HISTORIJSKI
ZBORNIK

Godina II | Zagreb 1949 | Broj 1 — 4

RAZVITAK ZAVNOH-A

Ferdo Čulinović

Premda se u »Deklaraciji« AVNOJ-a i »Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu« (29. XI. 1943.) prvi put u Jugoslaviji uzakonilo načelo federacije, ipak nije jugoslavenska federacija počela istom s Drugim zasjedanjem AVNOJ-a.[1]

Već je u uvodu spomenute »Odluke« istaknuta dotadašnja[2] izgradnja federacije na oslobođenom području naše zemlje. Osim toga je i niz pret-

[1] Na drugom zasjedanju AVNOJ-a (Antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Jugoslavije) u Jajcu 29. i 30. XI. 1943. stvorena je nova jugoslavenska država; obrazovan je vrhovni organ državne vlasti (AVNOJ) i državne uprave (NKOJ) i doneseni su prvi osnovni državni zakoni (Odluke). Te su »Odluke« po oslobođenju cijele zemlje posebno sankcionirane potvrdom Privremene narodne skupštine DFJ, a naročito Odlukom Ustavotvorne skupštine FNRJ od 1. XII. 1945. i odredbom čl. 136 Ustava FNRJ.

U spomenutoj »Deklaraciji« i »Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu« udareni su prvi pravni temelji jugoslavenskoj federaciji. I Odluka o AVNOJ-u kao vrhovnom organu državne vlasti (br. 1 od 30. XI. 1943) legalizuje princip ravnopravnosti naroda Jugoslavije i federativnu izgradnju nove države (čl. 1 i 2).

Na osnovi ovih Odluka Drugog zasjedanja AVNOJ-a pojedine jugoslavenske zemlje još u toku oslobodilačkog rata obrazovale su svoje države kao ravnopravne jedinice u sklopu savezne države Jugoslavije.

[2] U »Odluci o izgradnji...« izričito se u toč. 2 naglašava, da se »Jugoslavija izgrađuje i izgradit će se na federativnom principu«, dok se u čl. 3 Odluke naglašava dotadašnji razvitak jugoslavenske federacije osnivanjem pojedinih vrhovnih zemaljskih rukovodstava za jugoslavenske zemlje.

»U skladu sa takvom federativnom izgradnjom Jugoslavije — kaže se u toč. 3 ove Odluke — koja se temelji na najpunijim demokratskim pravima, jeste činjenica da već sada u vrijeme narodno-oslobodilačkog rata osnovne organe narodne vlasti kod pojedinih naroda Jugoslavije predstavljaju narodno-oslobodilački odbori i zemaljska antifašistička vijeća narodnog oslobođenja«.

hodnih akata[3] kao i više značajnih događaja u dotadašnjoj izgradnji nove države[4] jasno pokazivao, da se oslobođena, poslijeratna Jugoslavija ne će vratiti k predratnom sistemu hegemonije i centralizma, nego da će se izgraditi, i da se već tada narodna vlast izgrađivala, na principu ravnopravnosti naroda.

To se osim u NOO-ima izrazilo na pr. na »Vojnom savjetovanju« 26. IX. 1941.[5] u Stolicama (Srbija), kad su za pojedine jugoslavenske zemlje — pored zajedničkoga Vrhovnog štaba POJ i DVJ[6] — osnovana i njihova posebna vojna rukovodstva.[7] Istovremeno je Vrhovni štab svojom Okružnicom istakao potrebu osnivanja NOO-a, pozivajući se pri tom na princip narodne suverenosti i načelo ravnopravnosti naroda.

Osnutak AVNOJ-a, u Bihaću 26. XI. 1942., predstavljao je izraz težnje za narodnom državom federativnog uređenja. »Rezolucija« i »Proglas« AVNOJ-a od 27. XI. 1942. ističu između ostalog i značaj načela ravnopravnosti naroda u borbi »za slobodu i bratsku zajednicu Srbije, Crne Gore, Hrvatske, Slovenije, Bosne i Hercegovine i Makedonije«.[8]

Ta se misao još jasnije izrazila osnivanjem pojedinih zemaljskih vrhovnih političkih rukovodstava, koja su već i do Drugog zasjedanja AVNOJ-a vršila znatan dio poslova vrhovnog organa državne vlasti na svom području, premda to formalno još nisu bila.[9]

Slovenija je jedva deset dana nakon neprijateljske okupacije 27. IV. 1941. dobila takav vrhovni rukovodni organ — »Osvobodilnu frontu Slovenije«. Značajno je, da se ona prva u Jugoslaviji najviše tada razvila kao

[3] Ovamo spadaju »Proglas« AVNOJ-a s njegova prvog zasjedanja (27. XI. 1942), »Izjava« Vrhovnog štaba NOV i POJ i Izvršnog odbora AVNOJ-a (8. II. 1943.), »Proglas« Inicijativnog odbora ZAVNOH-a (2. III. 1943.), »Objava prvog Zbora odposlancev Slovenskega naroda« (7. X. 1943.), »Sklep« istog Zbora (3. X. 1943.), njegova »Rezolucija« istog dana. »Rezolucija« ZAVNOBIH-a s njegova prvog zasjedanja 26. XI. 1943, »Rezolucija« ZAVNO CRNE GORE i BOKE iz Kolašina 16. XI. 1943., »Rezolucija« Drugog zasjedanja ZAVNOH-a 14. X. 1943. i dr.

[4] Tako na pr. osnutak NOO-a za Crnu Goru i Boku 8. II. 1942., i ZAVNOH-a 13. VI. 1943., Kočevski zbor u Sloveniji 1.—3. X. 1943., osnutak ZAVNOBIH-a 26. XI. 1943., osnutak ZAVNO SANDŽAKA 20. XI. 1943., Prvo zasjedanje ZAVNO CRNE GORE u Kolašinu 15.—16. XI. 1943. i dr.

[5] Vidi referat maršala Tita na V. Kongresu KPJ, izd. »Kulture« 1948, str. 77—79.

[6] Vrhovni štab je do osnutka AVNOJ-a sam rukovodio i organizacijom narodne vlasti. Od osnutka AVNOJ-a (26. XI. 1942.) preuzima on samo vojne poslove. — D. V. J. je u toku NOB-a uobičajena kratica za t. zv. Dobrovoljačku vojsku Jugoslavije, kako su se prvobitno nazivali nekadanji četnički odredi, koji su 1941. pod vodstvom popa Vlade Zečevića prešli pod vrhovnu komandu maršala Tita.

[7] Za Hrvatsku je tada osnovan Glavni štab Hrvatske (GŠH).

[8] L. Geršković, *Dokumenti o razvoju narodne vlasti,* Beograd 1946, str. 78.

[9] Ova zemaljska rukovodstva nisu imala zakonodavne funkcije, ali je u Sloveniji i Hrvatskoj već do Drugog zasjedanja AVNOJ-a bilo u tom pogledu izvjesnog odstupanja, ukoliko se u slovenskim »Odlukama« i ZAVNOH-ovim »Uputstvima« (do Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a) može govoriti o zakonodavnom radu tih tijela, koja formalno još nisu bila vrhovni organi državne vlasti.

vrhovni naredbodavni organ (za Sloveniju),[10] premda je to bila frontovska organizacija. Ona je već u prvoj polovini 1942. izdala niz važnih Odluka, vršeći nadzor nad njenim »terenskim odborima«, organima vlasti na oslobođenom području Slovenije.

U Srbiji je novembra 1941. osnovan »Glavni narodno-oslobodilački odbor za Srbiju« (sa sjedištem u Užicu). I to je bilo uglavnom najviše političko rukovodstvo NOP-a za Srbiju, ali je ono vršilo i poslove vrhovnoga nadzornog organa nad NOO-ima na oslobođenom području Srbije. Jednako je i za Crnu Goru osnovan 8. II. 1942. sličan organ, koji se 15. XI. 1943. pretvara u ZAVNO Crne Gore i Boke.

