

UDK: 342(497.5) »1943/1945«
Izvorni znanstveni članak
Priljeno: 1. 12. 1995.

Državnopravno značenje odluka ZAVNOH-a za izgradnju državnosti Hrvatske u drugom svjetskom ratu¹

HODIMIR SIROTKOVIĆ
Zagreb, Republika Hrvatska

Autor u šest poglavlja analizira odluke ZAVNOH-a koje su imale državno-pravno značenje za izgradnju državnosti Hrvatske u drugom svjetskom ratu. Autor posebno analizira sadržaj odluka prvog, drugog i trećeg zasjedanja ZAVNOH-a, stvaranje Suda ZAVNOH-a i stvaranje Narodne vlade Hrvatske u Splitu u travnju 1945. godine. Autor zaključuje da su ustavne i normativne odluke ZAVNOH-a bile temelj na kojemu se kasnije gradila Narodna Republika Hrvatska i Socijalistička Republika Hrvatska. Na kraju toga razdoblja nastala je 1990. plebiscitarnom voljom hrvatskog naroda njegova samostalna Republika Hrvatska. Upravo preko ZAVNOH-a Hrvatska je ušla u pobjedničku antifašističku koaliciju.

1.

U izvorišnim osnovama o tisućljetnoj borbi hrvatskog naroda za nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost, koje se nabrajaju u preambuli Ustava Republike Hrvatske (od 22. prosinca 1990.), posebno se spominju i odluke Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (krat. ZAVNOH), kojima su uspostavljeni temelji državne suverenosti Hrvatske u razdoblju drugoga svjetskog rata. Ovdje ćemo prikazati samo one njegove akte koji imaju državno-pravno značenje.

U raznim arhivskim fondovima sabrano je do danas gotovo 30.000 dokumenata različite povijesne vrijednosti o radu ZAVNOH-a. Bivši Institut za historiju radničkog pokreta Hrvatske u Zagrebu (sada Institut za suvremenu povijest) tiskao je u razdoblju 1964.-1985., u redakciji pisca ovoga referata, 732 najvažnija dokumenta (dakako, prema subjektivnoj ocjeni redaktora), s po-

¹ Ovaj rad sadržava prošireni referat koji je autor održao 17. svibnja 1995. u HAZU u povodu obilježavanja 50. obljetnice pobjede antifašističke koalicije, a pod naslovom »Povijesno značenje odluka ZAVNOH-a za izgradnju državnosti Hrvatske«. Udvostručen je i broj bilježaka uz navedeni tekst.

vijesnim komentarima, brojnim bilješkama, kazalima i kronologijama, da se olakša znanstvena uporaba dokumenata. Ukupno su tiskana četiri sveska zbornika i dokumenata ZAVNOH-a, koja obuhvaćaju 2800 stranica i predstavljaju danas najopsežniji povijesni izvor za proučavanje rada ratnog ZAVNOH-a.

O ZAVNOH-u je pisano veoma mnogo, više memoarski i politički, a mnogo manje znanstveno. Od bibliografskih pregleda upozoravam na rad Nade Kisić-Kolanović »ZAVNOH u našoj povijesnoj literaturi«, tiskan u *Časopisu za suvremenu povijest*, svezak 2./1994.

I naša Akademija, u dva navrata, svojim *Spomenicama* obilježila je 25. i 30. obljetnicu III. zasjedanja ZAVNOH-a (1969. i 1976.).²

2.

Stjecajem niza povijesnih okolnosti u drugom svjetskom ratu sukobila su se dva oblika državnosti Hrvatske: nacionalističke Nezavisne Države Hrvatske i partizanske Hrvatske u sklopu Jugoslavije.

Dne 10. travnja 1941. ustaška organizacija u Zagrebu, na čelu s pukovnikom Slavkom Kvaternikom, proglasila je – Nezavisnu Državu Hrvatsku. Odlukom vlade Njemačke i Italije (Bečki sporazum Ribbentrop – Ciano od 21. travnja 1941.) NDH je teritorijalno obuhvatila Hrvatsku i Slavoniju, Bosnu i Hercegovinu, te dio Dalmacije koju Talijani nisu smjerali anektirati.

Budući da je legitimni predstavnik hrvatskog naroda dr. Vladko Maček, predsjednik Hrvatske seljačke stranke, odbio kolaboraciju sa silama Osovine, Hitler i Mussolini doveli su svojom vojnom potporom na vlast radikalne hrvatske nacionaliste pod vodstvom dr. Ante Pavelića.

Ustaškog poglavnika Antu Pavelića prisilio je njegov protektor Benito Mussolini da 18. svibnja 1941. potpiše u Rimu ugovor o reguliranju granica i drugih državnopravnih odnosa između Italije i NDH. Pavelić je tim *Rimskim ugovorima* bio prisiljen prepustiti Italiji znatan dio hrvatske obale i sve veće otoke, morao se obvezati da u demilitariziranoj zoni jadranskog obalskog područja neće držati ratnu mornaricu niti graditi vojna utvrđenja. Pavelić je još bio primoran ponuditi hrvatsku krunu talijanskom vojvodi od Spoletta, jamčiti široka prava nezatnoj talijanskoj manjini u Hrvatskoj, te ugovorom o jamstvu i suradnji prihvatiti talijansku političku, diplomatsku, ekonomsku i vojnu kontrolu nad Hrvatskom.

I njemačkoj narodnoj skupini u Hrvatskoj Pavelić je morao posebnim ugovorom priznati zapravo eksteritorijalni položaj, pa je njemačko vojno zapovjedništvo u Hrvatskoj moglo pozivati dio pripadnika te skupine u njemačku vojsku, policiju i SS-trupe. I treći, »tisućgodišnji« saveznik, Hortyjeva Mađarska, oduzela je netom stvorenoj NDH – Međimurje i Baranju.

