

UDK 328 (497.5) "1942"
Izvorni znanstveni članak
Prilježeno: 8. studenog 1999.

Hrvatski državni sabor Nezavisne Države Hrvatske 1942.

NADA KISIĆ KOLANOVIĆ

Hrvatski institut za povijest, Zagreb, Republika Hrvatska

Autorica razmatra organizaciju i funkcioniranje HDS-a u NDH 1942. godine. Rad razmatra koncepciju "ustaške ustavnosti" prema kojoj je HDS-a plod autoritativnog a ne izbornog demokratskog sustava. Registrira se prisutnost i utjecaj saborske oporbe kroz rad nekih saborskih odbora.

1. Polazišta

Ovaj se rad bavi Hrvatskim državnim Saborom NDH koji je sazvan u veljači 1942. godine. Tema zaslužuje da se sustavnije pretrese jer je naposljetku ustaški sabor komadić povijesti jedne institucije s dubokim korijenima u hrvatskom državopravnom razvitku. No prije izlaganja glavnog pitanja potrebno je dati dva objašnjenja. Pod pojmom režima u tekućem se istraživanju obilježava "posebna konkretna povijesna konfiguracija neke države ili organizacije vlasti".¹ Nasuprot tome, samopostojanje hrvatske države 1941.-1945. podložno je sporovima, pa u istraživanjima naziremo barem dva pravca. U historiografiji ostaje djelotvornom teza prema kojoj NDH nije bila samostalna država jer je proglašena od fašističkih okupacijskih sila.² Preselimo li se na područje

¹ Branko CARATAN, "Politički realitet i komparativna politika: geneza jedne politološke discipline", *Politička misao* br 3, 1997., 124-147. Autor objašnjava da pojam politički sustav uključuje sve faktore koji utječu na državu, dok režim govori o načinu organizacije i osobito načinu funkcioniranja države.

² Ferdo ČULINOVIĆ, *Državnopravni razvitak Jugoslavije*, Zagreb, 1963., 240.-241. U svojoj zastarjeloj monografiji autor negira elementa državnosti NDH tvrdeći da je ona "u stvari bila samo specifičan oblik fašističke okupacije". Njegove tvrdnje prihvaća Fikreta JELIĆ-BUTIĆ u iscrpnoj monografiji *Ustaše i NDH*, Zagreb, 1977., 96 i sugerira da je NDH bila "rezultat izvanrednog ratnog stanja, suprotno odredbama međunarodnog prava. Hodimir SIROTKOVIĆ i Lujo MARGETIĆ u *Povijest države i prava SFRJ*, Zagreb, 1988., 333-335 iznose mišljenje da NDH "nije stekla uvjete samostalnog subjekta međunarodnog prava", premda je "bila organizirana kao suverena država" te dobila priznanje desetak drugih država. Takav zaključak argumentiraju konkretnim razlozima: okupacija stranih trupa, hrvatska vojska pod nje-

emigrantske publicistike, povijest NDH prezentirana je javnosti na način koji ističe da je isključivo riječ o oživotvorenju "potpuno samostalne i nezavisne države Hrvatske".³ Mogli bismo nadodati da su povijesne simplifikacije NDH rubno nagrizene. Ne mislimo samo na kritičko vrednovanje konvencionalnih vidova samopostojanja NDH (određeno državno područje, stanovništvo i ustrojena vlast) na temelju izvornoga gradiva,⁴ koliko ovdje mislimo na metodičke pristupe kojim se izbjegavaju zamke povijesne mitologizacije. S tim u vezi moguće je zamijetiti da neki istraživači NDH ne označavaju kao državu, već kao politički režim koji je pretendirao kontrolirati državni aparat, a država u pitanju je, razumije se, Hrvatska.⁵

No, vratimo se glavnoj temi HDS-a-u 1942. i pitanju u čemu je tipičnost te povijesne institucije. Ono što je manje očigledno, a što predstavlja uporišnu točku ustaške koncepcije parlamenta jest činjenica da se sabor ne smatra plodom izborne predstavničke demokracije, nego plodom autoritativnog sustava. Možemo konstatirati da je takvom položaju sabora pridonijela i teorija od koje treba početi. Pogledajmo stoga kakav model "ustavnosti" nudi ustaška pravna literatura.

1.1. Ustaški model "ustavnosti"

Dakako, znamo da NDH nije imala kodificiranu ustavnu povelju, no postoji ustaški ustavnopravni kontekst u kojem se situira i položaj HDS-a. Suvršeno je isticati da se u demokratskim sustavima ustav kao nadzakonska norma o organizaciji države i pravima i dužnostima građana smatra sredstvom protiv zloupotreba vlasti.⁶ Okrenemo li se pojedinačnim svjedočanstvima, osobito prema javnim djelatnicima koji se nisu stavili u službu Pavelića, pred njih se problem ustavne povelje postavio već u rujnu 1941. Prvi je nešto određenije progovorio Stjepan Buć, pravnik i urednik tjednika "Nezavisnost". On je sučelio Pavelića s potrebom konstituiranja sabora koji bi "donio odnosno sankcionirao i norme za našu državnu organizaciju". Buć drži da je sabor najveći "autoritet" u narodu i institucija koja je "čvrsto srasla s narodnim organiz-

mačkim zapovjedništvom, bitna pitanja rješavaju okupatori i nakraju pučanstvo se masovno pridružuje Narodnooslobodilačkoj vojsci i Partizanskim odredima Jugoslavije.

³ IVO KORSKY, *Hrvatski nacionalizam*, Zagreb, 1991., 119.

⁴ Da se ti vidovi moraju dublje analizirati nedavno je upozorio Đuro DEGEN u diskusiji u povodu 50. obljetnice početka antifašističke borbe "Hrvatska 1941.", *Časopis za savremenu povijest* 1-3 (23), Zagreb, 1991., 75-83.

⁵ B. CARATAN, nav. dj. 137-138, izbjegava jednostruku optiku naglašavajući da na prostoru Hrvatske 1941.-1945. "postoje dva u građanskom ratu suprotstavljena politička režima: ustaški i partizanski pokret, koji su se borili za kontrolu nad potencijalnim hrvatskim državnim teritorijem i za kontrolu državne vlasti".

⁶ Sama ideja ustava kao najvišeg akta u državi i osnovnog izraza suvereniteta naroda najprije je zaživjela u engleskim kolonijama Sjeverne Amerike koje su nakon rata za nezavisnost 1776. organizirale svoje države i državne ustave (Virginia, Massachusetts). Prvu ustavnu povelju u Europi donijela je ustavotvorna skupština u Parizu 1791. Izuzetak od ostalih država je Engleska koja nema pisani ustav nadzakonske snage.

mom" pa bi po njegovu sudu sazivanje sabora javno mijenje prihvatilo s najvećim odobravanjem.⁷ Na poslijetku, zbog nedostatka pisane ustavne povelje Buć naziva NDH "kućom bez svoja četiri zida" u kojoj vlada "kaos".⁸

Ipak, novi ustaških intelektualni sloj koji je nastupio u ulozu tumača državnog ustroja smatrao je da NDH ima pravne elemente ustava. Među raspoloživim tekstovima iz kojh se nazire slika onoga što se naziva ustaška ustavna koncepcija, najprikladniji su radovi Eugena Sladovića (1882.-1960.), doktora prava i rektora Ekonomsko-komercijalne visoke škole u Zagrebu. Sladović smatra da državni život više ne teče pod znakom tradicionalne baštine "liberalnog dualizma država - društvo", već pod znakom novoga modela "država - pokret - narod". Riječ je o tome da se kao referentni okvir za tumačenje državnoga ustroja NDH nadaje totalitarna država po uzoru na njemačke teoretičare nacionalsocijalizma, osobito prema idejama Carla Schmidta. Do takvog zaključka dolazimo tekstualnom raščlambom Sladovićeve studije "Državni ustav i državno pravo".⁹ U središtu Sladovićeve revizije našao se i status HDS-a, koji više nije najviša zakonodavna vlast iznad izvršne i sudske vlasti. Opišimo slijed kojim se dolazi do takva zaključka. Sladović precizira da je ustav "dina-mična", a ne formalna kategorija pa svaka "država kao politička organizacija mora po svom biću imati ustav, na oblikovanje kojeg utječe njezina osobitost, povijesna predaja i narodni individualitet kao i suvremeni politički život s novim idejama, a koji zajamčuje politički narodni opstanak u vlastitoj nezavisnoj državi".¹⁰ Po njemu je dominantna tendencija u regulaciji političke vlasti u NDH utvrđena pisanim dokumentima, a to znači da se može govoriti o ustavnosti NDH iako ona nema svečanu povelju o organizaciji vlasti i pravima i dužnostima građana. Koristeći se pojmom ustava u širem smislu, Sladović pod ustavom NDH podrazumijeva norme koje reguliraju politički sustav, a "nalaze se u različitim državnim zakonima, međunarodnim ugovorima i običajnom ustavnom pravu". Na pitanje što čini ustav NDH Sladović navodi sljedeću skupinu normi: državnopravne izjave Poglavnika NDH koje se tiču ustava i ustavne organizacije, zakonsku odredbu o Zvonimirovoj kruni, međunarodne ugovore o određenju granica NDH, zakonsku odredbu o državnom grbu i zastavi NDH, Načela hrvatskoga ustaškog pokreta, Ustav Ustaše hrvatskog oslobodilačkog pokreta, zakonsku odredbu o državljanstvu, zakonsku odredbu o Hrvatskom državnom saboru, zakonsku odredbu o državnoj vladi NDH, zakon-

⁷ Hrvatski državni arhiv (HDA), Hrvatski državni sabor (HDS), Predsjednički spisi (PS) br. 755 od 26. listopada 1943.