U Hrvatskoj je takvo rukovodstvo osnovano nešto kasnije.[11] Nakon Prvog zasjedanja AVNOJ-a stvoren je 2. III. 1943. Inicijativni odbor ZAVNOH-a, a 13. VI. 1943. »Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske« (ZAVNOH). ZAVNOH je od 13. VI. 1943. do 8. V. 1944. bio najviše političko rukovodstvo NOP-a za Hrvatsku, no on je već i tada vršio mnoge poslove organa vlasti za Hrvatsku.[12] Na svom Trećem zasjedanju on se 8. V. 1944. konstituira »kao jedini pravi državni sabor; vrhovni je organ državne vlasti, vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavničko tijelo Hrvatske kao ravnopravne jedinice Demokratske Jugoslavije«.[13]

Ovaj razvitak ZAVNOH-a i drugih sličnih organa pokazuje u prvom redu specifičan način izgradnje jugoslavenske federacije, pri čem je Drugo zasjedanje AVNOJ-a prekretnica. No ovaj proces otkriva i naročite osobitosti u razvitku države tipa narodne demokracije, upravo s obzirom na uvjete postanka i izgradnje vrhovnog organa državne vlasti. Te osobitosti u razvitku ZAVNOH-a (kao i drugih sličnih organa vlasti u novoj Jugoslaviji) otvaraju zaista nove vidike na području nauke o državi.[14]

ZAVNOH-ova historija naime pokazuje, kako se za Drugog svjetskog rata pod uvjetima Oslobodilačke borbe i pod rukovodstvom Komunističke partije u Jugoslaviji kroz Narodnu revoluciju stvaralo novo državno uređenje, da na kraju »... iz rata izađe izgrađena država — socijalistička po karakteru vlasti i pravcu razvitka, a narodno-demokratska po formi«.[15] U razvoju ZAVNOH-a, dakle, vidimo, kako se i u Hrvatskoj »kroz Narodno-

[10] To je jedini slučaj da je u toku rata organizacija Fronte neposredno vršila i funkcije vlasti — sve do osnutka SNOS-a (19. II. 1944.).

[11] ZAVNOH-ov izvjestitelj Stanko Opačić istakao je na Prvom zasjedanju 13. VI. 1943., da su neprijateljske ofenzive spriječile raniji osnutak ZAVNOH-a.

[12] Već je Inicijativni odbor ZAVNOH-a vršio znatan dio poslova narodne vlasti.

[13] Čl. 1. Odluke o ZAVNOH-u kao vrhovnom organu državne vlasti Hrvatske (9. V. 1944.).

[14] Naročito s obzirom na postanak socijalističke države tipa narodne demokracije u toku oslobodilačkog rata.

[15] M. Pijade, *O tridesetgodišnjici Komunističke partije Jugoslavije*, Zagreb 1948. str. 17.

oslobodilačku borbu... istovremeno vršio i proces Narodne revolucije, koja je sve više dobivala socijalistički karakter«.[16]

Ove osobitosti u razvitku ZAVNOH-a opravdavaju potrebu da se prouči njegov historijat. No za to govori još jedna okolnost. Dok su u drugim jugoslavenskim zemljama u toku prošlog rata neprijateljski upadi povremeno presijecali tok razvitka narodne vlasti, dotle se u Hrvatskoj oslobođeno područje Like, Korduna i Banije, stvoreno još potkraj 1941., uglavnom održalo do kraja rata. Tu je dakle narodna vlast mogla gotovo neprekidno djelovati i jače se razvijati, premda je i to područje bilo često ispresijecano neprijateljskim kanalima i kraćim povremenim prekidima.

Iz metodoloških razloga podijelili smo pregled razvitka ZAVNOH-a na tri dijela, koja sačinjavaju jedinstvenu cjelinu:

1. Prvi ili uvodni period, u kojem su se razvijali uvjeti za osnutak ZAVNOH-a. To je razdoblje od narodnog ustanka do osnutka Inicijativnog odbora ZAVNOH-a. U toj se etapi osnivaju i učvršćuju NOO-i kao organi vlasti, ali tada oni još nisu sasvim povezani u jedinstveni sistem državne vlasti. Njihovo djelovanje koordinira Vrhovni štab, a od »savjetovanja u Stolicama« Glavni štab Hrvatske. Potreba za civilnim rukovodstvom nad radom NOO-a u Hrvatskoj dovela je 2. III. 1943. do osnutka Inicijativnog odbora ZAVNOH-a.

2. Drugi period je razdoblje ZAVNOH-a kao najvišega političkog rukovodstva NOP-a, a istovremeno i vrhovnoga naredbodavnog organa vlašti u Hrvatskoj. U toj etapi (od 13. VI. 1943. do 8. V. 1944) ZAVNOH još nije vrhovni organ državne vlasti, ali je vršio mnoge njegove funkcije. U tom periodu on je dakle bio očito zametak kasnijega vrhovnog organa državne vlasti za Hrvatsku.

3. Treći period je razdoblje poslije Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a 8. V. 144. do njegova prestanka nakon oslobođenja čitave zemlje, kada se 28. XI. 1946. sastaje Ustavotvorna skupština Hrvatske.

I. UVODNI PERIOD U RAZVITKU ZAVNOH-A

Jedva četiri dana nakon fašističke invazije u Jugoslaviju prodrli su u Zagreb njemački tenkovi, a 10. IV. 1941. ustaše su pod zaštitom osvajačeve vojne sile proglasili osnutak t. zv. Nezavisne Države Hrvatske. Odmah zatim buržoaski politički vrhovi Hrvatske s katoličkim visokim klerom izjavljuju svoju spremnost na suradnju s okupatorom.[17] Buržoaska klasa kao cjelina opredijelila se prema svojem klasnom interesu. Ona je čuvala svoje stare

[16] E. Kardelj, *Komunistička partija Jugoslavije u borbi za novu Jugoslaviju, za narodnu vlast i socijalizam,* objavljeno u Zborniku Petog kongresa KPJ, 1948, str. 344.

[17] Poznata je poruka dra Vl. Mačeka Hrvatskoj republikanskoj seljačkoj stranci, da njeni bivši članovi podupru ustaše i surađuju s okupatorom.

pozicije u društvu bez obzira na protivnu volju radnog naroda grada i sela. Pavelićevi ustaše i t. zv. »križari«[18] već su u travnju započeli sa strahovladom, i početkom svibnja bijesni već izvršavanje dugo pripremanog plana za istrebljenje narodâ Jugoslavije. T. zv. »vlada NDH« izdaje niz terorističkih akata, kojima inaugurira i nastoji legalizovati teror protiv naroda i svega što je napredno.[19] Na javnim skupštinama fašistički prvaci govore dotjeranim slušačima o nasilju, koje otpočinje protiv svih neprijatelja fašizma. U svibnju 1941. redaju se najprije pojedinačna, a zatim i masovna hapšenja, mučenja, ubijstva, pljačkanja, uništavanja. Grupice ustaša i križara krstare po selima Hrvatske, ostavljajući za sobom pustoš i zgarišta. Nastaju stratišta, o kojima kolaju jezovite priče. Fašizam kulminira u izmišljanju sadističkih ispada protiv čovječnosti; klanje stotinâ ljudi po crkvama nije već 1941. nikakva rijetkost.[20] Uza to se javljaju pokušaji huškanja, u kojima se naročito ističu talijanski fašisti i katolički visoki kler. Akcija prisilnog »pokatoličavanja« bije u lice slobodu savjesti, a ustaše se koriste obećanjima »sigurnosti« za ove »povratnike«,[21] i poslije ustaških fratara dolaze u »pokršteno« selo — koljači.[22] Vidjelo se, da su ti zločini svagdje gotovo jednako provođeni, s istim metodama i sredstvima; svi su konci vodili u Zagreb, k okupatoru i njegovim slugama. Fašizam je ostvarivao svoj »životni prostor«.