Činjenica je da je ideja nezavisne hrvatske države nalazila na političku potporu širokih slojeva hrvatskog naroda. Takvu potporu izgubila je ubrzo na-

² Obje Spomenice sadržavaju 36 referata različite stručne i znanstvene razine i upotrebljivosti. Naša Akademija tiskala je 1989. »Zbornik radova u povodu 45. obljetnice Kongresa kulturnih radnika održanog u Topuskom 25.–27. lipnja 1944.«.

metnuta ustaška vlast, koja je svojim represivnim sistemom i potpunom podređenošću politici okupatora naišla na odlučan otklon velike većine hrvatskog naroda, koji je pod utjecajem ideologije Radićeve stranke i radničkog pokreta bio demokratski i antifašistički orijentiran.

Ustaški nositelji vlasti u NDH ugledali su se u načinu organiziranja svoje države u institucije vodećih totalitarnih država. Spram svojih protivnika primjenjivali su drastične represivne mjere, koje su u ratnim uvjetima pojačane i zbog snažnog otpora naroda takvom režimu. Posebno oštre mjere primjenjivale su se prema protivnicima hrvatske državnosti, u prvom redu prema Srbima u Hrvatskoj. Po uzoru na nacistički režim provodio se genocid spram Židova i Roma. Teške represije primjenjivane su i prema onim snagama hrvatskog društva koje su pružale otpor s demokratskih, antifašističkih pozicija. Stalne policijske potrage i hapšenja, deportacije u koncentracijske logore, proglašeni prijevrtliki sudovi o smrtnim kaznama, sve te mjere surove odmazde vrlo su brzo udaljile najšire hrvatske mase od ustaških vlasti.

Iako je NDH bila organizirana kao suverena država s vlastitim aparatom vlasti, iako je ona ishodila (de iure i de facto) priznanja desetak država, ona ipak nije stekla uvjete samostalnog subjekta međunarodnog prava, jer se nalazila pod talijanskom i njemačkom vojnom okupacijom.

Na temelju propisa Haaškog pravilnika o zakonima i običajima rata na kopnu (od 1907. godine), ne može biti promjena granica ni državljanstva zaraćenih država sve dok rat traje. Tek mirovni ugovor konačno rješava sporna pitanja proistekla iz rata. Najveći dio državnog područja NDH bio je od početka do kraja njezina postojanja pod okupacijom talijanskih i njemačkih trupa, a dijelom pod kontrolom partizana.

Dokumenti pokazuju da su sva bitna pitanja opstojnosti NDH rješavali okupatori prema svojoj volji i svojim interesima.

3.

S obzirom na takvu vojnu i političku situaciju u NDH, velik dio hrvatskog naroda počeo se ubrzano opredjeljivati za partizanski narodnooslobodilački pokret (krat. NOP), za ratno savezništvo sa silama antifašističke koalicije. NOP Hrvatske razvio se u ratu u široku demokratsku koaliciju kao specifičan spoj borbe za nacionalnu slobodu i revolucionarni preobražaj društva.

Ustanak u Hrvatskoj razvijao se postupno i različito, u zavisnosti od političkih i društvenih uvjeta u pojedinim krajevima Hrvatske.

Važno je ovdje spomenuti činjenicu da u jesen 1943. Glavni štab narodnooslobodilačke vojske Hrvatske raspoloživo s gotovo 125.000 boraca, od kojih je 61% bilo Hrvata (oko 75.000 boraca), 28% Srba iz Hrvatske, a 11% ostalih narodnosti. Potkraj 1944. od 500.000 boraca narodnooslobodilačke vojske Jugoslavije 1/3 bila je s područja Hrvatske.

Na oslobođenim područjima Hrvatske postupno se izgrađivala civilna vlast oličena u narodnooslobodilačkim odborima (krat. NOO) raznih kategorija.

Dne 1. ožujka 1943. u ličkom selu Ponori (kod Korenice) osnovan je *Inicijativni odbor ZAVNOH-a*, koji preuzima upravljanje svim poslovima iz-

gradnje vlasti u oslobođenim područjima Hrvatske sve do osnivanja ZAVNOH-a. Nakon ponovnog oslobađanja većeg dijela Banije, Korduna i Like održana je 13.-14. lipnja 1943. u Otočcu i na Plitvičkim jezerima *osnivačka skupština ZAVNOH-a* kao vrhovnoga političkog predstavništva partizanske Hrvatske. Na plenumu je bilo 112 vijećnika, u koji broj su bili uključeni i članovi Izvršnog odbora ZAVNOH-a, na čelu s predsjednikom, starim hrvatskim pjesnikom Vladimirom Nazorom. Na tom zasjedanju, među ostalim dokumentima, donesena je i povijesna *Plitvička rezolucija*; u njoj se u sedam točaka govori o mukotrpnj povijesti hrvatskog naroda i njegovoj neprestanoj želji za slobodnom državom.³

U rujnu 1943. dolazi do kapitulacije Italije i oslobođenja mnogih hrvatskih primorskih krajeva od talijanskog jarma. Dolazi tada i do novog velikog priljeva boraca u narodnooslobodilačku vojsku Hrvatske (od 25.000 na blizu 100.000 boraca). Broj od 1970 NOO-a koliko ih je u oslobođenoj Hrvatskoj bilo evidentirano u polovici 1943. porastao je potkraj te godine na 4.456 NOO-a svih vrsta, dakle, za dva i pol puta.

