuje se ZAVNOH kao nosilac suvereniteta »naroda i države Hrvatske kao ravnopravne federalne jedinice Demokratske Federativne Jugoslavije«. Dotadašnje vrhovno političko predstavništvo JNOF-a Hrvatske konstituira se sada u »pravi državni sabor Hrvatske«.³⁷

Četiri su temeljna ustavna akta³⁸ koja ZAVNOH donosi na tom povijesnom zasjedanju i koja — uzeta zajedno — znače konstituiranje državnosti Hrvatske u okviru jugoslavenske federativne zajednice.

Prvi akt (Odluka o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na Drugom zasjedanju AVNOJ-a) počinje konstatacijom da je »hrvatski narod vjekovima težio za ostvarenjem svoje slobodne nacionalne države«. »U herojskoj borbi protiv fašističkih okupatora i njihovih slugu — konstatira se u Odluci — narodi Jugoslavije, svaki svojom vlastitom i svi zajedničkom bratskom borbom, stekli su i osigurali sebi pravo na samoodređenje uključujući i pravo na otcjepljenje i ujedinjenje s drugim narodima.«³⁹ U zaključcima Odluke konstatira se da ZAVNOH »kao predstavnik državnog i narodnog suvereniteta i kao najviši organ državne narodne vlasti federalne države Hrvatske u sastavu federativne države Jugoslavije« odobrava konstituiranje DFJ na načelima koja je utvrdilo Drugo zasjedanje AVNOJ-a, jer te odluke »izražavaju ostvarenje vjekovnih težnja i hrvatskog i srpskog naroda Hrvatske za nacionalnom slobodom i samostalnošću, te ostvaruju njihove težnje za životom južnih Slavena u zajedničkoj državi na osnovu stvarne demokracije i pune nacionalne ravnopravnosti, i osiguravaju hrvatskom i srpskom narodu u Hrvatskoj punu suverenost, ujedinjenje svih hrvatskih zemalja i oživotvorenje hrvatske državnosti«.⁴⁰

Odlukom o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti demokratske Hrvatske⁴¹ ZAVNOH se konstituira u »pravi državni sabor Hrvatske« u »predstavnik suvereniteta naroda i države Hrvatske kao ravnopravne federalne jedinice DFJ«.⁴²

³⁷ ZAVNOH — zbornik dokumenata 1944, n. dj., dok. 175, str. 663.

³⁸ Integralni tekstovi ustavnih akata Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a objavljeni su u Zborniku dokumenata citiranom u bilj. 37. Vidi dokumente br. 174—177, str. 660—670.

³⁹ Isto, str. 660.

⁴⁰ Isto, str. 661.

⁴¹ Isto, dok. 175, str. 663—665.

⁴² Čl. 1 cit. Odluke.

U tekstu te i prethodno citirane Odluke jasno se naglašava tendencija državnosti Hrvatske u okviru DFJ kao trajne povijesne težnje hrvatskog naroda »za ostvarenjem svoje slobodne države«.

Nakon Trećeg zasjedanja ZAVNOH vrši vrhovnu zakonodavnu i izvršnu funkciju kao jedinstveni vrhovni organ državne vlasti Hrvatske. Pošto se iz političkih obzira prema zapadnim saveznicima nije u to vrijeme mogla osnovati formalna vlada, predsjedništvo ZAVNOH-a zajedno s resornim odjelima preuzima na sebe izvršnu funkciju, sve do formalnog konstituiranja Narodne vlade u Splitu, 14. travnja 1945. Odjelni predstojnici djeluju kao stručni rukovodioci resora, a delegirani član Predsjedništva vršio je u svakom odjelu izvršno-političku funkciju. U čl. 12. Odluke izvršeno je — mada dosta nejasno — razgraničenje nadležnosti s AVNOJ-em i Nacionalnim komitetom. Činjenica je *da je za čitavo vrijeme rata ZAVNOH djelovao vrlo samostalno*, posebno u svojoj normativnoj funkciji.

*Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske*⁴³ predstavlja treći ustavni dokumenat toga zasjedanja. Deklaracija, osim uobičajenih građanskih prava koja se takvim ustavnim aktom garantiraju, posebno ističe načelo da su Hrvati i Srbi u Hrvatskoj politički potpuno ravnopravni narodi (čl. 1 Deklaracije). Vodeći računa o negativnim posljedicama hrvatsko-srpskih antagonizama u prošlosti, a napose s obzirom na bespravan položaj Srba pod ustaškim režimom, formulacija čl. 1 Deklaracije predstavlja značajan prilog pozitivnom rješavanju nacionalnog pitanja u Hrvatskoj.

Četvrti ustavni akt — Odluka o ustrojstvu i poslovanju NOO-a i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj⁴⁴ — ne donosi bitno ništa novo, nego uglavnom sistematizira temeljna načela o organizaciji NOO-a koja su provjerena u dotadašnjoj praksi.

Nakon Trećeg zasjedanja rad na organizaciji narodne vlasti u Hrvatskoj postao je još intenzivniji.⁴⁵ ZAVNOH u jesen 1944. povećava broj svojih odjela na jedanaest. U to vrijeme naročito aktivno djeluju odjeli narodne privrede: gospodarski, financijski, tehnički, poljoprivredno-šumarski; oni — kako konstatira Ferdo Čulinović⁴⁶ — već s jeseni 1944. snažno razvijaju državni sektor privrede.

Nakon Trećeg zasjedanja počinju pri Predsjedništvu ZAVNOH-a djelovati i *tri važne komisije*: 1. Zemaljska komisija za istraživanje i ustanovljivanje ratnih zločina okupatora i njegovih pomagača,⁴⁷ 2. Zemaljska vjerska komisija i 3. Zakonodavna komisija. Posljednja je pretresala i pripremala nacрте normativnih akata, koje su u pravilu inicirali pojedini odjeli. Ako je Predsjedništvo te akcije prihvatilo, oni su bili objavljeni kao naredbe (uputstva) toga odjela ili kao odluke samog Predsjedništva. Na temelju okružnice Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije od

⁴³ ZAVNOH — zbornik dokumenata 1944, n. dj., dok. br. 176, str. 666—667.

⁴⁴ Isto, dok. br. 177, str. 668—670.

⁴⁵ Podacima za to razdoblje koristim se prvenstveno iz rada F. Čulinovića, Razvitak ZAVNOH-a, Historijski zbornik, 1949, broj 1—4, str. 35—40.

⁴⁶ Isto, str. 36.

⁴⁷ Osnovana je potkraj svibnja 1944, Isto, str. 36.

4. svibnja 1944. kojom je bilo preporučeno odvajanje sudstva od izvršnih tijela NOO-a, Predsjedništvo ZAVNOH-a donosi 15. studenoga svoje treće »Uputstvo o preuređenju sudova«. Sudovi su sada definitivno odvojeni od organa uprave. Sudsku vlast na području Hrvatske vrše ovi narodni sudovi: mjesni (općinski ili gradski), kotarski, okružni, dok se na vrhu sudske organizacije nalazi — Sud ZAVNOH-a ili Zemaljski sud Hrvatske, kako se još nazivao.⁴⁸ U tom trećem uputstvu detaljno su normirani nadležnosti i sastav suda, izbor sudaca, njihova odgovornost, funkcije tajnika suda, način suđenja i žalbeni postupak.⁴⁹

Nakon te reorganizacije sudstva, Predsjedništvo ZAVNOH-a ovlastilo je svoj Odjel pravosuđa da donese niz provedbenih propisa o organizaciji sudova na području Hrvatske. Odjel je to učinio — u suglasnosti sa Zakonodavnom komisijom — pa je u studenom 1944. donio tri uputstva o postupku sudova u kaznenim i građanskim stvarima, te upute o izvršenju. Odjel u isto vrijeme donosi i jedno uputstvo materijalnopravne prirode, tj. Uputstvo za rad sudova u kaznenim stvarima.⁵⁰

U ljeto 1944. ZAVNOH podstiče niz savjetovanja, odnosno kongresa prosvjetnih radnika, liječnika, pravnika. Ti su kongresi imali za cilj unapređenje rada organa narodne vlasti, izmjenu stručnih iskustava i zauzimanje stava o svim bitnim, aktualnim problemima trenutka. Tako je npr. na Prvom kongresu pravnika antifašista, u Glini 11—13. kolovoza 1944., raspravljano u šest radnih grupa o mnogim važnim pitanjima daljnjeg razvitka revolucionarnog pravnog sistema u Hrvatskoj, a posebno o položaju Hrvatske u jugoslavenskoj federaciji.⁵¹