⁸ HDA, HDS-a, PS br. 811/43: Pismo S. Buća N. Mandiću od 22. listopada 1943. Bućov krajnji zaključak jest da "Hrvatski narod u 95 posto smatra dosadašnju vladavinu i dosadašnju politiku kao sebi protivnom i neprijateljskom".

⁹ O tom pitanju smatra se najkompetentnijom njegova rasprava tiskana u tri nastavka, E. SLADOVIĆ, "Državni ustav i državno pravo", *Hrvatska smotra* (dalje HS) br. 7-8, 1942., 443-457; br. 9, 1942., 522-533; br. 10, 1942., 601-607.

¹⁰ E. SLADOVIĆ, "Državni ustav i državno pravo", HS 7-8, 1942, 443-444.

ske odredbe o vojsci NDH, zakonsku odredbu o rasnoj pripadnosti, zakonsku odredbu o zaštiti arijske krvi i časti hrvatskog naroda itd.¹¹

Postavlja se pitanje kako je HDS uklopljen u ciljeve totalitarne države. Sladovićev je polazište da je u NDH "politički ukinut demo-liberalistički parlamentarizam i na njegovo mjesto postavljena autoritativna vladina forma". Tražanje za definicijom državnog ustroja NDH Sladović završava zaključkom da je "prema organizaciji svojih središnjih institucija hrvatska država autoritativna država na demokratskoj podlozi". Slijedom toga sam pojam suverenosti "leži kod naroda s ograničenim reprezentativnim sustavom". U takvim okolnostima odbacuje se načelo trodiobe vlasti i daje se primat državnom poglavaru, tj. poglavniku koji je "glava i predstavnik države i državnog vrhovništva, koje je uključeno u mističnoj Zvonimirovoj kruni". Dakle, ovdje se kao čimbenik djelotvornosti i stabilnosti države nudi državni poglavar koji je "vrhovni zakonodavac, vrhovni glavar državne uprave i vrhovni zapovjednik vojske i vođa hrvatskog ustaškog pokreta". Tako se dolazi do problematične teze o prevazi izvršne vlasti spram sabora. Sladović tvrdi da je u NDH "egzekutiva neodvisna od državnog sabora i nije ovisna od slučajnih eventualnih parlamentarnih većina i kombinacija", te da "državni vođa-Poglavnik i državna vlada stoje u državi na prvom i vodećem mjestu, a kao organi narodnog suvereniteta predstavljaju legitimne zastupnike i tumače narodne volje".¹²

No, ovaj radikalna nalaz o neovisnosti izvršne vlasti unio je stanovitu pomutnju među ustaške duhove, budući da je sabor oduvijek bio dom i simbol "hrvatskog povijesnog državnog prava". Zapravo, riječ je o državnom (ustavnom) pravu kojim se u povijesnom slijedu hrvatskom saboru jamči položaj vrhovnog tvorca prava. Stoga pokušajmo utvrditi u kojoj se mjeri ustaška ideologija koristi izvedbenicom toga pojma.

1.2. HDS i "hrvatsko povijesno državno pravo"

Pojam "hrvatskog povijesnog državnog prava" prikladno je korišten u gotovo svim hrvatskim državotvornim programima tijekom 19. stoljeća. Njegova nužna sastavnica jest neprekinuti suverenitet hrvatske države kao i sudjelovanje konstituante, tj. sabora u zasnivanju svih državnopravnih veza.¹³ Ustaška ideologija poziva se na taj izraz državotvorne svijesti što se dobro može vidjeti u kampanji tijekom zasjedanja HDS-a u veljači 1942. godine. Ustaški tisak bi-

¹¹ E. SLADOVIĆ, "Državni ustav i državno pravo", HS 9, 1942, 525-527.

¹² Isto, 529.

¹³ Hrvatsko državno pravo predstavlja kamen temeljac hrvatskih državnopravnih nazora 19. i u prvim desetljećima 20. stoljeća. Središnja teoretska postavka hrvatskog državnog prava temelji se na neprekinutom suverenitetu hrvatske države i stajalištu o zasnivanju i izmjeni državnopravnih veza na temelju ugovora koji sklapa suverena hrvatska država uz sudjelovanje konstituante tj. Sabora. Zanimljivu i iscrpnu analizu tradicije hrvatskog državnog prava donosi M. Stefanovski u knjizi *Ideja hrvatskog državnog prava i stvaranje Jugoslavije*, Beograd, 1955.

lježi rastuću suglasnost da se "situacije i odluke o Hrvatskoj stvorene izvan, bez ili protiv sabora nisu mogle održati" te da su "predstavljale nenormalno i nezdravo stanje". Tako piše T. Mortigijija koji tvrdi da je "očevidna i nesumnjiva vrijednost hrvatskog državnog prava kao političkog čimbenika u životu hrvatskog naroda, a iz toga proizlazi sva važnost ustanove, koja je ta prava, koja je našu državnost predstavljala i čuvala. To je stara ustanova hrvatskog sabora". No, ključ za razumijevanje hrvatskog državnog prava, po njemu je njegov "subjekt i nosilac", a to je "sam hrvatski narod u poviestnom i organskom vidu". Iz toga proizlazi da bi "hrvatsko državno pravo bilo živo i da se nije održala ustanova hrvatskog sabora, da nije sabor - uz časovita nasilna prekinuća - djelotvorno vršio državnost, pa bila ta i okrnjena ili se protezala samo na ostatke ostataka nekad slavnog hrvatskog kraljevstva".¹⁴

Napokon ni sam Pavelić nije popustio kušnji da se u Zakonskoj odredbi o HDS-u od 24. siječnja 1942. u čl. 1. poziva na "hrvatsko poviestno državno pravo". Znakovito je da je i u svojoj svečanoj besjedi u HDS-u 23. veljače 1942. dao hrvatskome državnome pravu klasičan izraz ustvrdivši da je sabor "skladno sa dobom i duhom vremena nosilac hrvatske narodne volje, on je žarište narodnog i državnog života, on je luč, koja vječno svietli na hrvatskom obzorju i obasjava hrvatsku zemlju nikad nepomračljivim svjetlom neprekinitosti i trajnog bivstvovanja hrvatskog i narodnog života".¹⁵

Kao što se može i očekivati, baština "hrvatskog povijesnog državnog prava" ne nalazi odraza u autoritativnoj strukturi ustaške vlasti. S jednom iznimkom koju vrijedi zabilježiti. Naime, u snažnoj antijugoslavenskoj kampanji koju pokreću ustaški čelnici, HDS 28. veljače 1942. proglašava ništavnim ulazak Hrvatske u jugoslavensku državu 1918. godine. Ta odluka obnoviteljskog naboja ovako je glasila: "Hrvatski državni sabor kao predstavnik hrvatskog naroda u svom njegovom historijskom i državnom obsegu izjavljuje, da su svi državni čini, koji su od 1. prosinca 1918. godine i poslije toga sve do osnutka NDH dana 10. travnja 1941. god. doneseni, a tiču se hrvatskog naroda i državne njegove samobitnosti, za nj bez svake pravne moći i zato ništetni. Ujedno ovaj HDS izjavljuje, da sve državne čine, donesene prigodnom osnutka NDH i poslije toga do danas, pozdravlja i prihvaća u punoj moći na čitavom državnom području hrvatskog naroda".¹⁶

¹⁴ Tijas MORTIGIJA. "Hrvatski sabor i naša državnost", *Spremnost* od 1. ožujka 1942. Mortigijija ističe da su zbog toga Srbi i njihovi eksponenti bili "uporni neprijatelji hrvatskog državnog poviestnog prava", osobito navodeći ocjene Danila Dimovića iz 1897. prema kojima to pravo "nije u skladu s prirodnim pravom Srba i Hrvata, jer je partikularističke naravi, jer ne obuhvaća čitav narod", te da je "rudimentalna pojava, koja je samo za prošlost od važnosti". Ovakva nastojanja A. Starčević je usporodio s pričom o liscici koja je izgubila rep, a onda je savjetovala drugarice da i one otrgnu repove.

¹⁵ Poslanica poglavnika Nezavisne Države Hrvatske dr. Ante Pavelića članovima okupljenima na Hrvatskom državnom saboru u glavnom državnom gradu Zagrebu na dan 23. veljače 1942. godine, u *Brzopisni Zapisnici prvog zasjedanja Hrvatskog državnog sabora u Nezavisnoj Državi Hrvatskoj godine 1942.* (dalje BZ HDS-a), Zagreb, 1942., 5.

¹⁶ Zapisnik IX. sjednice HDS-a od 28. veljače 1942, u BZ HDS-a, Zagreb, 1942., 156. Zaključak je objavljen nakon Pavelićeve potvrde u *Narodnim novinama* od 14. ožujka 1942.