Već sredinom svibnja 1941. narod iz srpskih sela bježao je u šumu; spasavao je tako goli život. Jedan dio stanovništva predavao se »sudbini«,

[18] Članovi klerofašističke organizacije »Velikog križarskog bratstva« i »Velikog križarskog sestrinstva«. Ove je organizacije osnovao katolički kler još prije 1941. God. 1938. »Veliko križarsko bratstvo« imalo je oko 340 društava sa 30.000 članova, a »Veliko križarsko sestrinstvo« 452 društva sa 18.950 članica. (Vidi *Dokumenti o protunarodnom radu i zločinima jednog dijela katoličkog klera,* Zagreb 1946, str. 16 i d.).

[19] Odmah 10. IV. 1941. počeli su se ustaše igrati države i donositi niz »zakona« i »zakonskih odredaba«. To su na pr.: Zakonska odredba o promjenama u Kaznenom zakoniku od 27. I. 1929. (br. LXIV-96 od 3. V. 1941.), Zakonska odredba o prijekim sudovima (broj LXXXII-140 od 17. V. 1941.), Izvanredna zakonska odredba o kolektivnoj odgovornosti za širenje uznemirujućih vijesti (br. XCI-531 od 26. VI. 1941.), Zakonska odredba o pokretnom prijekom sudu (br. CLXXII-508 od 24. VI. 1941.) s mnogobrojnim kasnijim dopunama, Zakonska odredba o suzbijanju kažnjivih čina protiv državi, pojedinim osobama ili imovini (7. VIII. 1941.), Odluka ministarstva unutr. poslova o oduzimanju imovine (20. VII. 1942.), Zakonska odredba o podržavljenju imovine (9. X. 1941.) — i to »bez naknade, bez žalbe, bez tužbe na redovni ili upravni sud«, Zakonska odredba o pravnom položaju vođe njemačke narodne skupine u NDH (30. X. 1941.), po kojoj »vođa narodne skupine ima naredbodavno pravo u okviru zakona«, Zakonska odredba o postupku kod komunističkih napadaja, kad se počinitelj ne pronađe (2. X. 1941.), po kojoj će »ministarstvo unutrašnjih poslova za svako ranjeno ili poginulo lice odrediti *deset osoba* za strijeljanje iz redova *redarstveno ustanovljenih komunista*« i t. d. i t. d.

Tako su okupatori, nastojeći da svojim nasiljima dadu kakvu takvu legalnu formu, i u ovim »zakonima« pokazivali svoje pravo lice.

[20] Na pr. u srpnju 1941. u srpsko-pravoslavnim crkvama na Kordunu, u Veljunu, Krnjaku, Glini i dr.

[21] *Suđenje Lisaku, Stepincu, Šaliću i družini, ustaško-križarskim zločincima i njihovim pomagačima,* Zagreb 1946, i *Dokumenti o protunarodnom radu . . .*

[22] V. *Dokumente . . .*, str. 54 i d.

vjerujući da će ga mimoići »koljači«, jer se »oni nisu bavili politikom.«[23] Čitava zemlja bila je već u krvi i plamenu. Šume Like, Korduna, Banije i drugih krajeva bile su prepune bjegunaca. Njihovo stanje i raspoloženje slikovito crta jedan akt Centralnog komiteta Kompartije za Hrvatsku. »... Imamo podatke — piše tih dana Josip Kraš, član CK KPH — da je katkada i dvije hiljade ljudi u šumama iza Drežnice u bijegu pred ustašama. Imaju oružja...«[24]

Komunistička partija Jugoslavije pripremala se za veliku oslobodilačku zadaću. Još za kraljevske Jugoslavije počela je pripremati organizovan otpor agresorima, dok je vlada Cvetković-Maček činila sve da pripremanu agresiju što više olakša.[25] Kompartija je još 1940. organizovala Vojni komitet, koji je podizao duh otpora, a za slučaj očekivane vladine kapitulacije pripremao se za rukovodstvo vojnim akcijama protiv zavojevača. Tako se postupalo i u Hrvatskoj. No dok su ovako radili članovi Partije i mislili pravi rodoljubi, generalitet predratne Jugoslavije bio je drugog mišljenja. Poznat je slučaj s pukovnikom Orlovićem, koji je zaprijetio hapšenjem delegaciji Partije, kad je aprilskih dana 1941. zahtijevala oružje od armije u Zagrebu, da bi pružila otpor napadaču.[26]

U Hrvatskoj je u lipnju 1941. osnovan Vojni komitet kao operativno rukovodstvo za Kordun, Baniju, Gorski Kotar, Pokuplje, Žumberak i grad Karlovac.[27] U Lici je već tada djelovao narodni heroj Marko Orešković, a daleko se pročuo i glas o herojstvu Staniše Opsenice i drugih. U Gorskom Kotaru i Kordunu organizirao je ustanak Josip Kraš, dok je Rade Končar, sekretar CK KPH, rukovodio ustankom u gornjoj Hrvatskoj, a zatim u Dalmaciji. U Slavoniji djeluju dr. Pavle Gregorić i Karlo Mrazović. Oni su oko sebe sakupili znatan broj istaknutih prvoboraca, kojih rad nije zaostajao za radom drugih; već tih dana osjeća se rad boraca, kao što su Vasilj Gaćeša, Nina Maraković i mnogi drugi.

[23] V. *Dokumente...*, str. 55—100.

[24] *Od Kupe do mora,* »Vjesnik« 27. VII. 1946.

[25] Buržoaska klasa kako centralističkog tako i federalističkog bloka kraljevske Jugoslavije živo se takmičila u jačanju svojih veza s imperijalističkim silama. Beogradska oligarhija stupila je u jače poslovne veze s fašističkim kapitalom naročito poslije 1933., kad Hitler dolazi na vlast. Ententini monopolisti postepeno gube pozicije, koje preuzimaju sve više osovinski kapitalisti. Usporedo ide i politička profašistička djelatnost beogradskog dvora. Uvođenje rasističkih mjera, pokušaji formiranja državnih stranaka, sve jače ispoljavanje fašističkih metoda otvorenog nasilja i t. d., sve to odgovara i profašističkoj vanjskoj politici ove vlade.

Stojadinović razbija Malu Antantu, koja nestaje s konferencijom u Sinaji 31. VIII. 1937., pomaže »Anschluss« Austrije Rajhu, podupire fašistički kurs. Vlada Cvetković-Maček nastavlja profašističku politiku i 25. III. 1941. pristupa Antikominternskom paktu, na koji narod Jugoslavije odgovara svojim revolucionarnim aktom 27. marta 1941.

[26] Vidi *V. Kongres KPJ,* str 62.

[27] Holjevac, *Formiranje prvih partizanskih odreda i prve akcije na Kordunu,* Vjesnik br. 84, 27. VII. 1946.

Mjestimične borbe otpočele su u Hrvatskoj još u prvoj polovici 1941. U svibnju 1941. došlo je već do većeg sukoba kod Bovića, zatim kod Veljuna, Perne, u Petrovoj Gori i dr., nadalje na Kordunu, kod Korenice u Lici i drugdje. Ti su okršaji ipak bili slabo ili nikako međusobno povezani, a još slabije organizovani.