Zanimljivo je istaći da je odmah nakon oslobođenja Beograda Nacionalni komitet oslobođenja Jugoslavije zatražio da se u centralni aparat u Beogradu uputi znatan broj rukovodećih i stručnih kadrova ZAVNOH-a.⁵² Razlog je bio taj, što je NKOJ u oslobođenom Beogradu zatekao činovnike iz bivših ministarstava Nedićeve vlade i centralnog državnog aparata predratne Jugoslavije koji — ako i nisu bili politički protivnici NOP-a — uopće nisu poznavali novi sistem narodne vlasti, tj. narodno-

⁴⁸ Pod imenom sudskog vijeća odnosno Suda ZAVNOH-a počeo je djelovati već u srpnju 1944., kao vrhovna sudska instancija Hrvatske. Predsjedništvo ZAVNOH-a, na svojoj sjednici od 18. lipnja 1944., imenovalo je Jakova Blaževića za predsjednika sudskog vijeća, uz još 6 vijećnika. Poblježe vidi *F. Čulinović, Izgradnja novog jugoslavenskog sudstva u tečaju oslobodilačkog rata, Istarsko pravni zbornik*, Sarajevo, br. 1, 1949., str. 5.

⁴⁹ Tekst trećeg »Uputstva o preuređenju sudova«, koji sadrži 15 članova, vidi u radu *F. Čulinovića, Propisi o sudstvu Hrvatske za NOB-e*, Zagreb, izd. JAZU, 1951., str. 403—411.

⁵⁰ Tekstove svih tih uputstava objavljuje *F. Čulinović* u raspravi navedenoj u bilješci 49.

⁵¹ Referati Ive Krbeka, Nikole Rubčića, Olega Mandića, Ivana Tremskog, Tremški je u svom referatu, koji nosi naslov »Značaj historijskih odluka Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a«, posebno istakao da je tim odlukama »sankcioniran osnutak Hrvatske kao države članice u jugoslavenskoj federaciji«. O tome opširno *F. Čulinović, Povodom dvadesetogodišnjice Prvog kongresa pravnik antifašista Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, XIV, 1964., br. 3—4, str. 127—134.

⁵² Prema usmenom obavještenju koje je pisac dobio od dra Lea Gerškovića. ZAVNOH je — prema toj informaciji — uputio u studenom i prosincu 1944. blizu 200 svojih stručnjaka radi popune centralnih organa federacije provjerenim stručnim i političkim kadrovima. U ožujku 1945. godine povučena je još jedna manja grupa stručnjaka iz ZAVNOH-a u središnju upravu u Beogradu.

oslobodilačke odbore, ni federalne jedinice i njihovu organizaciju. Postojala je stoga realna opasnost da ti stari a potrebni stručni kadrovi bivših jugoslavenskih i srpskih ministarstava ne prevagnu u centralnim državnim organima nove Jugoslavije sa svojim naslijeđenim centralističkim i birokratskim shvaćanjima.⁵³ Zbog toga je bilo nužno popuniti barem dio važnijeg kadra centralnih ministarstava provjerenim kadrovima iz pojedinih federalnih jedinica. ZAVNOH je u to vrijeme imao najbrojniji stručni kadar, pa nije čudo da je u prvo vrijeme konstituiranja središnjih organa u Beogradu većina odlučujućih kadrova u ministarstvima središnje vlade potjecala iz organa ZAVNOH-a.⁵⁴

Na početku siječnja god. 1945. ZAVNOH kreće u oslobođenu Dalmaciju, u Šibenik, gdje mu Narodnooslobodilačka vojska osigurava mnogo povoljnije uvjete za miran organizacioni rad. ZAVNOH se sada užurbano priprema na preuzimanje vlasti u Zagrebu, jer je skoro oslobođenje cijele Hrvatske samo pitanje tjedana.