Izvršni odbor ZAVNOH-a kao vrhovno političko predstavništvo hrvatskog naroda, donosi 20. rujna 1943. svoju poznatu Odluku o priključenju Hrvatskoj Istri, Rijeci, Zadri i ostalih po Italiji anektiranih hrvatskih krajeva.⁴

Na drugom zasjedanju ZAVNOH-a (u Plaškom, 12. do 15. listopada 1943.) ZAVNOH se reorganizira u dva pravca. Njegov politički sastav proširuje se pristupanjem određenog broja mjesnih i regionalnih prvaka HSS-a i SDS-a narodnooslobodilačkom pokretu. Osim toga, predstavljanje pojedinih krajeva Hrvatske u okviru plenuma ZAVNOH-a postaje brojnije i reprezentativnije. S toga zasjedanja povijesno je posebno značajan politički referat Andrije Hebranga, tadašnjeg sekretara Centralnoga komiteta KPH, u kojemu je jasno naglašeno da se NOP Hrvatske bori za demokratsku republiku Jugoslaviju, koja mora biti tako uređena »da svojim narodima, svakom narodu, osigura njegova nacionalna prava, nacionalnu slobodu i samostalnost«. Tm Hebrangovom izjavom bila je za mjesec i pol dana anticipirana Odluka II. zasjedanja AVNOJ-a o izgradnji nove Jugoslavije na federalnom načelu. Plenarna sjednica II. zasjedanja ZAVNOH-a prihvatila je i »Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a«, temeljem kojega Tajništvo zajedno s predstojnicima resornih odjela djeluje kao faktična vlada Hrvatske, sve do formalnog osnivanja Narodne vlade Hrvatske u Splitu 14. travnja 1945. godine.⁵

4.

U skladu s odlukom II. zasjedanja AVNOJ-a o pravu samoopredjeljenja svih jugoslavenskih naroda, tu odluku trebala su naknadno potvrditi predstav-

³ Tekst Plitvičke rezolucije v. u »ZAVNOH - zbornik dokumenata 1943.«, Zagreb, 1964., str. 215-223.

⁴ Vidi poseban prilog: Hodimir Sirotković »ZAVNOH i pazinske odluke o ujedinjenju Istre s domovinom iz rujna 1943. godine«, *Vjesnik HAZU*, br. 3-4/1994., str. 19-24.

⁵ Stenografski zapisnici II. zasjedanja ZAVNOH-a i njegovi dokumenti nalaze se u knjizi navedenoj u bilj. 3, str. 416-484.

nička tijela svih federalnih jedinica novoorganizirane jugoslavenske države. Sukladno tim odlukama trebao se i ZAVNOH konstituirati u najviši organ državne vlasti u Hrvatskoj. To je i učinjeno pet mjeseci kasnije, na III. zasjedanju ZAVNOH-a u Topuskom. Treće zasjedanje ZAVNOH-a započelo je 8. svibnja 1944., u 9 sati uvečer, u dvorani kupališne restoracije u Topuskom, a završilo je 9. svibnja, u 5 sati ujutro. Trajalo je, dakle, punih osam sati. Zasjedanje je organizirano noću, da se lakše izbjegne opasnost neprijateljskoga zračnog udara.

Otvarajući zasjedanje, predsjednik Izvršnog odbora Vladimir Nazor rekao je u svojoj pozdravnoj besjedi i sljedeće: »U Jajcu provedeno, veoma znano stvaranje organa državne vlasti nove Jugoslavije, ne može ostati bez učinka na Zemaljsko vijeće Hrvatske. Nova životvorna krv što izvire iz središta, iz srca, mora da proteče kroz sve udove; zajednička misao ima da sve obuhvati u skladu s državnom cjelinom. Naš ZAVNOH ima da se ustroji u najviše zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Federalne Države Hrvatske, da bude predstavnik i nosilac suverenosti naroda Hrvatske. Pravi Hrvatski sabor nastaje noćas, ovdje.«⁶

Nakon Nazorova govora verifikacijski je odbor konstatirao da je III. zasjedanju prisutno 105 od ukupno 166 delegiranih vijećnika.

Zbog ograničenog opsega u ovom referatu neću komentirati opsežnu diskusiju koja se vodila o pojedinim točkama dnevnog reda, niti uvodne referate koji su o tim točkama bili podneseni. Ovdje ćemo spomenuti samo *tri temeljna ustavna akta*,⁷ koja odnosi ZAVNOH na ovom povijesnom zasjedanju i koja – uzeto skupa – znače konstituiranje *Federalne Države Hrvatske* u okviru federativne zajednice nove Jugoslavije.

Prvi ustavni akt: Odluka o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na drugom zasjedanju AVNOJ-a počinje s konstatacijom da je »Hrvatski narod vjekovima težio za ostvarenjem svoje slobodne nacionalne države... U herojskoj borbi protiv fašističkih okupatora i njegovih slugu 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.«

U zaključcima ove odluke konstatira se da ZAVNOH kao »predstavnik državnog i narodnog suvereniteta i kao najviši organ državne vlasti federalne države Hrvatske u sastavu DFJ odobrava konstituiranje DFJ na načelima koje je utvrdilo II. zasjedanje AVNOJ-a«.

Ova odluka ima, prema mojoj ocjeni, *nadustavni* značaj, jer ona uvjetuje i opstanak i trajanje zajedničke države.

Drugi ustavni akt: Odluka o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti demokratske Hrvatske.

⁶ Stenografski zapisnici III. zasjedanja ZAVNOH-a i njegovi dokumenti tiskani su u »ZAVNOH – zbornik radova 1943.«, Zagreb, 1970., str. 591–670. Nazorov govor vidi u istom izvoru str. 591–593.

⁷ Isto, str. 660–667.

Ovom odlukom ZAVNOH se konstituira u »pravi državni sabor Hrvatske... u predstavnika suvereniteta naroda i države Hrvatske kao ravnopravne federalne jedinice u DFJ... a na temelju suverene volje i prava samoodređenja naroda Hrvatske«.

Istom odlukom ZAVNOH je odredio privremene organe vrhovne državne vlasti u Hrvatskoj. *Plenum* ZAVNOH-a proglašen je za vrhovni zakonodavni i izvršni organ Hrvatske. Rangovno, drugo po redu, bilo je *Predsjedništvo* ZAVNOH-a, (30 članova), koje u međuzasjedanjima plenuma u potpunosti zamjenjuje plenum u njegovoj zakonodavnoj funkciji. Osim toga, *Predsjedništvo* zajedno s tajništvom izvršava i vrhovnu izvršnu funkciju, sve dok nije u Splitu 14. travnja 1945. bila stvorena Narodna vlada Hrvatske.