Da bismo u potpunosti objasnili spomenutu saborsku odluku, treba uzeti u obzir da se dio zaključaka Hrvatskog sabora od 29. listopada 1918. smatra ipak pravovaljanim, i to onaj u kojem su razriješeni svi državno-pravni odnosi između Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije sa Kraljevinom Ugarskom i Carevinom Austrijom. Izričito se tvrdi da Narodno vijeće SHS nije imalo ovlaštenje hrvatskoga sabora da "prije konstituante ili mimo konstituante provede ujedinjenje suverene hrvatske države sa Kraljevinom Srbijom i Crnom Gorom, kao što nije imalo ovlaštenje, da je podvrgne pod vladavinu dinastije Karađorđević, niti je imalo ovlaštenje da preda sastav vlade prestolonasljedniku Aleksandru". Štoviše, u svojim nastupima zastupnici se očituju za tradicionalnu ideju suvereniteta naroda. Tako Mirko Košutić ističe da pravo samoopredjeljenja "nije samo pravo jednog pokoljenja naroda, nego je to pravo cjelokupnog naroda". Stoga se "niti čitava generacija hrvatskog naroda, koja je živjela u godini 1918. ne bi mogla, kada bi to i bila htjela, obvezati za hrvatski narod, odreći njegova prava narodnog samoodređenja za buduća njegova pokoljenja".¹⁷

1.3. Stališka odlika HDS-a

Napokon, ne treba previdjeti ni projekt "stališkog" sabora. Preciznije, novost ovog koncepta sastojala se u konstituiranju HDS-a kao socijalnog, a ne političkog predstavništva. Zacijelo je taj koncept sabora samo u retoričkoj formi ostao konzistentan. On je odraz onodobne teorije o političkoj demokraciji kao otuđenju, što pokušavaju dokazati i protagonisti "stališkog korporativizma", poput E. Sladovića koji tvrdi da se stališkim sustavom "prevladava doktrinarni individualizam". Sladović stavlja težište na "organičko shvaćanje društva, prema kojemu se njegova političko-gospodarska stvarnost ne bazira isključivo na pojedincima, nego na obiteljima i stališima (korporacijama) s društvenim (socijalnim) funkcijama". U skladu s mišljenjem da je društvo "hrpa ili zbroj pojedinaca s posve sebičnim ciljevima" smatra se da je država ta koja "mora nastojati uravnotežiti u slobodnoj igri društvenih i narodno-gospodarskih snaga". Oдавde nije dalek korak do zaključka da se zakonodavna funkcija kao "osobito važna zadaća hrvatske države ne vrši prema načelima parlamentarne demokracije". To je za HDS u cjelini značilo da "nije uspostavljen kao institucija demokratskog političkog sustava ni kao poprište stranačkog nadglasavanja nego kao predstavnik hrvatskih narodnih stališa po suvremenom obliku i sadržaju". Shodno tome, smatra Sladović, u HDS-u bit će "zastupani svi probići društvenog (socijalnog), duhovnog i narodno-gospodarskog života, a raspravljat će i prihvaćati opće smjernice i podloge za državne zakone bez gubljenja vremena u dugim debatama i političkom mešteranju".¹⁸

¹⁷ Mirko KOŠUTIĆ, "Ništetnost državno-pravnih čina od 1918. i dalje do 10. travnja 1941. za Hrvatsku i hrvatski narod", *Spremnost* od 15. ožujka 1942.

¹⁸ E. SLADOVIĆ, "Državni ustav i državno pravo", HS 9, 1942, 529.

Bliskost ovim stavovima izkazuje i vodeći ustaški publicist Tijas Mortigijija koji rješava povijesni status sabora tako što ga proglašava "stališkom" institucijom. Njegova teza o hrvatskom saboru koji "stoljećima bješe stališko tijelo i predstavništvo (*Status et Ordines*), kao u drugim državama i zemljama kruga europskog i društvenog razvitka", ne može posve izdržati povijesnu provjeru.¹⁹ Napokon, u njegovim tekstovima možemo uočiti tipičnu ustašku odbojnost spram izbornoj demokraciji, koju Mortigijija smatra odgovornom za činjenicu da je sabor u svom sastavu imao "nehrvatske i protuhrvatske elemente". On je protiv izborne geometrije i liberalističko-demokratskog sustava i zalaže se za povratak "starim baštinjenim predajama, našim oblicima političkog života, stališkom predstavništvu". HDS će biti suvremeno staleško predstavništvo u kojem će "svi stališi i snage hrvatskog naroda doći neposredno do punog izražaja", zaključuje Mortigijija.²⁰

Zanimljiva informacija iz izvješća njemačkoga generala Glaise v. Horstenau Vrhovnom zapovjedništvu Wehrmachta od 25. veljače 1942. pomaže nam da shvatimo zašto je Pavelić gorljivo zagovarao "profesionalno staleško predstavništvo". Glaise tvrdi da on želi "zaobići probleme vejoispovijesti i nacionalnosti" te da aktualni sabor označava "samo jednom prolaznom pojavom". No, unutrašnja kriza u zemlji činila je neke saborske zastupnike mnogo realističnijima. Takav je bio Vinko Krišković, profesor prava i predsjednik saborskog odbora za pravosuđe i bogoštovne poslove. Po njegovom sudu staleški sabor nije moguće formirati obzirom na duboki unutarnji sukob i posve "nerazjašnjen odnos" između državnih tijela i političkih autoriteta.²¹

Kada govorimo o Pavelićevoj presudnoj ulozi u oblikovanju HDS-a, trebalo bi posvetiti i koju bilješku njegovom duhovnom odnosu spram parlamentarizmu.

1.4. Pavelićev stav spram parlamentarizma

S tim u vezi vrijedno je pažnje zapažanje ustaškog suvremenika Matije Kovačića koji drži da u Pavelićevu postoje dva različita povijesna lika: jedan "revolucionar koji je dao svoju prilogu osnutku NDH" i drugi negativni lik u svojstvu "Poglavnika".²² Nije posve neutemeljena pretpostavka da se ta dvojnost očituje u Pavelićevom poimanju parlamentarizma. U svjetlu političkog aktivizma dvadesetih, preciznije između 1918. i odlaska u emigraciju 1929. Pavelić se

¹⁹ Teza o staleškom ustroju sabora ne može se potkrijepiti izvornim podacima imamo li na umu da je prvi hrvatski građanski Sabor Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije zasjedao 1848. te da se sastojao od 192 biranih zastupnika i neodređenog broja virilista koji postaju članovi Sabora bez izbora (svi punoljetni knezovi, grofovi i baruni, svi viši državni dužnosnici, veliki župani, podban, biskupi idr.). Usp. I. Beuc, *Povijest institucija državne vlasti Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije*, Zagreb, 1985., 253-255.

²⁰ T. MORTIGIJA, "Hrvatski sabor i naša državnost", *Spremnost* od 1. ožujka 1942.

²¹ *Zbornik dokumenata i podataka o narodnooslobodilačkom ratu naroda Jugoslavije*, Beograd, 1976., XII/2, 163.

²² Matija KOVAČIĆ, *Od Radića do Pavelića, Hrvatska u borbi za svoju samostalnost, uspomene jednog novinara*, München-Barcelona 1970., 151.

predstavlja kao klasičan građanski političar koji se za promicanje hrvatskih interesa koristi političkom borbom u beogradskom parlamentu. Njegovu politiku nakon dolaska na vlast u NDH 1941. doista je teško protumačiti drukčije nego što je sustavna težnja da osigura vlast ustaša, oduzme pravo javnog djelovanja svim drugim političkim skupinama i sabor svede na politički ukras. Pogledajmo kako su ta dva vida Paveličeve ličnosti združena u njegovim saborskim nastupima.

Ne čudi nas da je Pavelić kroniku hrvatskog parlamentarizma završavao s 29. listopada 1918. i da je taj nadnevak smatrao "posljednjim saborskim razdobljem" poslije kojeg nastaje neka vrsta uzurpacije hrvatskih zemalja od strane Kraljevine Jugoslavije. Riječ je o tome, smatra Pavelić, da Hrvatski sabor 1918. "nije bio niti zaključen, niti razpušten, nije se više poslije toga mogao sastati, jer je dne prvog prosinca tisuću devedesto osamnaeste godine silom i prevarom bilo provedeno uključenje hrvatskih zemalja u jednu novu nepravednu i neprirodnu versajsku državnu tvorevinu".²³

U svakom slučaju, svi elementi građanskoga političkog sustava: političke stranke, parlament i javno mišljenje, 1941. postaju s Paveličevog stajališta političko antikvarstvo. Može se čak reći, da je deklamatorna demokracija za Pavelića manjkavost. Zato podrugljivo govori da stranački parlamentarni zastupnici "govore kroz prozor", "nadmudruju se" ili "stvaraju jedan, dva, tri tabora Hrvata, koji noževima jedan na drugog idu". Jedan ulomak iz njegove saborske besjede 28. veljače 1942. potvrđuje da parlamentane demokracije smatra neredom. Pavelić želi "izbrisati riječ demokracija iz ustaškog rječnika" zato da se "izbrišu sramotne uspomene koje je demokracija iza sebe ostavila". On misli na jugoslavenski parlament duboko uvjeren da je demokracija ubila S. Radića: "Tko je mogao raditi u beogradskom parlamentu, tko je mogao ozbiljno govoriti u beogradskom parlamentu, tko je govorio? - Govorio je Stjepan Radić, te je zato morao i poginuti".²⁴

2. Sastav i nadležnost HDS-a

Nakon što smo vidjeli kako je ustaško vodstvo pokušalo odvojiti hrvatski sabor od njegove demokratske građanske biti, možemo nastaviti s organizacijom i zbiljskim tijekom njegova funkcioniranja. Opći zaključak o HDS-u već je pred nama i odgovara zapažanju da je ta stranica povijesti zaključena potpunom marginalizacijom najvišega zakonodavnog tijela.²⁵ Taj radikalni zaključak ipak nije raščlanjen do određenih potankosti, pa ćemo pokušati utvrditi

²³ Poslanica poglavnika NDH dr. Ante Pavelića članovima okupljenim na Hrvatskom državnom saboru u glavnom gradu Zagrebu na dan 23. veljače 1942. godine u BZ HDS-a, Zagreb, 1942. 5.