Na temelju »Uputstva o formiranju vlada federativnih jedinica«, koje je Predsjedništvo AVNOJ-a donijelo 5. travnja 1945., Predsjedništvo ZAVNOH-a sastaje se 14. travnja 1945. u Splitu na izvanredno zasjedanje, u staroj povijesnoj Gradskoj vijećnici na Narodnom trgu. Ono istoga dana donosi »Odluku o narodnoj vladi Hrvatske«⁵⁵ kao najvišem »izvršnom i naredbodavnom organu državne vlasti u Hrvatskoj« (čl. 1 Odluke). Vladu imenuje Predsjedništvo ZAVNOH-a kojemu ona »odgovara i polaže računa o svome radu« (čl. 2 Odluke). Otvarajući sjednicu Predsjedništva ZAVNOH-a, Vladimir Nator, kao predsjedatelj, podsjetio je da se ta hrvatska narodna vlada stvara upravo u »Dalmaciji, koja je kolijevka hrvatske državne ideje i hrvatske kulture, i u kojoj se najviše osjećalo, da su Srbi i Hrvati braća, kojima je koračati skupa, u sreći i nesreći«. ⁵⁶ Vlada je sastavljena iste večeri, pod predsjedništvom dra Vladimira Bakarića, tajnika JNOF-a Hrvatske. Osam dana kasnije, tj. 22. travnja 1945., vlada je izdala posebnu Deklaraciju u kojoj, uz ostalo, ističe:

»Stvaranje prve narodne vlade Hrvatske još u toku samog oslobodilačkog rata protiv tuđinske okupacije dokazom je, da se neotuđiva, a tako dugo nepriznavana prava hrvatskog naroda na slobodu i nezavisnost ostvaruju nezadrživom snagom. Kao rezultat borbe hrvatskog naroda za slobodu i u toku oslobodilačkog rata ostvarilo se je i njegovo pravo na vlastitu narodnu vladu.«

U slijedećem stavku Deklaracije vlada naglašava »ogromno učešće Srba iz Hrvatske u zajedničkoj borbi« i proklamira da će »brižno ostvarivati prvu točku Deklaracije o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske — o ravnopravnosti Hrvata i Srba«. ⁵⁷

⁵³ L. Grešković, *Historija narodne vlasti*, Beograd 1957, str. 273—274.

⁵⁴ Obavještenje piscu od dra Lea Greškovića.

⁵⁵ Tekst Odluke o Narodnoj vladi Hrvatske vidi u knjizi »Narodna vlada Hrvatske«, 1945, bez oznake mjesta izdanja, str. 72—74.

⁵⁶ Isto, str. 11.

⁵⁷ Isto, tekst Deklaracije Narodne vlade Hrvatske vidi na str. 91—94.

U svom petomjesečnom uredovanju u Dalmaciji Narodna vlada Hrvatske donijela je niz važnih normativnih akata, među njima i »Odluku o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj«, zatim više uputstava o pomoći neopskrbljenim obiteljima boraca i žrtvama fašističkog terora.

Nakon oslobođenja Zagreba, ZAVNOH i Narodna vlada Hrvatske počinju od 20. svibnja 1945. uredovati u hrvatskom glavnom gradu Zagrebu. Umjesto dotadašnjih uputstava, ZAVNOH počinje sada izdavati svoje zakonske akte. Prvi zakon koji je donijelo Predsjedništvo ZAVNOH-a nosi naziv »Zakon o privremenom uređenju položaja državnih službenika Federalne Hrvatske«.⁵⁸

Dne 25. srpnja 1945. ZAVNOH se sastaje u starodrevnoj sabornici na Markovom trgu u Zagrebu na svoje *Četvrto zasjedanje*. Istoga dana donosi Zakon o promjeni naziva ZAVNOH u »Narodni sabor Hrvatske« da i tom promjenom imena naglasi povijesni kontinuitet hrvatskog zakonodavnog tijela kao predstavnika državnog suvereniteta Hrvatske. Tom preobrazbom ZAVNOH ujedno i završava ratno razdoblje svoga djelovanja.