Poslije fašističkog napada na SSSR izdaje CK KPJ svoj poziv na opći ustanak.[28] Sličan proglas objavljuje i CK KPH.[29]

U Hrvatskoj je opći narodni ustanak buknuo 27. srpnja 1941. Toga su dana partizani oslobodili prvo kotarsko mjesto u Hrvatskoj — Donji Lapac i općinsko mjesto — Srb u Lici. Već u početku augusta bili su ustankom zahvaćeni Lika, Kordun, Banija, Gorski Kotar, Slavonija i drugi krajevi. U jeseni 1941. stvara se na području Like, Korduna i Banije jezgra oslobođenog područja. Tada se javlja i potreba za organizacijom vlasti na njemu. Stara vlast kraljevske Jugoslavije bila se srasla s okupatorom, a njezin raniji postupak omrznuo je taj sistem i kod najširih masa. Kompartija je i ovdje našla podesan oblik vlasti, koji je odgovarao potrebama i ciljevima NOP-a, a narod ga je brzo prihvatio.[30]

Narodno-oslobodilački odbori nastaju u Hrvatskoj prvi put u kolovozu 1941.; najprije, čini se, u Lici, zatim na Kordunu, Baniji, te u Slavoniji, Gorskom Kotaru, Zagorju i dr. Prvi NOO[31] osnovan je početkom kolovoza 1941. u Divoselu kraj Gospića, zatim su NOO-i u kolovozu i rujnu 1941. formirani na području kotareva Korenica, Donji Lapac i Udbina. Na Baniji se u listopadu i studenom 1941. osnivaju NOO-i u kotarevima Dvor, Glina i Petrinja.[32] Na Kordunu slijede NOO-i u kotarevima Vojnić, Vrginmost i Slunj.[33] U Gorskom Kotaru se u kolovozu 1941. osniva ilegalni NOO za Delnice, zatim za Čabar[34] i dr. U Slavoniji se prvi NOO osniva u selu Brusnik, kotar Pakrac, a ubrzo za njim i u kotarevima Slavonski Brod i Požega. U Dalmaciji se jeseni 1941. osnivaju mjesni NOO-i u kotarevima

[28] U Proglasu CK KPJ kaže se između ostaloga: »Borba Sovjetskog Saveza jeste i vaša borba, jer se on bori i protiv vaših neprijatelja, pod čijim vi jarmom stenjete... Ako ljubite svoju slobodu i nezavisnost, ako nećete biti tuđi robovi, ako želite da se oslobodite fašističkog ropstva, onda pomognite svim sredstvima pravednu borbu velike i miroljubive zemlje socijalizma — Sovjetskog Saveza..« (Proglas CK KPJ 22. VI. 1941.).

[29] Vidi *V. Kongres KPJ*, str. 65.

[30] NOO-i nisu nastali stihijski, slučajno, spontano, nego svjesnim direktivnim djelovanjem rukovodstva NOP-a, rukovodstvom Kompartije Jugoslavije, koja je razvijala te oblike vlasti kao najpodesnije za očuvanje rezultata oslobodilačke borbe.

[31] Prema sadašnjim podacima, proizlazi, da su prvi NOO-i u Hrvatskoj nastali u Lici (Divoselo i t. d.), a brzo zatim i u drugim oslobođenim krajevima. Ove podatke trebalo bi provjeriti daljnjim istraživanjem.

[32] V. referat Duška Brkića, potpredsjednika vlade NR Hrvatske, na Drugom kongresu Kompartije Hrvatske 20.—25. XI. 1948. u Zagrebu.

[33] V. »Naprijed«, br. 48, 26. XI. 1948.

[34] O radu ovog NOO-a sačuvao se gotovo sav materijal iz prvih godina borbe pohranjen u zemunici kod Čabra. Nalazi se u Muzeju Narodno-oslobodilačke borbe u Zagrebu.

Makarska, Split, Šibenik i Knin, a u samom se Splitu formira više ilegalnih akcionih odbora. U Hrv. Zagorju javljaju se u to vrijeme mjesni NOO-i u kotaru Zlatar (Poznanovec, Bedekovčina i Ravnice).[35]

»Već koncem prve godine — kaže dr. Vl. Bakarić — postoji razmjerno veliki oslobođeni teritorij. On obuhvaća kotare Korenica, Donji Lapac, dio kotara Gračac, Brinje, Drežnica, kotar Vojnić, dio kotara Slunj i t. d. Taj teritorij postaje čvrstom bazom ustanika, te ostaje uz sasvim male prekide oslobođen sve do kraja rata.«[36]

I danas još postavljaju neki pitanje o karakteru prvih NOO-a: jesu li to bila samo politička rukovodstva NOP-a, ili već i organi vlasti? NOO-i su i u Hrvatskoj već 1941. bili organi narodne vlasti. To se vidi iz njihove tadanje nadležnosti. Već prvi NOO-i, naročito u oslobođenoj Hrvatskoj, vršili su niz poslova, koji svakako spadaju u kompetenciju organa državne vlasti.[37] NOO-i su već 1941. rukovodili organizacijom javnog poretka i prosvjetnim, zdravstvenim i privrednim pitanjima na oslobođenom području. Oni su očito bili već i prinudni organi: izvršavali su prema potrebi i rekvizicije za vojsku, različite akte pravosuđa i t. d.[38] Očito je dakle, da tada već nisu bili samo politička rukovodstva.

Godina 1942. bila je vrlo značajna i za razvoj vlasti u Hrvatskoj. Sa sve većim jačanjem oslobodilačke vojske NOO-i su se utvrdili kao stalni organi narodne vlasti. Ove organe vlasti prihvatio je već tada narod ne samo s oslobođenog, nego znatnim dijelom i s neoslobođenog područja. U to vrijeme pada i osnutak ilegalnog NOO-a za Zagreb.[39] Dok su neki u Slavoniji ranije nazivali NOO-e »odborima za pomoć partizanima«,[40] početkom 1942. su NOO-i i tamo, kao i svuda, već općepriznati organi narodne vlasti.[41] Gdje se nisu mogli osnivati NOO-i, nastajala su t. zv. »povjereništva«.

Za organizaciju i rad NOO-a iz toga prvog perioda razvitka narodne vlasti vrlo je značajan akt Vrhovnog štaba kao tadanjega najvišeg rukovo-

[35] V. referat D. Brkića na Drugom kongresu KP Hrvatske.

[36] Prilike u Hrv. Zagorju nisu dopuštale neprekinuto djelovanje ovih NOO-a, jer su neprijateljske akcije onemogućavale rad sličan onom u oslobođenim krajevima na Kordunu, u Lici i Baniji. Ipak su ovi i drugi NOO-i produžavali svoje djelovanje čak i pod ilegalnim uvjetima.

[37] V. »Naprijed« br. 48, 26. XI. 1948.

[38] Još 19. X. 1941. piše E. Kardelj u užičkoj »Borbi« o NOO-ima između ostaloga: »...Oni su danas stvarno nosioci vlasti, istina privremeni...« Time se naime misli na funkcije vlasti od strane NOO-a. To se vidi iz niza zadataka tadanjih NOO-a, koje Kardelj u ovom direktivnom članku navodi, kao: »...da organizuju aktivnost cijelog naroda, tako da bi se našim borcima na frontu obezbijedilo sve što je potrebno... da obezbijede red u pozadini, da ga održavaju uz pomoć svojih narodnih straža i da vode borbu protiv razbojništva, spekulacije, aktivnosti pete kolone...«

[39] Vidi F. Čulinović, *Razvitak narodne vlasti u Jugoslaviji* (skripta), izd. Kluba studenata tehnike »Niko Tomić«, Zagreb 1946, str. 146.

[40] Zdenko Has, *Slavonija u borbi,* »Vjesnik« br. 84, 27. VII. 1946.

[41] God. 1941. smatrani su još za privremene, ali 1942. NOO-i se ustaljuju. Vidi se to iz pisma maršala Tita Glavnom štabu Hrvatske u rujnu 1942.: »Taj smo stadij već ostavili za sobom. Zbog toga nema danas više nikakvog smisla isticati privremenost karaktera NOO-a kao organa vlasti...«

dioca NOP-a. Između II. i III. ofenzive Vrhovni štab NOV i POJ objavio je iz oslobođene Foče (odatle i naziv »Fočanski propisi«) prve propise o organizaciji i radu NOO-a (t. zv. »Objašnjenja i uputstva za rad narodno-oslobodilačkih odbora« i »Zadaci i ustrojstvo narodno-oslobodilačkih odbora«).[42]

»NOO-i nisu i ne smiju biti organi pojedinih političkih stranaka i organizacija. Oni se biraju demokratskim putem. U njih treba da uđu, bez obzira na svoje političko uvjerenje, vjeru i narodnost, svi oni čestiti rodoljubi, koji su primjerom i djelom dokazali da su dobri sinovi svog naroda...«[43] »Na oslobođenom području NOO-i su privremeni organi narodne vlasti birani slobodno i neposredno od samog naroda. Oni su privremeni zato, što su ukinuti stari organi vlasti općine, sreske uprave, policija, žandarmerija, sudovi, poreske, finansijske i druge... Buduće trajne oblike i organe svoje vlasti odredit će oslobođeni narod poslije istjerivanja okupatora iz naše zemlje i uništenja njihovih slugu... NOO-i imaju mnogostruke i raznovrsne dužnosti. Oni vrše sve funkcije vlasti, osim onih koje pripadaju vojnim vlastima...« Ovaj je direktivni akt Vrhovnog štaba uredio i način izbora za NOO-e. Predviđeno je neposredno, opće, jednako aktivno i pasivno biračko pravo s javnim glasovanjem, i to prema mjestu stanovanja.[44] Nadležnost prvih NOO-a uređena je aktom o »Zadacima i ustrojstvu NOO-a«.[45]

U rujnu 1942. Vrhovni štab objavio je svoja druga uputstva o NOO-ima — »Naredbu o izborima Narodno-oslobodilačkih odbora«.[46] Tu je donekle izmijenjen način izbora NOO-a,[47] a inače je jače naglašen karakter NOO-a kao organa vlasti, koji više nisu privremeni.