²⁴ Govor A. Pavelića u HDS-u 23. veljače 1942, u BZ HDS-a, Zagreb, 1942, 158.

²⁵ Iako je bibliografija radova o NDH prilično narasla, nema temeljne studije o HDS-u. Sažet pregled ustrojstva i rada HDS-a donosi Hrvoje MATKOVIĆ, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, Zagreb, 1994, 77-81; Vidi također F. JELIĆ BUTIĆ, *Ustaše i NDH*, 140-150.

kronologiju svih ključnih trenutaka u kojima je HDS pretrpio konstitucijska ograničenja. Treba odmah uočiti da je takav status sabora prije svega spregnut s ograničenjima koja mu je nametnuo državni poglavar Pavelić svojim zakonskim odredbama.

Organizacija i nadležnosti HDS-a izvršena je po nalogu najužeg ustaškoga vrha, preciznije dvije susljedne zakonske odredbe koje je obznanio državni poglavar. Prvi izvor koji se nudi za analizu jest Pavelićeva kratka *Zakonska odredba o Hrvatskom državnom saboru* od 24. siječnja 1942. kojom je određen sastav i vrijeme trajanja sabora. Drugi je izvor Pavelićeva *Zakonska odredba o poslovniku Hrvatskog državnog sabora* od 20. veljače 1942. kojom propisuje procedura saborskog poslovanja.

Poradi preciznosti počnimo tvrdnjom da je Pavelić u funkciji državnog poglavara sazvao HDS 23. veljače 1942. godine u Zagrebu. U vremenu od 23. do 28. veljače održano je devet plenarnih sjednica. Na prvobitnom je popisu zastupnika bilo 217 osoba, no pouzdano znamo da je sabor na prvom zasjedanju verificirao 143 zastupnička mandata.²⁶ HDS je ponovo sazvan na svečanu obljetničku sjednicu 10. i 11. travnja 1942. a zatim na zaključno zasjedanje 28. prosinca 1942. Pavelić se početkom 1944. bavio mišlju sazivanja HDS-a pa je 5. travnja 1944. dopunio zakonsku odredbu od 24. siječnja 1942. kojom se trajanje sabora određuje do šest mjeseci nakon svršetka rata. U novom sazivu Sabora našli bi se predstavnici znanosti i umjetnosti, državni saveznici i saveznici svih saveza postrojenih u Glavnom savezu staleških i inih postrojba.²⁷

Budući da HDS-a nije bio organizam izbornoga demokratskog tipa, potrebno je razmotriti način na koji su izabrani zastupnici. Naime, ključ za sastav Sabora odredio je Pavelić već spomenutom *Zakonskom odredbom o sazivu HDS-a* kojom je mandat dodijelio članovima Hrvatskoga sabora iz 1918. i 1938., predstavnicima nacionalnih stranaka i ustaškim dužnosnicima. Tako su pozvani: osnivači i doživotni članovi Glavnog odbora bivše Hrvatske seljačke stranke, članovi vijeća bivše Hrvatske stranke prava izabrani 1919. godine, doglavnici, poglavni pobočnici i povjerenici u Glavnom ustaškom stanu Hrvatskog ustaškog oslobodilačkog pokreta i dvojica predstavnika njemačke narodne skupine. Pavelićeva *Zakonska odredba o HDS-u* propisuje saborsku nepodudarnost (inkompatibilitet). Ovo načelo u praksi znači da članovi Sabora nisu mogli biti djelatni državni ili samoupravni činovnici. No, odredba poznaje izuzetke od pravila nepodudarnosti pa se tako ministri, državni tajnici, poslanici,

²⁶ Popisi pozvanih objavljeni su u *Narodnim novinama* od 7. i 10. veljače, 7. ožujka i 7. travnja 1942. Verifikacijski odbor Sabora potvrdio je 23. veljače 1942. da je ovjerovio 143 vjerodajnice saborskih zastupnika. BZ HDS-a, Zagreb, 1942, 12. Odbor za ovjerovljenje članova i nepovredivost HDS-a potvrdio je 31. ožujka 1942. popis od 198 članova sabora, s tim da se 16 članova zahvalilo na časti, 10 ih se ispričalo, a sudbina 4 zastupnika bila je nepoznata. HDA, HDS, Odbor za ovjerovljenje članova i nepovredivost. Izvješće od 31. ožujka 1943.

²⁷ *Hrvatski narod* od 8. travnja 1945. Vidi. također. J. JAREB, "Bilješke sa sjednice Doglavničkog vijeća 1943-1945.", *Hrvatska Revija, Jubilarni zbornik 1951-1975*, München – Barcelona, 1976, 196.

veliki župani, generali, sveučilišni profesori i načelnici općina ne smatraju državnim činovnicima u užem smislu, dakle oni se mogu koristiti pasivnim izbornim pravom.

Politička homogenost Sabora učvršćena je odredbom, po kojoj je članstvo u HDS-u zabranjeno osobama koje su se "ogriješile o probitke NDH ili povriedile čast i ugled hrvatskog naroda". Izdavanje vjerodajnica i objava konačnog popisa članova HDS-a u Narodnim novinama pala je u dužnost predsjedniku Vrhovnog suda.

Pavelićeva *Zakonska odredba o HDS-u* poznaje kategoriju imuniteta - "nepovredivosti" zastupnika. To znači da zastupnik bez odobrenja Sabora nije mogao biti lišen slobode niti se protiv njega mogao pokrenuti kazneni postupak od dana polaganja prisega do završetka dužnosti. Osim sastava, Pavelić je odredio i vrijeme trajanja Sabora do konca 1942. Nakon njegova utihnuća najavio je novu zakonsku odredbu o ustrojstvu Sabora²⁸

Nema dvojbe da je Pavelić bio veliki režiser HDS-a u kojem je promovirao skupinu ljudi istog političkog uvjerenja. Dakako, računao je i na grupaciju stranačkih pristaša HSS-a, no u njih možemo zamijetiti absentizam. O tome svjedoči podatak da su u Sabor pozvana 93 mačekovca, te da ih se odazvalo šezdesetorica.²⁹ Što se tiče stranačkih čelnika HSS-a, mnogi su se zahvalili na časti, između ostalih Ljudevit Tomašić, ili su se opravdali "starošću i bolestima". Čini se da je pravi razlog bio podcjenjivanje utjecaja i sljedbe Vladka Mačeka od strane ustaša. Tako se A. Pap očitovao kako ne želi sudjelovati u radu HDS-a "jer nije određen i dr. Maček, koji je vodio politiku na osnovu datog povjerenja od narodnih zastupnika".³⁰

Nije potrebno osobito isticati da se unutrašnja organizacija rada predstavničkog tijela u pravilu određuje poslovníkom koji u pravilu donosi samo predstavničko tijelo. No, Pavelić je osim sastava i trajanja, odredio i unutrašnju organizaciju i nadležnost Sabora. Ostaje nam vidjeti kako je Pavelićeva *Zakonska odredba o poslovanju Hrvatskog državnog sabora* datirana 20. veljače 1942. riješila ta pitanja.

Ponajprije, Pavelić saziva Sabor i određuje datum zasjedanja a samo zasjedanje otpočinje njegovom svečanom Poslanicom. Saborske sjednice su redovito javne, ali se na prijedlog predsjednika ili desetorice članova Sabora javnost mogla isključiti.

Posebno valja naglasiti da je *Zakonskom odredbom o poslovanju HDS-a* unaprijed određena i osnovna unutarnja tijela Sabora. Želimo li ovdje reproducirati ustroj Sabora, kažimo da su tijela njegova unutrašnjeg radnog mehanizma sljedeća: stalni saborski odbori, *ad hoc* odbori, upravni odbor Sabora, pred-

²⁸ Zbornik zakona i naredaba Nezavisne Države Hrvatske (dalje ZZN NDH), Zagreb, 1942., sv. 1.-XXXVII. broj 1-1947, 93-94, *Zakonska odredba o Hrvatskom Državnom Saboru* potpisana 24. siječnja 1942. i proglašena u Narodnim novinama br. 22 od 27. siječnja 1942.

²⁹ Taj podatak kao i popis pozvanih i onih koji se pozivu nisu odazvali donosi F. JELIĆ BUTIĆ, *Hrvatska seljačka stranka*, Zagreb, 1983., 64-65.

³⁰ HDA, HDS, Spisi ureda HDS-a, br. 232/42.

sjednik Sabora i dva potpredsjednika, saborski bilježnici, saborska pisarna i saborski rednik.