Dioba na zakonodavnu i izvršnu funkciju nije bila kod ZAVNOH-a u potpunosti provedena, pa se obadvije funkcije obavljaju u danim prilikama preko istih organa, time da izvršnu funkciju izvršavaju prvenstveno resorni *odjeli* ZAVNOH-a. Njihov je broj odmah nakon III. zasjedanja bio povećan od 6 na 12 resora, u skladu s povećanim potrebama podrobnije organizacije izvršne vlasti.

Treći ustavni akt: Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske.

Ona je karakteristična po tome što se u odluci spominju dva osnovna subjekta temeljnih prava: narodi i građani Hrvatske. Deklaracija, osim uobičajenih građanskih prava koja se jamče u takvim ustavnim aktima, posebno u članku 1. ističe da su Hrvati i Srbi u Hrvatskoj politički ravnopravni narodi.

Deklaracija posebno ističe da su »svi građani federalne države Hrvatske, jednaki i ravnopravni, bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest, a nacionalnim manjinama garantiraju se sva prava na nacionalni život«. Ovakve formulacije predstavljale su u to vrijeme pozitivan prilog rješavanju nacionalnog pitanja u Hrvatskoj.

Osim ova tri ustavna akta ZAVNOH donosi tada i »Odluku o ustrojstvu i poslovanju NOO-a i skupština u Federalnoj Državi Hrvatskoj«.⁸ Međutim, ta odluka ne donosi ništa bitno novo, nego uglavnom sistematizira temeljna načela organizacije NOO-a koja su bila provjerena u dotadašnjoj praksi.

U želji da osiguraju masovnu potporu hrvatskog naroda partizanskom pokretu, redaktori tekstova III. zasjedanja ZAVNOH-a osjetili su političku potrebu trenutka da ustavnim aktima ZAVNOH-a izričito potvrde povijesnu težnju hrvatskog naroda za oživotvorenje vlastite državnosti. Odluke III. zasjedanja nesumnjivo potvrđuju da je u to vrijeme u osnovi bio već završen proces konstituiranja svih bitnih elemenata vlastitoga državnog bića Hrvatske u okviru DFJ. Partizanska Hrvatska je u to vrijeme imala izgrađenu gotovo cjelovitu organizaciju nove, revolucionarne državne vlasti, na čelu sa ZAVNOH-om kao svojim državnim saborom, tajništvom i resornim odjelima kao svojim rukovodećim organima uprave, te Vrhovnim sudom, koji već od srpnja 1944. djeluje pod nazivom – *Sud ZAVNOH-a*. Normativna djelatnost organa ZAVNOH-a

⁸ Isto, 668-670.

bila je već u to vrijeme široka i razgranata, o čemu nam bjelodano svjedoče svesci dokumenta zbornika ZAVNOH-a.

5.

Polovicom 1944. godine djeluju u Hrvatskoj tri oblasna NOO-a (za Dalmaciju, Slavoniju i Istru), koja obuhvaćaju 15 okružnih NOO-a. Izvan tih područja organizirano je još 12 samostalnih okružnih NOO-a, koji neposredno saobraćaju s organima ZAVNOH-a. Hrvatska u to vrijeme ima i 105 kotara, što je za 21 kotar više nego u predratnoj administrativnoj podjeli zemlje. U svim kotarevima osnivaju se kotarski NOO-i, a u svakom od njih organizirano je nekoliko općinskih i nižih NOO-a. Na neoslobođenim područjima osnivaju se i djeluju *ilegalni NOO-i*, kako u gradovima tako i u selima. Tako je *ilegalni NOO Zagreb*, prema podacima Narcise Lengel-Krizman (*Borbeni Zagreb*, 1980.), poslao u narodnooslobodilačku vojsku Hrvatske oko 20.000 svojih pristaša, od kojih je oko 8.000 poginulo na raznim bojištima.

Odmah nakon III. zasjedanja počinju pri Predsjedništvu ZAVNOH-a djelovati *četiri komisije*: 1. zakonodavna, 2. vjerska, 3. za istraživanje ratnih zločina, 4. za preuzimanje vlasti u novooslobođenim krajevima, te Statistički ured Hrvatske.

Zakonodavna komisija osnovana je posebnom odlukom Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a sa zadaćom da pretresa i pravno formulira nacрте normativnih akata koje su u pravilu predlagali pojedini resorni odjeli ZAVNOH-a i koje je ona sa svojim mišljenjima upućivala Predsjedništvu na konačnu odluku. Ako je Predsjedništvo te akte prihvatilo, oni su bili objavljeni kao upute (naredbe) konkretnog odjela koji ih je predložio ili kao odluka samog Predsjedništva. Zakonodavna komisija mogla je i sama izraditi pojedini normativni akt, ako je Predsjedništvo to od nje zatražilo.

Zemaljska vjerska komisija osnovana je na prijedlog monsignora dr. Svetozara Rittiga na III. sjednici Predsjedništva (od 18. svibnja 1944.), s ciljem da razmatra odnose crkvenih zajednica i narodnih vlasti.

Zemaljska komisija za istraživanje ratnih zločina okupatora i njegovih pomagača osnovana je odlukom Predsjedništva od 18. svibnja. Posebnim odlukama od 18. lipnja imenovani su njezini članovi i dane upute o njezinu radu.

Komisija za izradu prijedloga o uspostavljanju vlasti u novooslobođenim krajevima osnovana je također na III. sjednici Predsjedništva, s ciljem da koordinira sve akcije organa ZAVNOH-a oko priprema za preuzimanje vlasti u novooslobođenim krajevima, posebno u velikim gradovima.