Viši NOO-i osnivali su se u nekim krajevima Hrvatske već i potkraj 1941., a naročito tokom 1942. Već u prvoj polovini 1942. na oslobođenom području Hrvatske pored najnižih ili mjesnih (seoskih) NOO-a postoje i mnogi viši NOO-i, općinski, kotarski, pa i okružni. Već početkom 1942. postoji na oslobođenom području mreža NOO-a, i to naročito u Lici, na Kordunu i Baniji, zatim u Gorskom Kotaru, sjev. Hrvatskoj, na oslobođenom dijelu Dalmacije (10 kotarskih sa 50 općinskih i preko 500 mjesnih NOO-a) i Hrv. Primorju (3 kotarska i više općinskih i mjesnih NOO-a), nadalje ilegalni NOO za Zagreb. Od lipnja 1942. postoji na području Slav. Broda

[42] Vidi Geršković, *Dokumenti o razvoju narodne vlasti,* 1946, str. 13.
[43] Geršković, str. 19.
[44] Geršković, str. 13—18.
[45] Karakter NOO-a vidi se naročito iz slijedeće odredbe o njihovim dužnostima: »...NOO-i poduzimaju sve što treba da se oslobodilačka vojska snabdijeva uredno hranom, odjećom i svim drugim potrebama... Kao organi reda i bezbjednosti NOO-i upotrebljavat će partizanske i seoske straže, koje su potčinjene vojnim vlastima... NOO-i vodę borbu protiv krađe, pljačke, razbojništva i nereda. Oni rješavaju sve sporove između pojedinih građana.«
[46] Geršković, str. 54—57.
[47] U pogledu načina izbora općinskih NOO-a, koji su se otad birali »na općem zboru svih glasača dotične općine...«

90 mjesnih i općinskih NOO-a, oko Osijeka jedan kotarski sa više mjesnih NOO-a, a u Istri »povjereništva« oko Pazina, Poreča i Pule. U studenom 1942. postoje mjesni NOO-i za Motovun, Labin, Buzet i Zmin; oko Poreča je već tada bilo 40 seoskih NOO-a, oko Pazina 35 mjesnih, a u samoj Puli djelovao je ilegalni NOO, sastavljen znatnim dijelom od tamošnjih Talijana.

O razvoju NOO-a u Hrvatskoj iz tog doba dao je opširan izvještaj na Prvom zasjedanju ZAVNOH-a 13. VI. 1943. pukovnik Stanko Opačić-Ćanica. On je tada kazao: »Pod konac 1942. god. sprovađani su izbori na oslobođenom području Hrvatske. Prvi slobodni izbori za seoske, općinske i kotarske NOO-e! Već tada je bilo sve spremno da se sprovedu izbori i za okružne NOO-e, zatim da se formira najviše političko tijelo Hrvatske — ZAVNOH. Međutim je velika neprijateljska ofenziva odgodila tada osnivanje ZAVNOH-a, ali ga nije mogla potpuno omesti. Nakon razbijanja neprijateljske ofenzive pristupilo se odmah osnivanju okružnih NOO-a.«[48]

»Doskora su osnovani slijedeći Okružni NOO-i: za Kordun, Baniju, Liku, Gorski Kotar, Hrv. Primorje, Žumberak, zatim Oblasni NOO za Slavoniju[49] sa četiri Okružna NOO-a i posebni Okružni za Srijem. U Hrvatskom Zagorju, Moslavini, Bjelovarsko-križevačkoj oblasti i Podravini imamo još samo kotarske NOO-e, ali će se doskora i tamo pristupiti formiranju okružnih NOO-a. U Dalmaciji je formiran Pokrajinski NOO«.[50]

Dakle je već u prvoj polovini 1942. organizacija narodne vlasti prerasla u jedinstvenu cjelinu. U oslobođenoj Hrvatskoj postojala je gusta mreža NOO-a, nižih i viših, koji su bili među sobom uređeni podjelom funkcija na osnovi uzajamnih prava i dužnosti. No tada osim Glavnog Štaba Hrvatske još nije bilo drugoga vrhovnog rukovodstva narodne vlasti za Hrvatsku.

S proširenjem vojnih akcija Glavni štab Hrvatske nije više mogao rukovoditi poslovima unutrašnje uprave. Nametala se sve više potreba za formiranjem posebnog rukovodstva, i ona se naročito osjećala nakon Prvog zasjedanja AVNOJ-a. U svojoj »Rezoluciji« s toga zasjedanja AVNOJ je konstatovao snažan razvoj NOO-a, koji su već tada »nužnim razvitkom postali organima narodno-demokratske vlasti«.[51] AVNOJ stavlja već tada

[48] Riječ je o četvrtoj neprijateljskoj ofenzivi, koja se i u Hrvatskoj razvijala od polovine januara do polovine marta 1943. god., te bila suzbijena.

[49] Od svog osnutka Oblasni NOO za Slavoniju bio je vrlo aktivan i održavao je jaku vezu sa ZAVNOH-om. Premda su prijelazi preko neprijateljskih kanala bili opasni, Oblasni NOO Slavonije nastojao je da održava tu vezu.

[50] NOO za čitavu Dalmaciju mijenjao je naziv tokom NOB-e, te se jedno vrijeme javlja kao Pokrajinski, a kasnije kao Oblasni NOO. Njegova je djelatnost bila jaka na prosvjetnom, zdravstvenom, socijalnom području i sudstvu. Dalmacija je prva od naših zemalja (osim Vojvodine i Međumurja, gdje su oni već prije postojali) počela primjenjivati građanski brak i matične knjige.

[51] Vidi Geršković, str. 71.

među svoje osnovne zadatke i taj, da poradi na razvitku i učvršćenju NOO-a, na »organiziranju pozadine« uopće.[52]

Osnutak AVNOJ-a bio je istovremeno i jaki podstrek za formiranje sličnog rukovodstva i za Hrvatsku. To je zahtijevalo i stanje na oslobođenom dijelu Hrvatske početkom 1943. U siječnju 1943. počela je IV. neprijateljska ofenziva. U njoj je protiv Narodno-oslobodilačke vojske djelovalo 6 njemačkih i 7 talijanskih divizija, zatim sve ustaško-domobranske formacije Pavelića i 18.000 četnika Draže Mihajlovića.[53] Ta je ofenziva zahvatila i oslobođeni dio Hrvatske. Oko 50.000 izbjeglica s Korduna i Banije moralo se po snijegu i nevremenu povlačiti u Bosnu uz neprekidno bombardovanje fašističkih aviona. No ta ofenziva ipak nije slomila duh otpora niti likvidirala oslobođeno područje u Hrvatskoj. Protivno planovima napadača to se područje povećalo i još više ojačalo.[54] Usprkos brojnim napadima oslobođeni je teritorij Hrvatske ostao i dalje kompaktna cjelina. Na njemu se razvijao život, koji fašističke ofenzive nisu mogle sasvim zaustaviti. Mnogobrojnim NOO-ima trebalo je više rukovodstvo, koje će ujediniti rad sviju tih organa vlasti i koje će svojom djelatnošću još više razviti rad Narodno-oslobodilačkog pokreta u Hrvatskoj.