Saborski odbori su osnovna unutrašnja koordinirajuća tijela jer se unutar njih predviđa rasprava o nacrtima zakona. Pavelićeva zakonska odredba o poslovanju HDS-a uspostavlja devet stalnih odbora: za rizničarske poslove, za narodno gospodarstvo i promet, za nastavne poslove, za pravosudne i bogoštovne poslove, za društveno-udružbene poslove, za molbenice, za ovjerovljenje članstva sabora i nepovredivost, za saborske poslove. Navedeni odbori imaju 15 članova, dok je odbor za molbenice i za saborske poslove imao pet članova. Za pojedine poslove Sabor je mogao izabrati odbore prema potrebi.

Ime koje zaslužuje našu pozornost jest Marko Došen (1859. - 1944.) predsjednik Sabora. Nekadašnji zastupnika Starčevićeve stranke prava u Hrvatskom saboru (1913.-1918.), osnivač i urednik gosičkog tjednika *Hrvat*, jedan od organizatora Velebitskog ustanka (1932.), a zatim politički emigrant - unatoč svom ugledu i visokoj saborskoj funkciji potpuno je izoliran.³¹ Uostalom, najrječitiji primjer daje nam sam Pavelić koji je nastojao da što manje vidi predsjednika Sabora. Došen je pred smrt, koja ga je zadesila 7. rujna 1944., shvatio da njegova generacija, koja je pokušala pretvoriti u stvarnost nauk i poruku oca domovine A. Starčevića, nije uspjela.³²

Uz predsjednika Došena treba spomenuti imena dvojice potpredsjednika, prvaka HSS-a iz Dalmacije, liječnika i diplomata Josipa Berkovića i sarajevskog odvjetnika Hifiziju Gavrana Kapetanovića. Među četvoricom saborskih bilježnika našli su se Ivan Majcan, Sava Besarović, Ferdinand Gasteiger i Mesud Kulenović. Saborski rednik bio je bivši ravnatelj Ravnateljstva ustaškog redarstva Božidar Cerovski.

Prema točki 21. *Zakonske odredbe o poslovanju HDS-a* svi članovi Sabora čine Upravni odbor Sabora.

Najzad, Poslovnik propisuje i uspostavu Saborske pisarne koja se sastoji od blagajničkog, brzopisnog i dnevničarskog osoblja, pod vodstvom posebnog ravnatelja.

³¹ Pohvalu Došenu ovako je sažeo K. Šegvić u pismu koje mu je uputio 5. travnja 1943.: "Bio bih sretan kada bih znao, da u tom ustaškom saboru imade barem deset starčevićanaca, ako ne starčevićanaca Došenova kova, onda barem epigona", kaže Šegvić i nastavlja: "Nu poviest će iznijet kako su kroz dvije godine nove mlade hrvatske državnosti ušli ljudi, koji nisu sijali, ljudi koji se koriste tuđim radom, ljudi koji rastaču a ne grade: crvi koji ubijaju Život". HDA, HDS, PS br. 657/43.

³² Vladimir Židovec svjedoči da Došen nipošto nije bio podržavatelj Pavelića, te da mu se "s dubokom žalošću i ogorčenjem tužio na to što se dešava u toj NDH. Govorio mi je o svojim uzaludnim naporima da se to spriječi. O svojoj zamisli, da Hrvatski sabor, koji je imao tako veliko povijesno i simboličko značenje u političkom životu hrvatskog naroda, bude što prije izgrađen u jednu jaku i zdravu ustanovu (...). A samog starinu Došena dr. A. Pavelić je izbjegavao gdje je samo mogao, pa su mjeseci znali proći, da ga nije ni pozvao sebi". HDA, Republički sekretarijat unutrašnjih poslova SRH 013.0 /56, Vladimir ŽIDOVEC, "Moje sudjelovanje u političkom životu", 125.

Budući da je osnovna nadležnost predstavničkih tijela donošenje zakona, apsolutno je neobično da mu se ograničava zakonodavna inicijativa. Upravo tim smjerom išla je Pavelićeva *Zakonska odredba o poslovanju HDS-a*. Pogledajmo sada kako je slijedom te odredbe HDS-a zapravo bio zakonodavac na glinenim nogama.

2.1. Državni poglavar i vlada supstituiraju zakonodavnu nadležnost HDS-a

Ne treba posebno isticati da, prema kategoriji donošenja normi, u državi razlikujemo zakonodavnu, upravnu i sudsku vlast. Zadiranje izvršnih tijela u nadležnost zakonodavca rezultira poremećajem ravnoteže između zakonodavnog tijela i izvršnih organa. Ista se obilježja mogu primjetiti u NDH gdje zakonodavnu djelatnost Sabora nadomješta državni poglavar i vlada odredbama sa snagom zakona. Ustaški vrh smatra da je supstitucija zakonodavnoga tijela politički prihvatljiva jer se zemlja nalazi u stanju unutrašnje pobune i rata. To posebno vrijedi za Pavelića, prisjetimo li se njegove besjede u Saboru 28. prosinca 1942. u kojoj sugerira da će HDS biti "prielazni Sabor" tj. sabor koji "ne bi donošao i stvarao zaključke i zakone dalekosežne zamašitosti, jer zaključci i zakoni koje donosi Sabor, moraju biti od trajne vrijednosti. U iznimnim prilikama primjenjuju se i iznimni zakoni".³³

Već smo vidjeli da je pravni teoretičar Sladović tvrdio kako poglavnik NDH raspolaze većim ovlastima od Sabora, a sada pogledajmo kako je tu ideju razradila *Zakonska odredba o poslovanju HDS-a*.

Prvo što moramo istaknuti jest da je izvršna vlast supstituirala zakonodavnu funkciju HDS-a. To ćemo najpotpunije objasniti analizom ovlasti državnoga poglavara. *Zakonskom odredbom o poslovanju HDS-a*, tj. poslovníkom je propisano da su zastupnici dužni nazočiti saborskim sjednicama i na njima odlučivati. Također su dužni nazočiti sjednicama odbora i odlučivati samo u onim odborima čiji su članovi. Nadalje, zastupnici imaju pravo davati pismene prijedloge svim odborima preko predsjedništva Sabora. Propisuje se da su predmet saborske rasprave i odlučivanja prijedlozi odbora, prijedlozi Vlade i prijedlozi predsjednika Sabora. Punovažni zaključci donose se na plenarnim sjednicama na kojima je prisutna najmanje polovica zastupnika. Za stvaranje odluke potrebno je da prijedlog prihvate dvije trećine prisutnih zastupnika. Iz toga proizlazi da zastupnici HDS-a nisu bili ograničeni u pravu zakonodavne inicijative i u fazi rasprave u odborima. No, ključna pojedinost u zakonodavnoj proceduri bilo je ovlaštenje državnoga poglavara da djeluje kao samostalan normativni organ. Preciznije rečeno Pavelić je imao pravo zakonodavnog veta na sve odluke HDS-a. Prvi i najočitiji vid ograničenja zakonodavne vlasti HDS-a-a, nudi nam se u čl. 41 *Zakonske odredbe o poslovanju HDS-a* u kojoj se određuje da saborske odluke, izglasane s dvije trećine glasova zastupnika, dobivaju "zakonsku moć" samo ako ih "potpiše i poglavar države, te nakon

³³ Govor A. Pavelića u HDS-u 28. prosinca 1942. u BZ HDS-a 1942, 184.

proglašenja u *Narodnim novinama*". Dakle, odluke HDS-a same po sebi nisu imale izvršnu moć zakona, već su tu moć dobivale tek nakon prihvaćanja i potpisivanja od državnog poglavara Pavelića.

Na ograničene ovlasti Sabora upozorava i odgovornost saborskih zastupnika koja je usmjerena isključivo prema državnom poglavaru. Takav se zaključak nameće u prvom redu ako se ima na umu čl. 7. *Zakonske odredbe o poslovanju HDS-a* prema kojem zastupnici predhodno polažu prisegu Poglavniku. Ona glasi: "Zaklinjem se Bogom svemogućim, da ću Poglavniku kao poglavaru Nezavisne Države Hrvatske vjeran biti, da ću kao član Hrvatskog državnog sabora za probitke naroda i države raditi, te da ću sve dužnosti po saborskom poslovniku najsavjestnije izpunjavati. Tako mi Bog pomogao". Ipak možemo smatrati da je postojao jedan vid formalne odgovornosti Vlade parlamentu. Naime, iz Poslovnika HDS-a saznajemo da zastupnici imaju pravo na interpellaciju što se može smatrati kao jedan vid nadzora nad Vladom. To će reći da su preko Predsjedništva Sabora Vladi mogli upućivati "pismene upite" kao i "stavljati pismene prijedloge svim odborima".³⁴ Zastupnici su iskoristili pravo interpellacije već na početku zasjedanja kada su od Vlade zatražili da im nešto više kaže o sudbini Vladka Mačeka. Riječ je o HSS-ovskoj predstavi, jer je među 39-toricom potpisnika bilo 28 članova HSS-a. Predstavka je sadržavala dva pitanja: "Gdje se sada nalazi g. predsjednik HSS-a Vladko Maček i na osnovu kojih mu je zakonskih propisa oduzeta sloboda" te "Misli li Hrvatska vlada odnosno resorni ministar pustiti ga na slobodu i na taj način djelomično sanirati ovu nepravdu".³⁵ Pavelić je zastupnicima odgovorio na sjednici 28. veljače, a u njegovu odgovoru bilo je svojevrstnog cinizma jer je za Mačeka utamničeoga u Jasenovcu rekao da je izoliran u dostojnim uvjetima i zbog vlastite sigurnosti.³⁶

Načelo jednosmjerne odgovornosti ministara i zastupnika državnom poglavaru, teško da može naći bolju ilustraciju od Pavelićeva govora zastupnicima 28. prosinca 1942.: "Ja nosim odgovornost sam za sve. Ja ne tražim odgovornost niti ministara pred narodom. Ministar je tu dok služi stvari i nitko ga poslije ne pita za odgovornost. Ja ju drage volje preuzimam na sebe, preuzimam svu odgovornost i za vojsku, preuzimam odgovornost i za prehranu i za politiku i za živote! Zato ne tražim i ne želim s nikim te odgovornosti dieliti, ali tražim dieliti sa svima vama rad posao i uspjehe".³⁷

O tome kako je Pavelić koristio Sabor kao paravan za samovolju ustaškog vrha, možemo nešto više saznati iz dokumentacije saborskih odbora. S tim u vezi osobito je zanimljiv sukob zastupnika i ministra obrta, trgovne i veleobrtu Dragutina Totha koji nije bio sklon poslušati sugestije saborskog odbora za

³⁴ ZZN NDH, 1942, nav. dj. 212-215, *Zakonska odredba o poslovanju Hrvatskog državnog sabora* objavljena u *Narodnim novinama* br. 43. od 21. veljače 1942.