Potkraj 1944. godine djeluje u okviru organa ZAVNOH-a 14 resornih odjela; 1. za unutrašnju upravu, 2. pravosuđe, 3. prosvjetu, 4. financije, 5. poljoprivredu, 6. šumarstvo, 7. trgovinu, obrt i industriju, 8. obnovu zemlje, 9. narodno zdravlje, 10. socijalnu politiku, 11. promet, 12. prehranu, 13. tehničke radove, 14. informacije. Takva resorna podjela i nazivi odjela ostaju sve do Pete sjednice Predsjedništva, održane 29. siječnja 1945. u Šibeniku, kada odjeli mijenjaju naziv u – povjereništva.

Tijekom ljeta 1944. ZAVNOH potiče na oslobođenom području niz kon-

gresa: prosvjetnih i kulturnih radnika, liječnika, pravnika. Ti su kongresi imali za cilj unapređenje rada organa narodne vlasti, izmjenu stručnih iskustava i zauzimanje stava o svim aktualnim problemima odgovarajućega stručnog područja. Tako je *Kongres umjetnika i kulturnih radnika*, održan u Topuskom od 25. do 27. lipnja 1944., definirao sva kulturna nastojanja ZAVNOH-a u književnosti, kazalištu, likovnim umjetnostima, narodnoj umjetnosti i arhitekturi. Na tom kongresu okupili su se najistaknutiji predstavnici lijeve inteligencije u Hrvatskoj koji su uspjeli prebjeći na oslobođeni teritorij.⁹

Posebno treba istaknuti da je u to vrijeme partizanska Hrvatska imala velik broj dnevnika i periodičnih publikacija; uz centralne listove: *Vjesnik* (organ Narodne fronte), *Naprijed* (organ Centralnoga komiteta KPH), *Slobodni dom* (organ HRSS-a), *Prosvjeta* (organ Srba u Hrvatskoj), izlaze još listovi: *Omladinski borac*, *Pionir*, *Žena u Borbi*, te mnogobrojni regionalni listovi. Organizirane grupe umjetnika stvaraju mnogobrojne *kazališne družine*. Otvaraju se narodna sveučilišta, domovi kulture, knjižnice i čitaonice, umjetničke izložbe. Sva ta široka aktivnost na prosvjetnom i kulturnom planu osigurava revoluciji u Hrvatskoj čvrstu političku potporu.

Na prvom Kongresu pravnika antifašista Hrvatske, održanom u Glini od 12. do 14. kolovoza 1944. godine, bilo je prisutno oko 200 pravnika i njihovih gostiju. Na tom kongresu podnesena su 22 referata koji su, prema sadržaju, bili podijeljeni u 6 radnih tema.¹⁰ Na kongresu se raspravljalo o mnogim važnim pitanjima daljnjeg razvitka revolucionarnog pravnog sistema u Hrvatskoj: uprave, sudstva, organizacije državne vlasti, problemima zakonodavstva, o ratnim zločinima, a posebno još o položaju Hrvatske u jugoslavenskoj federaciji. Povijesna važnost ovoga kongresa jest u činjenici da se u ljetu 1944. na oslobođenom tlu Hrvatske mogao organizirati i održati tako veliki stručni skup, koji daje i političku i stručnu potporu novom legalitetu koji se stvara u narodnooslobodilačkoj borbi. Preporuke i stručna mišljenja izražena na ovom kongresu pridonijela su u znatnoj mjeri poboljšanju pravne prakse na oslobođenom području Hrvatske, a utjecala su također i na intenzivnu normativnu djelatnost ZAVNOH-a tijekom jeseni 1944. godine.

U pogledu *ratnog zločina* ovaj Kongres, među prvima u Europi, utvrdio je temeljne elemente ratnog zločina i postavio načelo da pravo na progon ratnog zločina ne može zastarjeti.¹¹

Zanimljivo je ovdje spomenuti podatak da je na Kongresu sudjelovao i dr. Ivo Krbek, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu i bivši podban Banovine Hrvatske. Krbek je stigao u partizansko Topusko u drugoj polovici mjeseca srpnja 1944. kao partizanski izaslanik ing. Augusta Košutića, potpredsjednika HSS-a,

⁹ Zbornik »Kultura i umjetnost u NOB-u i socijalističkoj revoluciji u Hrvatskoj«, Zagreb, 1975.

¹⁰ Cjelokupni dokumentacijski materijal s toga kongresa objavio je Hodimir Sirotković u zborniku »Spomenica prvog kongresa pravnika antifašista Hrvatske«, Zagreb, 1974.

¹¹ Četiri referata o ratnim zločinima tiskana su u knjizi navedenoj u bilj. 10, str. 135-160.

da pregovara o uvjetima pristupa HSS-a narodnooslobodilačkom pokretu. Krbek je sudjelovao i na kongresu u Glini s referatom »Pravni komentar sporazuma Tito-Šubašić«. U svom referatu Krbek je pokušao razraditi shvaćanja međunarodnog prava o vladi de iure, vladi de facto, te zaraćenim stranama, a u odnosu na našu tadašnju zamršenu pravno-političku situaciju.¹²

Što se tiče *ustavno-pravnog razgraničenja nadležnosti između ZAVNOH-a i AVNOJ-a*, u oslobođenoj Hrvatskoj vrijedili su, dakako, uz normative akte ZAVNOH-a i savezni propisi koje su donosili vrhovni organi DFJ. Podjela nadležnosti između savezne države i pojedinih federalnih jedinica nije bila za vrijeme rata podrobnije regulirana, pa je ZAVNOH djelovao vrlo samostalno u okvirima unutrašnjeg zakonodavstva, uprave i sudstva, s obzirom na rijetke normative akte središnjih organa državne vlasti (Predsjedništva AVNOJ-a, Nacionalnoga komiteta kao središnje vlade). Oni su tijekom 1944. bili prvenstveno zauzeti nastojanjima oko vanjskopolitičkog priznanja tekovina narodnooslobodilačke borbe i diplomatskim akcijama za priznanje etničkih granica nove Jugoslavije, kao već priznatog saveznika antifašističke koalicije. Zbog toga, u to vrijeme i nije bilo kolizije (sukoba) nadležnosti između savezne države i federalnih jedinica.