Zato se 2. ožujka 1943. u ličkom selu Ponori održao sastanak delegata Hrvatske s Prvog zasjedanja AVNOJ-a, na kojem je zaključeno osnivanje t. zv. Inicijativnog odbora ZAVNOH-a. Njegov je osnovni zadatak bio da pripremi sve za formiranje vrhovnog rukovodstva NOP-a Hrvatske. U »Proglasu Inicijativnog odbora ZAVNOH-a« istaknuto je između ostaloga: »Stojeći dosljedno na stanovištu najvećih demokratskih sloboda i pune nacionalne ravnopravnosti, vijećnici AVNOJ-a iz Hrvatske u sporazumu s Izvršnim odborom AVNOJ-a pristupili su radovima na osnivanju narodnog predstavništva Hrvatske — ZAVNOH-a.«[55] Kao svoju zadaću odbor navodi: »1. da u što kraće vrijeme obavi sve radove za konstituisanje ZAVNOH-a; 2. da još čvršće poveže oslobođene i neoslobođene krajeve Hrvatske i da mobilizira sve nacionalne snage bez obzira na vjerske, nacionalne i stranačke razlike — u borbu za konačno istjerivanje njemačkih i talijanskih fašističkih okupatora iz Hrvatske, za uništenje njihovih plaćenika Pavelićevih ustaša i četnika Draže Mihajlovića; 3. da pojača borbu protiv onih podmuklih nastojanja agenata izdajničke jugoslavenske »vlade« u Londonu i izdajničkog vodstva HSS-a, koji u interesu stare protunarodne reakcionarne vladavine i vladavine nacionalnog ugnjetavanja nastoje ukočiti raz-

[52] »Osnovni je zadatak AVNOJ-a... razvijanje jedinstvenosti napora svih naroda Jugoslavije za izvojevanje konačnog oslobođenja za sve njih i za stvaranje uslova za punu njihovu slobodu i ravnopravnost u oslobođenoj bratskoj zajednici...«

[53] O Četvrtoj ofenzivi i djelovanju okupatora u to vrijeme u Hrvatskoj vidi *Dokumenti o zločinima talijanskog okupatora,* izd. »Zemaljske komisije Hrvatske«, Šibenik 1945.

[54] Vidi Tito, *Borba za oslobođenje Jugoslavije 1941. do 1945.*

[55] Geršković, str. 109.

vitak narodno-oslobodilačke borbe i razbiti jedinstvo naših naroda; 4. da preuzme rukovođenje svima poslovima narodne vlasti u Hrvatskoj«.[56]

Dakle, Inicijativni odbor ZAVNOH-a imao je pored organizovanja osnutka ZAVNOH-a još napose i zadaću da rukovodi poslovima narodne vlasti u Hrvatskoj. Sasvim je dakle osnovano, kada se i Inicijativni odbor ZAVNOH-a smatra klicom budućega vrhovnog rukovodstva narodne vlasti.

II. DRUGI PERIOD U RAZVITKU ZAVNOH-A

Neuspjeh fašističkih sila u Četvrtoj ofenzivi, čini se, da je još više pojačao težnju njemačke vrhovne komande da uništi živu snagu jugoslavenske vojske. Jedva je IV. ofenziva bila slomljena, gotovo iznenada je započela nova. Glavni udarni smjer neprijatelja bilo je područje južne Bosne i Hercegovine, pa Crna Gora. Ta je ofenziva zahvatila i oslobođeno područje Hrvatske, koje je i inače stajalo često na udaru fašističkim snagama sa sjevera i jugoistoka. No i tu Petu ofenzivu razbila je Narodno-oslobodilačka vojska. Juna 1943. izvršio je Vrhovni štab uspjeli prodor kroz neprijateljski obruč; odluka je pala kod Sutjeske, Zelengore i Maglića. Odmah zatim Vrhovni štab naređuje protuofenzivu. Jaki udar NOV-e suzbio je neprijatelja, koji je počeo uzmicati; rezultat je bilo oslobođenje velikog dijela naše zemlje. U Bosni su oslobođeni Han Pijesak, Vlasenica, Kladanj, Srebrenica i Zvornik sa širokim zaleđem. U Hrvatskoj se oslobođeno područje nije znatnije proširilo, ali se ono jače učvrstilo, što je olakšavalo rad u pozadini, naročito organizaciju narodne vlasti. Velike pobjede Narodno-oslobodilačke vojske još su više poslije Pete ofenzive podigle njezin ugled u narodu. »U polovici 1943. godine — kaže dr. Vl. Bakarić, — pada također naglo širenje ustanka kod hrvatskih masa u sjevernoj Hrvatskoj. I tamo su počeli prilaziti mnogi i mnogi lokalni rukovodioci, pa i još drugi značajniji i utjecajniji ljudi iz HSS-a. Time je pitanje odnosa hrvatskog naroda prema ustanku konačno riješeno, te se on počeo dalje razvijati nesuzdrživom snagom«.[57]

Razumljivo je, da se na oslobođenom području, uz takve prilike, naročito osjećala potreba za vrhovnim političkim rukovodstvom NOP-a i najvišim naredbodavnim organom narodne vlasti. Glavni štab Hrvatske bio je i suviše zauzet vojničkim zadaćama, koje su s razvitkom Narodno-oslobodilačke vojske svakim danom rasle. Vrhovni štab NOV i POJ nalazio se u prvoj polovini 1943. u Bosni, ali kao vrhovni rukovodilac vojske nije mogao

[56] Geršković, str. 110.
[57] Vidi »Naprijed«, broj 48, od 26. XI. 1948.

da rukovodi i poslovima NOO-a. Na oslobođenom području Hrvatske posvuda su već sredinom 1943. postojali NOO-i, koje je trebalo povezati i rukovoditi njihovim radom, koordinirati njihovu djelatnost.

1. ZAVNOH od svog osnutka do drugog zasjedanja

Pošto je Inicijativni odbor ZAVNOH-a izvršio sve pripreme, došlo je 13. VI. 1943. do prvog zasjedanja ZAVNOH-a na Plitvičkim Jezerima. Tom zgodom osnovan je ZAVNOH kao najviše političko rukovodstvo za Hrvatsku, sa zadaćom, da rukovodi oslobodilačkim pokretom u Hrvatskoj i da s tim u vezi nadzire sav rad NOO-a na oslobođenom (kao i neoslobođenom) području Hrvatske. Sa tog Prvog zasjedanja ZAVNOH-a izdana je poznata »Plitvička rezolucija« i »Proglas ZAVNOH-a narodima Hrvatske«.[58]

U »Rezoluciji ZAVNOH-a« ističe se, da su se tom prilikom sastali »predstavnici hrvatskog naroda zajedno s predstavnicima Srba u Hrvatskoj, te predstavnicima nacionalnih manjina Hrvatske, da iznesu pred svjetsku i domaću javnost pravo stanje u Hrvatskoj i da izraze istinsko raspoloženje njezinih naroda«.[59] Tu je napose istaknuta težnja naroda Hrvatske za samostalnošću i konstatovano, da je »1918. godine izdajom tadanjih predstavnika Hrvatske onemogućeno rješenje nacionalnih zahtjeva Hrvatske«. Rezolucija naglašava potrebu oslobođenja Hrvatske, te ističe, da je stoga »hrvatski i srpski narod zajedno s ostalim jugoslavenskim narodima ustao složno u oružanu borbu, dok je beogradska vlada izdala vlastiti narod«. U »Rezoluciji« se ističu i dotadanji rezultati oslobodilačke borbe.