³⁵ Fikreta JELIĆ - BUTIĆ, *Hrvatska seljačka stranka*, Zagreb, 1983., 87.

³⁶ BZ HDS-a 1942, 160. Pavelićev odgovor pomalo je ironičan jer je mjere prema Mačeku opisao kao "kulturalnu izolaciju dostojnu čovjeka i dostojnu bivšeg predsjednika i uobće dostojnu nas svih".

³⁷ Govor A. Pavelića u HDS-u 28. prosinca 1942, u: BZ HDS-a 1942, 187.

gospodarstvo i promet, osobito prijedlog o povišenju cijene žita. Predsjednik saborskog odbora za gospodarstvo i promet Marijan Šimić oklevetan je da vodi osobnu borbu protiv ministra. Pavelić je sukob amalgamirao tako što se pojavio na sjednici odbora 14. ožujka 1942. i naprosto zaprijetio da će razbiti sve barijere u Saboru: "Ovi odbori nisu za vođenje velikih debata nego za dogovore - rekao je Pavelić i nastavio - Odbor ne smije biti neki mali parlament (...). Ja sam čuo, što zastupnici kažu da je jučer bilo takve debate, koju ja neću dozvoliti, jer sam postavio načela da Hrvatski državni sabor neće nikad biti ono što je beogradska skupština". Njegova je argumentacija u osnovi potvrdila da je državni poglavar iznad Sabora. Pavelićev zaključak dostojan je besjede autentičnog diktatora: "Ja ću u prvom redu osobe, koje bilo kakvim incidentima ometaju ovaj dogovor i rad odstraniti iz odbora, a odbor koji ne bi mogao funkcionirati, ja ću raspustiti (...). Ja ne pravim diktaturu, ova vladavina nije diktatura, ali ondje gdje treba, ja znam diktirati, jer sam svjestan da je to u interesu države".³⁸

Iz svega iznesenoga nameće nam se nekoliko elementarnih zaključaka: HDS-a nije imao pravo samoorganizacije, oduzeta mu je ustavna i zakonodavna inicijativa. Rezultat toga procesa bio je poremećaj nadležnosti između izvršnih i zakonodavnih organa.

2.2. Zastupnička briga za ugled HDS-a

Istini za volju, HDS nije nikad doveo u pitanje zakonodavne ovlasti državnog poglavara. No, ne bismo bili sasvim u pravu kada bismo tvrdili da su zastupnici pristali da Vlada svojim odredbama sa snagom zakona suspostituira zakonodavnu vlast Sabora. Istina je, naprotiv, da je HDS u više navrata postao pozornica tihog sukoba Vlade i zastupnika. U takvim uvjetima zastupnici će smatrati da Vlada negira zakonodavne i kontrolne ovlasti Sabora. Kao glavni izvor podataka poslužit će nam zapisnici saborskog Odbora za gospodarstvo i promet i Odbora za rizničarske poslove, koji su bogati specifičnim detaljima o teškoćama koje je zemlja pretrpjela tijekom četiri godine ustaškog vladanja.

Odbor za gospodarstvo i promet konstituiran je u svibnju 1942. a tijekom jednogodišnjeg djelovanja održao je 18 sjednica. Glavni predmet interesa zastupnika bila je prehrambena kriza. Za nas je osobito zanimljiva sjednica 6. srpnja 1942. na kojoj je odlučeno da se ispita zakonitost poslovanja nekih državnih institucija. Riječ je bila o "Zajednici za promet stokom i Zemaljskoj upravi narodnih dobara" čije je poslovanje izazvalo sumnju zastupnika budući da je konstatirana velika razlika između cijena žive stoke i mesa koje potrošači nabavljaju u trgovinama. Slična je situacija bila i s nakupnim cijenama žita i kruha kao pekarskog proizvoda. Stoga je osnovana posebna komisija na čelu sa zastupnikom M. Šimićem, sa zadaćom da ispita zbog čega nastaju anomalije

³⁸ HDA, HDS, Zapisnik sjednice Odjela za narodno gospodarstvo i promet od 14. ožujka 1943.

na teret potrošača. Suglasno stajalištu da HDS ima pravo provjeriti izvode u "općem interesu", Predsjedništvo Sabora odlučilo je 6. srpnja 1942. pokrenuti saborsku istragu. No, 25. srpnja Predsjedništvo je dobilo dopis Ministarstva za obrt, veleobrt i trgovinu, u kojem ministar Toth, dopuštajući si neprimjerenu slobodu, tvrdi da je odgovoran "isključivo Poglavniku". Uz to, on smatra da zastupnicima može odbiti pravo uvida u Vladinu dokumentaciju. S ustavnopravnoga gledišta ovdje se postavlja kao glavno pitanje stoji li ustaška Vlada i ministri iznad Sabora. S tim u vezi predsjednik Sabora M. Došen zauzeo je jasno stajalište da Sabor izvidima "nije prešao svoju nadležnost" budući da ima "nesumnjivo pravo" provoditi nadzor nad radom upravnih organa te mu u tom smislu nisu potrebne nikakve "opomene ministara".³⁹

Kada je riječ o kontrolnim ovlastima Sabora prijetnja je došla i iz Državnoga gospodarstvenog povjerenstva. Preciznije u njegovom odgovoru Predsjedništvu Sabora na već spomenuti zahtjev od 7. srpnja da se provede saborska istraga, Saboru se nije če pravo izvida. Naime, 25. srpnja 1942. Predsjedništvo Sabora predočilo je Odboru za gospodarstvo i promet odgovor se u kojem iznosi da je zakonodavna vlast isključivo u rukama državnog poglavara. Taj dokument koji uvelike nagrđuje lice ustaškog Sabora potpisao je pročelnik Povjerenstva i aktualnog ministra Hrvatskog domobranstva Slavka Kvaternika. Znakovit je izričaj tog dokumenta koji treba shvatiti kao susplituciju zakonodavne nadležnosti Sabora: "Izvor svake vlasti u NDH jest Poglavnik. Svi ostali u državi imaju onoliko i onakove vlasti kakovu Poglavnik dodijeli zakonskim propisom. Niti jednim od postojećih propisa nije Poglavnik dodijelio HDS-u izvršnu vlast". Slijedom toga "Sabor ne može provoditi nikakve istrage uopće, a naročito ne u podređenim mi ustanovama, Državnoj poslovnoj središnjici za zemaljske proizvode i državnoj središnjici za promet stokom i stočnim proizvodima". Zasigurno takvo stajalište izvršne vlasti prema Saboru nije trebalo podcjeniti. Spomenuti dokument unio je nemir među zastupnike, ali njihov cilj nije bio otvoren sukob s Vladom pa je istraga obustavljena. No, u Saboru je nastavljena unutrašnja diskusija ima li izvršna vlast pravo otkloniti istrage zakonodavnog tijela. Na sjednici Odbor za gospodarstvo i promet 16. listopada 1942. upućen je zahtijev Predsjedništvu HDS-a da "pročisti pitanje nadležnosti Sabora", a sam predsjednik Došen zamoljen je da osobno razgovara s Pavelićem ima li Sabor "pravo izvida".⁴⁰

Kada je riječ o poremećaju nadležnosti između zakonodavnog i izvršnih organa vrijedne su spomena i rasprave u Odboru za pravosudne i bogoštovne poslove. Najistaknutiji kritičar Vladine zakonodavne djelatnosti bio je sam predsjednik odbora, doktor prava i sveučilišni profesor Mirko Košutić. On iznosi dojmljivu sliku "inflacionističke zakonodavne politike" koju vodi Vlada putem odredbi sa snagom zakona, a koja u osnovi "ruši pravni poredak". Što-

³⁹ HDA, HDS, Predsjednički spisi br. 2529/1942: Pismo M. Došena ministru D. Tothu od 29. srpnja 1942.