6.

Odmah nakon oslobodenja Beograda, na zahtjev savezne vlade, ZAVNOH upućuje u Beograd znatan broj svojih rukovodećih i stručnih kadrova (navodno oko 200 članova), radi popune važnijih službeničkih mjesta u središnjim ministarstvima s provjerenim kadrovima iz pojedinih federalnih jedinica. Budući da je ZAVNOH u jesen 1944. raspolagao najbrojnijim stručnim kadrom, to nije čudno što je znatan broj odlučujućih kadrova u ministarstvima središnje vlade bio u to vrijeme preuzet iz kruga političkog rukovodstva i stručnog aparata ZAVNOH-a.

Dne 29. prosinca 1944. ZAVNOH kreće u oslobođenu Dalmaciju, u grad Šibenik, gdje mu narodnooslobodilačka vojska osigurava mnogo povoljnije uvjete za miran organizacijski rad. ZAVNOH se u Dalmaciji užurbano priprema na preuzimanje vlasti u Zagrebu, jer je skoro oslobođenje cijele Hrvatske samo pitanje tjedana.

Nakon ostvarenja sporazuma maršala Tita i predsjednika emigrantske vlade dr. Ivana Šubašića, dolazi 7. ožujka 1945. do formiranja Privremene vlade DFJ na čelu s maršalom Titom. Tim sporazumom bio je konačno prekinut dualitet u predstavljanju Jugoslavije u inozemstvu i veliki saveznici su ubrzo nakon toga priznali novu Jugoslaviju i njezinu Privremenu vladu. Dva dana nakon konstituiranja, Privremena je vlada objavila deklaraciju u kojoj je izričito naglasila da će čuvati tekovine narodnooslobodilačke borbe i ravnopravnost naroda Jugoslavije. U tom cilju, naglašeno je u deklaraciji, treba što prije konstituirati i vlade federalnih jedinica kao neophodan uvjet za ostvarenje nacionalne ravnopravnosti jugoslavenskih naroda. U ostvarenju te odluke, Pred-

¹² Krbekov referat objavljen je u knjizi nav. u bilj. 10, str. 73-77.

sjedništvo AVNOJ-a na sjednici od 5. travnja 1945. donijelo je upute o osnovnim načelima za obrazovanje vlada federalnih jedinica, s time da predsjedništva zemaljskih vijeća propišu detaljniju organizaciju i djelokrug rada svojih zemaljskih vlada.

Temeljem navedenih uputa Predsjedništva AVNOJ-a, Predsjedništvo ZAVNOH-a donijelo je odluku da 14. travnja sazove u Splitu, glavnom gradu Dalmacije, izvanrednu sjednicu na kojoj je stavilo na dnevni red nacrt odluke o stvaranju Narodne vlade Hrvatske. Odluka da se prva Narodna vlada Hrvatske konstituiru u Splitu predstavljala je i posebno priznanje glavnom gradu Dalmacije, zbog herojskog držanja njegovih građana u narodnooslobodilačkoj borbi, a posebno zbog činjenice što je u Splitu, već na početku narodnog ustanka, stvorena jedna od najjačih ilegalnih organizacija narodnooslobodilačkog pokreta u Hrvatskoj.

Nakon što je Predsjedništvo donijelo odluku o organizaciji Narodne vlade Hrvatske, ono je povjerilo mandat za sastav vlade dr. Vladimiru Bakariću, tada tajniku JNOF-a i sekretaru CK KPH. Prva narodna vlada Hrvatske imala je – uz predsjednika i dva potpredsjednika još 12 ministara.¹³ Osam dana nakon formiranja, Narodna vlada Hrvatske izdala je posebnu *deklaraciju* u kojoj ističe sljedeće: »Stvaranje prve Narodne vlade Hrvatske još u samom toku narodnooslobodilačkog 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 i njegovo pravo na vlastitu narodnu vladu.«

Analizirajući raspoložive dokumente o *petomjesečnom radu ZAVNOH-a u Dalmaciji* može se sasvim uopćeno konstatirati da Predsjedništvo i odjeli ZAVNOH-a nastavljaju svojim direktivnim uputama o svim aktualnim pitanjima organizacije i rada narodne vlasti na terenu. Ilustracije radi, navodimo kronološkim redom neka najvažnija pitanja o kojima su organi ZAVNOH-a izdavali u tom razdoblju svoje upute: izobrazba stručnoga kadra, kontrola kretanja cijena, način izdavanja legitimacija i propusnica, razdioba hrane, sanitetskog materijala i odjeće primljene od saveznika za potrebe civilnog sta-

¹³ Dokumenti o osnivanju Narodne vlade Hrvatske objavljeni su u knjizi »ZAVNOH – zbornik dokumenata 1945.«, Zagreb, 1985., str. 619–632. U prethodnim razgovorima o sastavu vlade, na sjednici Izvršnog odbora JNOF-a, održanoj u Šibeniku 10. travnja 1945., Franjo Gaži, tadašnji predsjednik partizanskog krila HSS-a, predložio je da na čelu hrvatske vlade dođe pristaša HSS-a s »obzirom na veliki broj pristaša te stranke u predratnom razdoblju i učešću znatnog broja članova HSS u NOB-i«. Taj prijedlog je podržao i monsignor Svetozar Rittig, ali su komunisti na čelu s Vladimirom Bakarićem taj prijedlog odlučno odbili s obrazloženjem da je »Komunistička partija organizirala borbu i snosila sve terete borbe«, pa ne smije da bude popuštanja ni kompromisa.