»Danas se — zaključuje »Rezolucija« — pred hrvatskim i srpskim narodom ponovno otvaraju mogućnosti ostvarenja vjekovnih težnji za slobodom i samostalnošću.« Zato se poziva sav narod Hrvatske u oslobodilačku borbu, koja je već dotle uspjela osloboditi veliki dio područja Hrvatske. »U svima i oslobođenim i neoslobođenim dijelovima Hrvatske nikli su NOO-i kao izraz težnje naroda za svojom pravom narodnom vlašću...« »Ogromni uspjesi oslobodilačke borbe u Hrvatskoj, prostranost oslobođenog teritorija, široke perspektive daljnjih uspjeha i pobjeda, te sve mnogobrojniji i složeniji zadaci, koji se postavljaju pred NOO-ima i Narodno-oslobodilačkim frontom istakli su potrebu osnivanja najvišeg političkog predstavništva oslobodilačke borbe Hrvatske kao jedinog istinskog predstavnika Hrvatske«.[60]

[58] Vidi »Osnovni zakoni Federalne Hrvatske«, br. 2. »Zbirke zakona, uredaba i naredaba Federativne Hrvatske«, Zagreb 1945.

[59] Uvod »Plitvičke Rezolucije.«

[60] Točka 8. »Plitvičke rezolucije«.

ZAVNOH se tada formirao »kao najviše političko tijelo narodno-oslobodilačke borbe u Hrvatskoj... kao izraz nesalomive volje hrvatskog i srpskog naroda da ostvari svoje vjekovne težnje za slobodom i samostalnošću, izraz borbenog jedinstva hrvatskog i srpskog naroda...«[61] On dakle još nijé bio najviši organ državne vlasti. Za to još nisu postojali svi uvjeti, naročito vanjskopolitičke prirode. Ipak je ZAVNOH već na tom Prvom zasjedanju dobio široke zadatke, koji su ukazivali na njegov osobiti karakter. Već tada nije bio samo vrhovno političko rukovodstvo za Hrvatsku, nego mnogo više.

ZAVNOH je, naime, prema spomenutoj »Rezoluciji« (točka 11. odjeljka VII) imao ove zadatke:

1. da razvija narodno-oslobodilački pokret u Hrvatskoj »sa ciljem oslobođenja Hrvatske ispod krutog fašističkog ropstva i stvaranja slobodne Hrvatske u bratskoj zajednici sa slobodnom Srbijom, slobodnom Slovenijom, slobodnom Crnom Gorom, slobodnom Makedonijom i slobodnom Bosnom i Hercegovinom...«;

2. da još čvršće poveže oslobođeni teritorij s neoslobodenom Hrvatskom;

3. da izvojuje povratak otetih krajeva Hrvatske - Istre, Rijeke, svih jadranskih otoka, anektiranog tada dijela Dalmacije sa Zadrom, Hrv. Primorja, Gorskog Kotara, zatim Međumurja;

4. da povede najoštriju borbu »protiv nastojanja svih reakcionarnih klika, koje idu za povratkom starih, protudemokratskih i protunarodnih režima, a koje su svoj izraz našle u izdajničkoj raboti izbjegličke »vlade« u Londonu i reakcionarnog vodstva HSS-a sa dr. Mačekom na čelu«;

5. da ojača narodno-oslobodilačke odbore, »da ih poveže u jedinstvenu cjelinu narodne vlasti« i da preko njih »organizira sve grane političkog, ekonomskog, socijalnog, prosvjetnog i vjerskog života u Hrvatskoj«.[62]

Radi izvršenja ovih zadataka Plenum je odmah osnovao i svoj poseban uži odbor — »Izvršni odbor«,[63] koji je prema direktivama ZAVNOH-ova Plenuma i u skladu s Izvršnim odborom AVNOJ-a rukovodio i političkim razvitkom NOP-a i koordinirao rad svih NOO-a Hrvatske, radeći i na osnivanju novih NOO-a.[64]

U »Proglasu narodima Hrvatske« ZAVNOH ističe osnovne ciljeve narodno-oslobodilačke borbe, te poziva sav narod Hrvatske, da se ujedini u toj borbi protiv okupatora i njihovih pomagača, za svoje nacionalno i socijalno oslobođenje. »Samo tako, u zajedničkoj borbi s ostalim narodima Jugoslavije, mi ćemo ostvariti demokratsku slobodnu Hrvatsku u bratskoj

[61] Točka 10. spomenute »Rezolucije«.

[62] Točka 12 g) »Rezolucije«.

[63] Dakle delegirani organ Plenuma, kome je Izvršni odbor odgovarao.

[64] Izvršni odbor ZAVNOH-a je prema tome zametak kasnije vlade Hrvatske.

i ravnopravnoj zajednici sa slobodnom Srbijom i slobodnom Slovenijom, slobodnom Bosnom i Hercegovinom, slobodnom Crnom Gorom i slobodnom Makedonijom«.[65]

Odatle se jasno razabiru dvije činjenice: a) da je s osnutkom ZAVNOH-a naročito izražena težnja naroda Hrvatske za federativnom demokratskom državom Jugoslavijom, u kojoj će Hrvatska biti ravnopravan član s drugim jugoslavenskim zemljama, te b) da je ZAVNOH prema spomenutim svojim poslovima već tada bio zametak budućeg vrhovnog organa državne vlasti Hrvatske, kasnije države-članice savezne države Jugoslavije. ZAVNOH je već od svog osnutka imao izvršnu funkciju vlasti i bio najviši naredbodavni organ narodne vlasti za čitavu oslobođenu Hrvatsku.

Naročito je bio plodan rad ZAVNOH-a na osnivanju novih NOO-a. U tome mu je mnogo pomogao visoki ugled narodno-oslobodilačke vojske, čije su nove pobjede pridonosile jačanju narodno-oslobodičkog pokreta po cijeloj Hrvatskoj.[66]

Osnutak ZAVNOH-a snažno je odjeknuo širom Hrvatske. Na tada neoslobođenom području značio je rječiti poziv u oslobodilačku borbu, čiji su predstavnici bili Vrhovni štab, AVNOJ i ZAVNOH. Povoljan politički odjek imao je ZAVNOH naročito stoga, što je on — kako se vidi iz »Rezolucije« i »Proglasa« — izražavao težnje naroda Hrvatske za nacionalnom slobodom i ravnopravnošću. Narod Hrvatske gledao je već tada u ZAVNOH-u svoga jedinoga pravog predstavnika.

Na oslobođenom području osnutak ZAVNOH-a imao je za posljedicu jače povezivanje dotadanjih NOO-a u jedinstvenu cjelinu, kojom je otad rukovodio ZAVNOH kao najviše predstavničko tijelo oslobođene Hrvatske.

2. *Drugo zasjedanje ZAVNOH-a i njegova reorganizacija*

Godina 1943. bila je prekretnica u oslobodilačkom ratu. Februarski poraz fašističkih armija pred Staljingradom pokrenuo je nesuzdrživi tok uništenja napadačke ratne mašine. U Jugoslaviji je 1943. otpočela u znaku IV. ofenzive. Svibnja 1943. otpočinje V. ofenziva, ali i ona završava neuspjehom. Narodno-oslobodilački pokret postaje sve snažniji. Pod jesen 1943. dolazi do kapitulacije fašističke Italije. Izbacivanje jakog protivnika iz stroja i pad Mussolinija živo su odjeknuli. Vrhovni štab naređuje pokret, i ubrzo naša vojska razoružava u Hrvatskoj dvanaest talijanskih divizija.

[65] Geršković, str. 126.

[66] O snažnom porastu NOP-a i jačem razvitku NOO-a govori opširno izvještaj Izvršnog odbora ZAVNOH-a, objavljen u »Vjesniku« broj 9 od 19. VI. 1943.

Njihovo moderno naoružanje osobito je ojačalo udarnu snagu brojno već vrlo znatne narodno-oslobodilačke vojske.[67]

Kapitulacija fašističke Italije još je jasniju perspektivu otvorila pred našim narodima u ishod rata. Ona je učvrstila pouzdanje u snage antifašističkog bloka, a naročito u moć naše oslobodilačke vojske. U isto je vrijeme sve jasnija bila kolaboracionistička akcija emigrantske vlade i njenih agenata u zemlji, dok se Mačekova »politika čekanja« najzad potpuno razobličila.[68] Narodno-oslobodilačkom pokretu prišao je sav radni narod Hrvatske. NOO-i su tada već bili posvuda priznati organi vlasti, koja je bila u rukama radnog naroda. To je NOO-ima dizalo ugled u masama.[69]

S oslobođenjem najvećeg dijela Hrvatske nametala se još više potreba za reorganizacijom narodne vlasti, osobito u vrhovnom rukovodstvu Hrvatske. Mjesto malih zaselaka, gorštačkih mjestanca, naselja s dosta primitivnim životom, već od jeseni 1943. narodna vlast djeluje na prostranom području s nizom većih gradova i trgovačkih središta.[70] Nastale su dakle potkraj 1943. posve nove potrebe, te je i vlast trebalo s njima uskladiti.