⁴⁰ HDA, HDS, Gospodarsko-prometni odbor Hrvatskog državnoga sabora br. 2349/1942: Izvještaj o radu gospodarsko-prometnog odbora upućen Predsjedniku HDS-a 16. srpnja 1942.

više, Košutić udara po ministrima: "Poznato je da mnogi ministar misli da je diktator i da može raditi unutar svog resora što hoće. Pojedini ministri donose zakonske odrebe, nedotjerane da je već par dana nakon donošenja moraju mijenjati (...). To je jedan đumbus i kaos i ne može tako dalje u zakonodavstvu ići". Odbor za pravosuđe i bogoštovne poslove savjetovao je Paveliću da naredi ministrima da ne obznanjuju ni jedan zakonski akt "prije nego je pogleda i odobri" sam odbor.⁴¹

Postoji nekoliko dokumenata u kojem zastupnici iznose mišljenje zašto je došlo do poremećaja nadležnosti na štetu Sabora. Po opisu što nam ga je vjerojatno ostavio sam predsjednik Sabora Došen izvršna vlast je "u praksi izigrala pravo i funkciju Sabora" te je "stvorena djelomice absolutistička djelomice despotička uprava već prema čefu raznih ministara, a Sabor skučen na komičnog figuranta".⁴²

U jednoj analizi Predsjedništva Sabora krajem 1942. smatra se da Sabor nije zadobio onakav položaj "kakav imaju svi parlamenti pa i u totalitarnim državama". Velika odgovornost pripisuje se ministrima koji su bili "ograđeni kineskim zidom od Sabora (...) i nisu se htjeli upuštati u nikakvu suradnju sa Saborom". S druge strane, konstatira se da je Sabor "u svojim odborima samostalno vijećao i donosio zaključke bez ikakvih obavijesti i pouzdanih podataka, koje je s pravom imao očekivati od Vlade". Tako je nastala "kobna razdvojenost" Vlade i Sabora, a sam "Sabor nije imao onu potporu Vlade koju je s pravom mogao očekivati, a niti je Vlada imala od Sabora one koristi, kojoj se možda nadala".⁴³

U Odboru za rizničarske poslove svjedoci smo kako Vlada izaziva najveću "zbrku i kaos u praksi". Zastupnici su ogorčeni na praksu da "ministarstva ne moraju saborskim zahtjevima odgovarati" što je nespojivo s načelom da je Sabor "organ zakonodavstva i kontrole". U svibnju 1942. konstatira se da Ministarstvo riznice "ignorira" Sabor kojemu nije dostavljen izvanredni državni proračun za 1942. "na pretres i kontrolu". Ukratko, zastupnici su držali da je ponašanje Vlade nedopustivo s obzirom na ovlasti Sabora "kao organa zakonodavstva i kontrole".⁴⁴

Za nas je osobito zanimljiva sjednica Odbora za rizničarske poslove održana 26. lipnja 1942. jer je na njoj započeo dopisivanje s Državnim gospodarstvenim povjerenstvom glede zabrane saborskih izvoda. Toj je polemici na odlučujući način pridonio predsjednik rizničarskog odbora, svestrano obrazovan pravnik Fran Milobar. Poslušajmo kako glasi odgovor zastupnika Državnoga gospodarstvenog povjerenstva u kojem se inzistira da je Sabor iznad izvršne

⁴¹ HDA, HDS, Odbora za pravosuđe i bogoštovne poslove, Zapisnik sjednice od 14. rujna 1942.

⁴² HDA, HDS, PS 331/9 dokument je sačuvan u prijepisu bez nadnevka i potpisa.

⁴³ HDA, HDS, PS, 448/42. Dokument je naslovljen kao "Namjeravana izjava Predsjedništva Sabora" s nadnevkom 28. prosinca 1942.

⁴⁴ HDA, HDS, Odbor za rizničarske poslove br. 11/42: Pismo predsjedniku HDS-a od 16. svibnja 1942. Ovaj je odbor konstituiran 27. travnja 1942. i do kraja te godine održao je 118 sjednica.

vlasti. Dokumentu je bez sumnje dana potrebna politička retorika: "Ovom je odboru irelevantno, da li se Državnom gospodarstvenom povjerenstvu više dopada konstitucionalno ili demokratsko uređenje, jer i po jednom i po drugom ima parlament pravo nadzora nad eksekutivom, legislativom i judikaturom, pa tako i naš parlament t. j. Sabor imade pravo nadzora ne samo nad eksekutivom, legislativom i judikaturom, nego dapače čak i nad samim državnim gospodarskim povjerenstvom. Ukratko parlament ne odgovara nikomu osim narodu, a parlamentu svi osim glavaru države". Možda je tek tom prilikom Sabor bio na visini situacije budući da je zaključak ovog dokumenta glasio: "Čast nam je upozoriti Državno gospodarsko povjerenstvo, da su neprijateljske vlade hrvatskog naroda iz visokoga historijskog dostojanstva hrvatskog bana napravile jedno ruglo i karikaturu, a postupak ovog državnog gospodarskog povjerenstva, da sinjera onamo, da iz daleko većeg dostojanstva historijskog hrvatskog Sabora napravi slično ruglo, što ovaj Sabor nikad i nikome neće dozvoliti hoće li da ostane Sabor".⁴⁵

Napokon, svoj vlastiti prilog kampanji za poštivanje Sabora kao najvišeg tvorca prava dali su i zastupnici Odbora za narodno gospodarstvo i promet. Tijekom sedam mjeseci odbor je kritizirao politiku ministra obrta, veleobrti i trgovine D. Totha, a ne treba isključiti ni činjenicu da odbor nije prihvatio njegovo izvješće o stanju u prehrani iz rujna 1942. Kasnije će se stvari razviti tako da će odbor konstatirati kako je Vladina gospodarska politika "potpuno zatajila" te da je posrijedi inflatorna zakonodavna politika Vlade kojom se zapravo stvara nered jer odredbe često "demantiraju" jedna drugu, primjerice u rekviziciji prehrambenih proizvoda. Uz to, smatra se da je Vlada izgubila efektivnu vlast u Dalmaciji, Lici i Bosni i Hercegovini što je utjecalo na pojavu gladi u tim krajevima.⁴⁶

Ne treba zaboraviti da su zastupnici smatrali da je potrebna strukturna preobrazba gospodarstva. Jedno izvješće govori da je u osnovi sukoba zastupnika i ministra Totha bila preniska cijena pšenice koja se negativno odrazila na otкуп žita. Toth je kao pristalica dirigiranoga gospodarstva odbio zahtjev zastupnika za povećanjem cijene pšenice želeći sačuvati vrijednost kune. Mogli bismo nastaviti iznositi i druge nesuglasice između Totha i zastupnika. No, umjesto toga možemo navesti riječi predsjednika saborskog Odbora za gospodarstvo i promet M. Šimića koji je izjavio: "Ministar Toth nije uvažio ni jednu sugestiju Hrvatskog državnog sabora i prema tome šteta je da ovaj odbor i dalje troši ma i jedan dan u zasjedanju".⁴⁷

Ono što svi ti primjeri ilustriraju jest neka vrsta kritike tekuće politike ustaša, što bi nas trebalo navesti na oprez u pogledu uloge saborskih zastupnika. Naša obaviještenost o saborskoj oporbi nije zadovoljavajuća, stoga bi prije općeg zaključka o HDS-u trebalo napraviti još nekoliko usporedbi.

⁴⁵ HDA, HDS, Odbor za rizničarske poslove, Zapisnik sjednice od 26. lipnja 1942.

⁴⁶ HDA, HDS, Odbor za narodno gospodarstvo i promet: Zapisnik sjednice od 17. ožujka 1942. i 26. rujna 1942.

⁴⁷ HDA, HDS Odbor za narodno gospodarstvo i promet.: Zapisnik sjednice od 28. rujna 1942.

2.3. *Oporba tekućoj politici ustaša*

Ovdje svakako vrijedi navesti zapažanje književnika Ive Jakovljevića iz 1942. godine koji iznosi neočekivano objašnjenje HDS-a. Neprijateljski nastrojen prema ustašama, Jakovljević Sabor naziva "ruglom režima" i institucijom koja "ima maskirati nekakvu ustavnost i suradnju s narodom". No, i u takvom Saboru, piše Jakovljević, "očitovala se težnja za kritikom".⁴⁸

Pokušajmo vidjeti kakve je naravi ta kritika i koji su njezini motivi. Prvi relevantan dokument pojavio se u Saboru 17. studenoga 1942. kao peticijsko pismo zastupnika Paveliću, kratko nazvano *Spomenica*. U tom dokumentu saborski zastupnici vlastito vrijeme i državu u kojoj imaju određenu ulogu podvrgavaju temeljitoj kritici. Sa stajališta nacionalne politike zastupnici pred državnog poglavara potavljaju dva problema. Prvi je vezan za Vladinu politiku prema Italiji i razorno djelovanje Rimskih ugovora Pavelić-Mussolini od 18. svibnja 1941. Drugi je vezan za proces političkog raspada i korupcije ustaških vladalaca. Namjera je zastupnika da upozore na izravno uništenje hrvatskoga etnikuma u "Dalmaciji, Liki i Krbavi, Primorju i Hercegovini". Sadržaj tog dokumenta daljnim je dokazom da je ustanak pod nazivom narodnooslobodilačkog pokreta posljedica Pavelićevih državnih ugovora s Talijanima. Razgraničenje između NDH i Kraljevine Italije zastupnici su ocrtali najkritičkijim izrazima. Autori *Spomenice* tvrde da "veliki dio odmetnika u Dalmaciji niti su komunisti niti anarhisti nego pravi Hrvati i rodoljubi, koji se pred Talijanima moraju sakrivati u planinama i pećinama, da spase gole živote nakon što su im bile porušene kuće, posječeni vinogradi, uništena i oteta ljetina radi njihove hrvatske svijesti i njihova hrvatskog odpora". Stoga zastupnici smatraju da je došlo vrijeme da ustaška vlast "djelima pokaže da je Dalmacija hrvatska kolievka, da Dalmaciju nikad predati ne možemo, da je nikad zaboraviti ne možemo, jer bi svoju bit izdali i samo sebe zatajili i na sebe svalili prokletstvo svih budućih hrvatskih pokoljenja".