Šire o toj sjednici Izvršnog odbora JNOF-a vidi u radu H. Sirotkovića »Osnivanje prve vlade Federalne Hrvatske u Splitu 14. travnja 1945. godine«. Rad je objavljen u zborniku »Split u narodnooslobodilačkoj borbi i socijalističkoj revoluciji 1941–1945«, Split, 1981., izd. IHRPD, str. 1007–1017, a diskusija na sjednici Izvršnog odbora JNOF-a zabilježena je na str. 1013–1016.

novništva, otvaranje i organizacija stručnih škola, nacrt pravilnika o organizaciji i privremenoj upravi narodnih dobara, obnova porušenog Zadra, osnivanje Dalmatinske oblasne banke, nastavak rada osiguravajućih društava, upute o izboru sudaca, upute o oživljavanju obrta, reorganizacija kadrovske službe, odluka Predsjedništva o osnivanju Javnog tužništva i imenovanju prvog javnog tužioca Hrvatske, naredba o čuvanju kulturno-umjetničkih spomenika, pravilnik o organizaciji Zemaljske uprave narodnih dobara, osnivanje Privrednog savjeta Hrvatske i dr. Nakon odluke o imenovanju Narodne vlade Hrvatske, slijedile su 24. travnja još dvije važne odluke Predsjedništva ZAVNOH-a – Odluka o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba, te Odluka o Vrhovnom sudu Hrvatske koji zamjenjuje dotadašnji Sud ZAVNOH-a.¹⁴

Administrativna podjela partizanske Hrvatske izgledala je početkom svibnja 1945. ovako:

1. *Oblasni NOO za Dalmaciju* sa 8 okružnih NOO-a (Dubrovnik, Sredniodalmatinsko otočje, Biokovsko-neretvanski, Srednja Dalmacija, Šibenik, Zadar, Knin i Centralni odbor Zbjega u El Shattu (Egipat).
2. *Oblasni NOO za Istru* sa 4 okružna NOO-a (Buzet, Pula, Pazin i Rijeka).
3. *Oblasni NOO Zagrebačke oblasti* sa 5 okružnih NOO-a (Zagreb, Krapina, Varaždin, Bjelovar, Moslavina).
4. *Oblasni NOO Slavonija* sa 5 okružnih NOO-a (Nova Gradiška, Virovitica, Našice, Slav. Brod, Osijek).

Izvan tih područja organizirano je još 7 samostalnih okružnih NOO-a, koji neposredno komuniciraju s organima ZAVNOH-a. To su sljedeći okružni NOO-i: za Hrvatsko primorje, Gorski kotar, Liku, Kordun, Baniju, Pokuplje, te okružni NOO Cazin, koji je od ožujka 1944. bio privremeno uključen u operativno područje Glavnog štaba Hrvatske pa djeluje pod upravnom nadležnosti ZAVNOH-a.

Narodnooslobodilački odbori su u tom razdoblju djelovali na temelju dva-ju osnovnih normativnih akata ZAVNOH-a:

1. Uputstva za organizaciju NOO-a kao organa državne vlasti slobodne Hrvatske u DFJ, a objavio ih je Odjel za sudstvo i upravu ZAVNOH-a u ožujku 1944.;
2. Odluke o ustrojstvu i poslovanju narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština Federatne Države Hrvatske, koju donosi plenum ZAVNOH-a na svom III. zasjedanju u Topuskom, u svibnju 1944. godine.

Hrvatska u to vrijeme ima i 124 kotarska NOO-a, što je u administrativnoj podjeli zemlje 40 kotara više nego u predratnoj Hrvatskoj. U svim kotarevima osnivaju se kotarski NOO-i, a u svakom od njih organizirano je nekoliko općin-

¹⁴ Svi spomenuti dokumenti objavljeni su u Zborniku navedenom u bilj. 13, str. 633–706.

skih i nižih NOO-a. Na još neoslobođenim područjima osnivaju se i djeluju brojni ilegalni NOO-i, kako u gradovima tako i u selima.¹⁵

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

Početak mirnodopskog djelovanja nije bio lagan, jer su zadaće bile velike, a privredni izvori zemlje ratnim vihorom većim dijelom potpuno uništeni. Budući da je stari aparat vlasti bio razbijen, nije bilo moguće brzo prevladati stručne i organizacijske slabosti novostvorenoga državnog aparata u okviru NOO-a, a naročito u nižim organima. Svi postojeći NOO-i, pa i oni nižega ranga, nastojali su sačuvati istu resornu podjelu poslova kakvu je imala i Narodna vlada Hrvatske. Zbog toga se upravni aparat pri kraju rata veoma umnožio, jer su mnogi aktivisti NOP-a postali po završetku rata – državni službenici. Tako je, na primjer, u Dalmaciji, u organima narodne vlasti, odmah po završetku rata bilo zaposleno 7.502 stalna namještenika, a 2.525 privremenih, ukupno dakle 10.027 službenika (prema podacima u izvještaju Oblasnog NOO-a za Dalmaciju, za lipanj 1945.).

Nova vlast nije zaista mogla preuzeti na svoja financijski slaba pleća tako golem činovnički aparat (najvećim dijelom nestručan), pa je rješavanje činovničkog pitanja iskrslo kao akutan problem koji je trebalo hitno razriješiti. Ali tek su postupno i mukotrpno, kroz mnoge reorganizacije i preobrazbe, ratni NOO-i, kao izvorni oblici revolucionarne vlasti izrastali u komunalne zajednice zamišljenoga samoupravnog života.

Dne 25. srpnja 1945. ZAVNOH se sastaje u sabornici na Markovu trgu u Zagrebu na svoje *Četvrto zasjedanje*. Istoga dana donosi Zakon o promjeni naziva ZAVNOH-a u »*Narodni sabor Hrvatske*«, da i tom promjenom imena naglasi povijesni kontinuitet hrvatskoga zakonodavnog tijela kao predstavnika suvereniteta Hrvatske. Tom preobrazbom ZAVNOH ujedno i završava ratno razdoblje svojega djelovanja.¹⁶

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

¹⁵ Poblje o tom u radu H. Sirotkovića, »Organizacija narodne vlasti u Hrvatskoj u vrijeme konačnog oslobođenja zemlje u proljeće 1945. godine«. Rad je objavljen u knjizi »Oslobođenje Hrvatske 1945. godine«, Zbornik radova, Zagreb, 1986., str. 232–242.