Zaključak

Golema većina hrvatskog naroda odbacila je ustaške planove da svoju državnost ostvaruje pod zaštitom sila Osovine i na štetu drugih jugoslavenskih naroda. Narodnooslobodilački pokret u Hrvatskoj suprotstavio je Pavelićevoj NDH stvaranje federalne Hrvatske u novoj Federativnoj Jugoslaviji. Povezujući borbu za nacionalnu ravnopravnost s borbu za socijalizam, Komunistička partija uspješno rukovodi postepenim revolucionarnim sazrijevanjem širokih narodnih slojeva. Borba za samostalnost i ravnopravnost nacija postala je jedna od motornih snaga jugoslavenske socijalističke revolucije. Parola bratstva i jedinstva, koja se u situaciji bratoubilačkog rata mnogima činila nestvarna, postala je za kratko vrijeme snažna mobilizirajuća sila, koja je uspjela da zatrpna mnoge stare atavizme i antagonizme i otvori novu perspektivu zajedničkog života jugoslavenskih naroda.

Čitav prikazani razvojni proces dokazuje da se u toku narodnooslobodilačkog rata usporedo izgrađivala i savezna država i državnost njenih federalnih jedinica. Stvaranje savezne države na temelju Drugog zasjedanja AVNOJ-a samo je formalno, a ne stvarno, prethodilo konstituiranju njenih federalnih dijelova. Na temelju priznanja prava na samoodređenje svim jugoslavenskim narodima, stvorena je u procesu narodnooslobodilačkog rata i socijalističke revolucije federativna zajednica kao oblik udruživanja suverenih i ravnopravnih nacionalnih individualiteta. Odluke Drugog zasjedanja AVNOJ-a imaju značaj sporazuma jugoslavenskih naroda o njihovom daljnjem zajedničkom životu.

⁵⁸ Zbirka Zakona, uredaba i naredaba federalne Hrvatske, Zagreb 1945, br. 2, str. 79.

U Hrvatskoj je za vrijeme Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a bio u osnovi već završen proces konstituiranja njene vlastite državnosti. Hrvatska je u to vrijeme imala izgrađenu gotovo potpunu organizaciju nove, revolucionarne državne vlasti, na čelu sa svojim državnim Saborom. Normativni rad ZAVNOH-a bio je i prije, a naročito poslije Trećeg zasjedanja, veoma širok, raznovrstan, intenzivan i obuhvaćao je sve bitne elemente društvenog života oslobođenog, a dijelom i neoslobođenog područja Hrvatske. Sve navedene činjenice o izgradnji vlastitog aparata vlasti, o osnivanju Sabora, Vlade i Vrhovnog suda, ukazuju na to da je Hrvatska u narodnooslobodilačkoj borbi uspjela izgraditi i pravno konstituirati sve bitne elemente vlastitog državnog bića u okviru Demokratske Federativne Jugoslavije kao zajednice ravnopravnih i dobrovoljno udruženih naroda.

SUMMARY

The author gives a legal-historical survey of the creation of Federal Croatia in the National Liberation Struggle. In the introduction he says that the great majority of the Croatian people rejected Ustaši plans to form a Croatian state under the protection of the Axis powers and at the expense of other Yugoslav nations. The National Liberation Movement in Croatia opposed Pavelić's Independent State of Croatia by creating Federal Croatia (*Federalna Hrvatska*) as part of Federative Yugoslavia (*Federativna Jugoslavija*). The Communist Party successfully guided the gradual process of revolutionary maturity of the masses, linking the struggle for national equality with the struggle for socialism. The struggle for national equality became one of the moving forces of the Yugoslav socialist revolution.

The author shows in detail the creation and development of the federative union of Yugoslav nations during the war, calling attention to the fact that the federative state and the »statehood« of her six federal units were formed at the same time. The normative acts of the Territorial Anti-Facist Council of the National Liberation of Croatia (ZAVNOH), especially at its Third Session held in Topusko on 8/9 May 1944, are analysed in detail. At that Session the basic constitutional acts of the state of Croatia, a member of the Democratic Federative Yugoslavia, were passed. In the last part of the paper the author points out that the process of constituting Croatia's own state organization was already basically finished at the time of ZAVNOH's Third Session. He concludes that the federative Yugoslav state, an association of national individualities enjoying equal rights, was created during the National Liberation War and the socialist revolution.