Bolnom pitanju servilne politike prema Talijanima (talijanske aneksije i reokupacije Dalmacije i Primorja) dodaje se i popis unutrašnje korupcije i zlorabe vlasti. Kada tvrde da su na mnoge upravne položaje došli "ljudi koji su vršili obće poznata divljaštva i razaranja", zastupnici misle na grabež i pljačku podržavljene imovine Židova i pravoslavaca. Napokon, Pavelićevoj pozornosti podastire se pitanje ustaških "logora" u koje su "strpani vrlo mnogi pojedinci i skupine, koje nisu opasne po red i sigurnost države i kojih bi povratak domovima bio dragociena psihološko-politička mjera unutarnjeg umirenja". Učvršćeni spoznajom da ustaški vrh vodi lošu politiku, zastupnici pozivaju Vladu da poduzme hitne diplomatske korake kako bi riješila pitanje talijanske aneksije "Dalmacije i Primorja, kolievke i srca hrvatske državnosti". NDH mora što prije s Kraljevinom Italijom riješiti pitanje aneksije i reokupacije hrvatskih nacionalnih prostora. Drugi problem koji ne trpi odlaganje jest preustroj Sabora i formiranje hrvatske državne Vlade koja bi bila odgovorna

⁴⁸ Ivo JAKOVLJEVIĆ, *Logor na Savi*, Zagreb, 1999., 265-266.

Saboru i državnom poglavaru. No, svaka reforma države, smatraju zastupnici, naposljetku se temelji na "vraćanju pune pravne sigurnosti u zemlji i zaštiti slobode, života i imovine građana bez razlike". Dobrodošao je i uvid u mjere koje zastupnici predlažu za smirenje situacije u zemlji. Poštujući redosljed prijedloga na prvom je mjestu oslobađanje svih političkih zatočenika pristaša HSS. Zatim se spominje uvođenje redarstvenog nadzora Ministarstva unutrašnjih poslova nad logorima i njihovo "postepeno raspuštanje". Zastupnici dalje zahtijevaju da se uvede "redovito suđenje i izricanje pravde", da se provede "radikalno čišćenje ustaškog pokreta", da se kazne svi pojedinci koji su "okaljali hrvatsku čast klanjem u logorima i izvan logora, otimanjem osobne slobode i imovine", da se kazne svi oni koji su "protuzakonito prisvojili imovinu bilo Židova bilo pravoslavnih" i da se stvore jedinstvene hrvatske oružane snage.⁴⁹

Nakon kapitulacije Italije na svjetlo dana izronila su neka mišljenja koja impliciraju odgovornost HDS-a za katastrofalnu ustašku politiku prema Kraljevini Italiji. Tu liniju možemo ilustrirati pismom apelom koji je početkom listopada 1943. S. Buć poslao predsjedniku Sabora M. Došenu. Buć koji postaje osporavatelj politike ustaškog vodstva, podastire prijedlog da Sabor formalno potvrditi "reaneksiju hrvatskih krajeva" budući da je na određen način ratificirao Rimske ugovore Pavelić-Mussolini od 18. svibnja 1941. Buć je pritom imao na umu sjednicu HDS-a od 24. veljače 1942. kada su zastupnici jednoglasno prihvatili izlaganje ministra vanjskih poslova M. Lorkovića koji je Rimske ugovore nazvao "jedan od temeljnih stupova Hrvatske državne nezavisnosti". On drži da se taj potez Sabora i Vlade "pred narodom i historijom ne može opravdati" pa predlaže da se nakon razvrgavanja savezništva Kraljevine Italije i NDH, Sabor o tim ugovorima jasno očituje. "Prema hrvatskoj državopravnoj tradiciji Sabor je jedini mjerodavan, da stvara zaključke o našem narodnome tijelu - teritoriju - pa bili oni ili ne bili obvezatni za narod", smatra Buć.⁵⁰

Osim *Spomenice* bilo je i drugih slučajeva otpora bezakonju i korupciji ustaške vlasti. Početkom listopada 1943. u tom smislu je sročeni apel grupe saborskih zastupnika. Najvažniji stavak toga dokumenta jest zaključak da je sam narod postao osporavatelj ustaškoga režima i da "ne vjeruje u obstojnost današnjeg političkog i državnog sustava". Zastupnici predlažu hitno formiranje parlamentarne vlade koja bi bila odgovorna Saboru i državnom poglavaru. Poznate okolnosti grabeža i upropaštavanja podržavljene imovine Židova i Srba nagnale su zastupnike da predlože donošenje *Zakona o reviziji svih kupoprodajnih ugovora* po načelu "da nema bogaćenja u vremenu rata".⁵¹

Nakon svih kritika, zastupnici su, čini se, uočili jedan važan problem. Nema, naime, dvojbe da se izlaz vidio u čvrstoj i djelotvornoj trodiobi vlasti normiranoj ustavom. U toj namjeri sročeni je saborski dokument, bez potpisa i nadnev-

⁴⁹ HDA, HDS, PS br. 445/42.: Spomenica Poglavniku od 17. studenog 1942.

⁵⁰ HDA, HDS, PS br. 830/43.: Pismo S. Buća M. Došenu od 12. listopada 1943.

⁵¹ HDA, HDS, PS br. 695/43.

ka, u kojem se donosi zaključak: "Ovaj Sabor *a priori et a limine* odklanja svaki surogat, koji bi imao nadomjestiti Sabor, pošto bi se time *ab initio* stvorila ne istinita već neka pseudo-autoritativna država, absolutizam ili despotizam (...). Zato ovaj Sabor traži, da se izradi nacrt Ustava, koji će sadržavati svrsishodnu podjelbu vlasti između predstavnika (glavara) države i predstavnika naroda, te ga podastrieti na odobrenje predstavniku naroda".⁵²

Preostaje nam vidjeti, kako je HDS prihvaćen u širokim slojevima. Iako se ovo pitanje može činiti suvišnim, nekakva tanana veza s pučanstvom ipak je uspostavljena. Postoje naznake da se određen broj ljudi obraćao saborskim tijelima za pomoć i zaštitu prava. Te naznake dolaze iz saborskog Odbora za molbenice koji je zamišljen kao "neposredna veza između naroda i vlasti". Raspoložemo podacima da je Odbor za molbenice u vremenu od 13. travnja 1942. do 11. srpnja 1942. održao 33 sjednice te da je zaprimio 1 155 podnesaka građana.⁵³

Da bismo saželi ovu raspravu u opći zaključak, mogli bismo reći da se HDS u NDH 1942. ne smatra izbornim predstavničkim tijelom, nego tijelom staleškog karaktera kojem se ograničava ustavna i zakonodavna inicijativa. Državni poglavar i Vlada zadržavaju najveće ovlasti i u stvarnosti supstituiraju zakonodavnu nadležnost Sabora. Svakako, riječ je o autoritativnom ustroju vlasti u kojem je egzekutiva neovisna od predstavničkog tijela.

S U M M A R Y

THE CROATIAN STATE PARLIAMENT OF THE INDEPENDENT STATE OF CROATIA (NDH) IN 1942

The Croatian State Parliament (Hrvatski državni sabor - HDS) was summoned in February 1942. From February, 23 to 28, there were 9 plenary sessions held. The Parliament was also summoned on the Annual session on 10th and 11th April 1942 and finally at the closing session on 28th December 1942. HDS acted as a single-dome assembly, while the head of the state determined the criteria for nominating its members. Among 143 members of HDS there were mostly Croatian members chosen at the 1938 elections, living members of the 1918 elections, members of the Croatian Party of Right (Hrvatska stranka prava), Ustasha officials, and members of the Croatian Peasants' Party who absented to a remarkable degree. Original documents do not leave any doubt that HDS in 1942 was in fact an outcome of the authoritarian system and not one of an electoral democracy. In the writing of the law theoretician E. Sladović we find arguments that the executive authorities of the NDH, the Head of the State and the Government, are independent in regard to the HDS. HDS had undergone considerable Constitutional restrictions. These restrictions were based on two legal articles coming from the Head of State Ante Pavelić who decided on the inner structure and Standing Orders of the HDS: *Legal Regulations about the Croatian State*

⁵² HDA, HDS, PS 331/9. Dokument je sačuvan u prijepisu bez nadnevka i potpisa. Tekstološka analiza, osobito retorički stil upućuje na to da bi autor dokumenta mogao biti sam predsjednik HDS-a M. Došen.

⁵³ HDA, HDS, Spisi ureda HDS-a 1943. br 101- 800.

Parliament from 24th February 1942 and *Legal Regulations about the Standing Orders of the Croatian State Parliament* from 20th February 1942. Original documents of Parliamentary committees point to a silent conflict of the Members of Parliament and the Government regarding inner matters, like economic and financial policies, voluntarism of the executive authorities towards the Orthodox and Jew community. The Government's policy towards Italy, which had threatened the Croatian ethnic corpus in Dalmatia and the Coastal Region, had undergone remarkable criticism.