¹⁶ Dokumentaciju o IV. zasjedanju ZAVNOH-a v. u knjizi nav. u bilj. 13, str. 707–724.

Sve navedene činjenice o izgradnji vlastitog aparata vlasti ZAVNOH-a, o osnivanju Sabora, Vlade i Vrhovnog suda, upućuju 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.

7.

Zaključna razmatranja

U vremenu kada obilježavamo 50. obljetnicu pobjede na fašizmu, držim da je korisno podsjetiti se i na povijesnu ulogu ZAVNOH-a u konstituiranju temeljnih elemenata Federalne Države Hrvatske u narodnooslobodilačkoj borbi.

ZAVNOH je bio temelj na kojemu se kasnije gradila Narodna Republika Hrvatska i Socijalistička Republika Hrvatska. Na kraju toga razdoblja, plebi-scitarnom voljom hrvatskog naroda, nastala je njegova samostalna demok-ratska Republika Hrvatska. Upravo preko ZAVNOH-a Hrvatska je ušla u pobjedničku antifašističku koaliciju. Stoga se u izvorišnim osnovama o tisuć-ljetnoj borbi hrvatskog naroda za nacionalnu samobitnost i samodržavnu op-stojnost, koje se nabrajaju u preambuli Ustava Republike Hrvatske (od 22. prosinca 1990.), posebno i spominju odluke ZAVNOH-a kojima su uspostav-ljeni temelji državne suverenosti Hrvatske u razdoblju drugoga svjetskog rata.

To ističe i predsjednik Republike dr. Franjo Tuđman u svojoj Poslanici upućenoj u prigodi Dana državnosti i 5. obljetnice samostalnosti hrvatske države ovom konstatacijom: »U antifašističkom pokretu stvorena je zavno-hovska federalna država Hrvatska, i političko-ustavna osnova jugoslavenske federacije kao zajednice ravnopravnih naroda s pravom samoodređenja. I upra-vo ta stečevina antifašizma davala nam je pravne pretpostavke za izlaz iz Jugo-slavije i proglašavanje nezavisnosti.«¹⁷

Zar bi bila moguća reintegracija Dalmacije, Istre, Rijeke, sjevernih ja-dranskih otoka, Međimurja i Baranje u Republiku Hrvatsku da nije bilo onih vojnih i političkih snaga koje su utemeljile i vodile ZAVNOH? Za politiku ZAVNOH-a u razrješavanju međunacionalnih sukoba palo je 65.000 pripad-nika narodnooslobodilačkog pokreta Hrvatske. U odnosu na pokrete otpora drugih okupiranih zemalja Europe razmjerni ljudski doprinos maloga hrvat-skog naroda antifašističkoj borbi u Europi sigurno je bio među prvima.¹⁸ Baš u Hrvatskoj bila je za vrijeme rata stvorena široka antifašistička koalicija – ko-

¹⁷ Poslanica predsjednika Republike dr. Franje Tuđmana u prigodi Dana državnosti i 5. obljetnice samostalne hrvatske države, *Vjesnik*, 31. svibnja 1995., str. 2, stupac 5.

¹⁸ O tome detaljnije vidi u knjizi »Doprinos Hrvatske pobjedi antifašističke koalici-je«, izdavač »Odbor za obilježavanje 50. obljetnice pobjede antifašističke koalicije u Europi i svijetu Sabora Republike Hrvatske«, Zagreb, 1995., str. 29-79.

munista, dijela HSS-a i dijela Pribićevićeve Samostalne demokratske stranke. I zašto bi mi sami danas, zbog starih mržnji i podjela, negirali i potirali naš vlastiti značajni doprinos pobjedi antifašističke koalicije, koja i danas – ne zaboravimo to – vlada svijetom.

Odbacivanje totalitarnog naslijeđa nacifašizma i boljševizma nužno je za demokratsku legitimaciju suvremene države Hrvatske. Prošlost ne smije biti program mladih generacija, već samo poduka za mnoge »strahote zabluda«. Manihejske kategorije dobra i zla iz naše prošlosti treba smiriti dokumentarnim i objektivnim znanstvenim istraživanjima, prvenstveno mladih znanstvenika, neopterećenih podjelama njihovih djedova i otaca.

Domovinski rat ostvario je pomirbu svih Hrvata, stremeći prema temeljnom cilju – opstojnosti hrvatske države. Jamstvo trajnog pomirenja je razvijanje demokratske, humane i socijalne države prema standardima Srednje Europe, kojoj hrvatski narod – prema svojoj povijesti i duhovnom obzorju – trajno i pripada. Ali za sve to treba se i potruditi. Tek kroz ustrajan rad stiže se k zvijezdama.

S U M M A R Y

CONSTITUTIONAL MEANING OF THE DECISIONS OF TERRITORIAL ANTIFASCIST COUNCIL OF NATIONAL LIBERATION OF CROATIA FOR THE DEVELOPMENT OF CROATIAN NATIONAL SOVEREIGNTY IN THE WORLD WAR TWO

In six chapters the author analyzes the decisions of Territorial Antifascist Council of National Liberation of Croatia which had a constitutional meaning for the development of Croatian statehood in the World War Two. The author analyzes particularly the content of the decisions of the first, second and third sessions of the Territorial Antifascist Council of National Liberation of Croatia, constitution of the law-court of the Territorial Antifascist Council of National Liberation of Croatia and founding of the National Government of Croatia in Split in April 1945. She concludes that the constitutional and normative decisions of Territorial Antifascist Council of National Liberation of Croatia presented the basis of the later National Republic of Croatia. At the end of that period, in 1990, by plebiscite of Croatian people the independent Republic of Croatia was formed. Through Territorial Antifascist Council of National Liberation of Croatia Croatia entered the victorious antifascist coalition.