Već na svom Prvom zasjedanju ZAVNOH je izvršio neke reorganizacione mjere. Njegovim »Poslovnikom o radu narodno-oslobodilačkih odbora«[71] znatno je dopunjena stara »Naredba o izborima NOO-a«[72] i raniji »Foćanski propisi«.[73]

Prema prvom »Poslovniku« reorganizirali su se u Hrvatskoj NOO-i prema tadanjim potrebama. ZAVNOH je tada[74] normirao, da NOO-i »mogu imati i to — seoski od 3 do 5, a općinski od 5 do 7, a najmanje 5, gradski najmanje 7 članova, kotarski i okružni mogu imati do 30 lica...«[75] Osim toga t. zv. »Uži odbor[76] kotarskog NOO-a može imati 3 do 5 lica, a najmanje 3, dočim okružni 5 do 9, a najmanje 5, već prema potrebi i veličini posla«.[77] Već tada su NOO-i svoje poslove obavljali kolegijalno.[78]

[67] Vidi pobliže o tome »Politički izvještaj« maršala Tita na V. Kongresu KPJ, objavljen u Zborniku V. Kongresa KPJ, 1949., str. 112 i d.

[68] Vidi Referat maršala Tita na Drugom zasjedanju AVNOJ-a, objavljen u Zborniku »Borba za oslobođenje Jugoslavije«, 1944. (ćir.), str. 159 i d.

[69] Vidi Izvještaj ZAVNOH-ova izvjestioca Stanka Opačića-Ćanice na Drugom zasj. ZAVNOH-a od 14. X. 1943.

[70] Sušak, Crikvenica, Kraljevica, Senj, Split, Šibenik, Benkovac, Otočac, Slunj i dr.

[71] Geršković, str. 129—135.

[72] Naredba Vrhovnog štaba NOV i POJ od septembra 1942.

[73] »Objašnjenja i uputstva za rad NOO-a u oslobođenim krajevima« i »Zadaci i ustrojstvo NOO-a«, koje je Vrhovni štab objavio između II. i III. ofenzive februara 1942. iz oslobođene Foče.

[74] Dne 14. VI. 1943. na Plitvičkim Jezerima.

[75] Time se utvrđivao broj t. zv. Plenuma NOO-a, njegove Skupštine.

[76] Iz Plenuma NOO-a obrazovao se »Uži odbor« radi otpremanja onih poslova, koje ne bi moglo neposredno vršiti šire vijeće NOO-a (sam Plenum).

[77] Ovaj broj nije bio strogo određen, te je veličina užeg odbora NOO-a varirala u tim granicama s obzirom na njegove lokalne potrebe.

[78] Nikada se u NOO-ima nije dopuštalo isključivo individualno otpravljanje poslova. Pojedinci su kao rukovoditelji pojedinih odsjeka ili odjela NOO-a vršili stanovite grane poslova, ali uvijek uz rukovodstvo i nadzor od strane čitavog »užeg odbora« NOO-a.

Već na Prvom zasjedanju ZAVNOH je uredio provođenje nadzora nad radom NOO-a time, što je propisao dužnost NOO-a, da »svakog 1. i 15. u mjesecu dostavljaju iscrpne izvještaje o radu« višim rukovodstvima.[79] Uz to je NOO-ima preporučeno, da se »radi lakšeg otpravljanja poslova... podijele u sekcije«.[80] Tada su već kod mnogih NOO-a postojale sekcije: »a) administrativno-upravna, b) prometna, c) socijalna, d) gospodarska, e) propagandna i f) prosvjetna«.[81] Sekcijama je upravljao po jedan član izvršnog odbora NOO-a, a svi su zajedno sačinjavali Izvršni odbor NOO-a ili njegov »uži odbor«.

Pošto se oslobođeno područje Hrvatske proširilo, trebalo je i ZAVNOH reorganizovati, da bi tako bolje odgovarao zadacima u novim prilikama. Do toga je došlo na Drugom zasjedanju ZAVNOH-a u Plaškom 14. X. 1943. ZAVNOH je tada donio »Rezoluciju« o razvitku NOP-a u Hrvatskoj i njegovim ciljevima, te »Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a«.[82] Prema ovom »Pravilniku« izvršena je reorganizacija ZAVNOH-a. Njegov Izvršni odbor sastojao se otad od predsjednika, 3 potpredsjednika i 10 članova. Oni su kolegijalno upravljali poslovima ZAVNOH-a. Izvršni odbor ZAVNOH-a bio je delegirani organ plenuma ZAVNOH-a, sa svim njegovim pravima.[83]

Izvršni odbor ZAVNOH-a odredio je iz svoje sredine Tajništvo ZAVNOH-a. Ono se sastojalo »od tajnika i petorice članova ZAVNOH-a«, a stajalo je »pod nadzorom Izvršnog odbora«. Tajništvo ZAVNOH-a bilo je uži organ Izvršnog odbora ZAVNOH-a, a imalo je zadaću, da u ime Izvršnog odbora i plenuma ZAVNOH-a rukovodi svima poslovima ZAVNOH-a.[84] Radi lakšeg otpravljanja ovih poslova osnovani su tada Odjeli ZAVNOH-a.

Odjeli ZAVNOH-a bili su zapravo počeci kasnijih ministarstava. To je dakle zametak kasnije Narodne vlade Hrvatske. Već oktobra 1943. Izvršni odbor ZAVNOH-a osniva Odjele: a) sudsko-upravni, b) gospodarski, c) prometni, d) socijalni, e) propagandni i f) prosvjetni. Kasnije su se s povećanim

[79] »O svom radu dužni su NOO-i podnositi pismene izvještaje višim NOO-ima i to seoski općinskom, općinski kotarskom svakih sedam dana. Kotarski izvještava okružni svakih deset dana. Okružni dužni su izvještavati ZAVNOH redovnim izvještajima 1. i 15. u mjesecu« (Odjeljak IV. ZAVNOH-ova »Poslovnika o radu NOO-a« od 14. VI. 1943.).

[80] Odjeljak VII. spomenutog »Poslovnika« od 14. VI. 1943.

[81] U spomenutom »Poslovniku« ZAVNOH je točno odredio nadležnost svakog ovog »odsjeka« ili »sekcije«, koje se kasnije (od Drugog zasjedanja) nazivaju »odjeli.«

[82] »Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i radu ZAVNOH-a« od 13. X. 1943. utvrdio je organizacionu strukturu ZAVNOH-a do njegova Trećeg zasjedanja.

[83] Plenum se radi svoje brojnosti nije mogao sastajati uvijek, kada je trebalo donijeti kakvu važnu odluku. U tadašnjim prilikama bio je podesniji »Izvršni odbor«, koji je bio malobrojniji i stoga za poslove ekspeditivniji.

[84] Tajništvo ZAVNOH-a nije imalo neke posebne kompetencije. Ono je bilo samo izvršni organ ZAVNOH-ova »Izvršnog odbora«, pod čijim je rukovodstvom djelovalo i kome je za svoj rad odgovaralo.

djelokrugom ZAVNOH-a množili i njegovi Odjeli.[85] Svakim Odjelom ZAVNOH-a upravljao je po jedan član Izvršnog odbora ZAVNOH-a, no s poslovima se uglavnom rukovodilo kolegijalno, i to od strane Tajništva ZAVNOH-a i njegova Izvršnog odbora.[86]

ZAVNOH se dakle od Drugog zasjedanja sastojao od: a) Plenuma, koji su sačinjavali »predstavnici cijelog i jedinstvenog naroda svih političkih stranaka i grupa, koje učestvuju aktivno u narodno-oslobodilačkoj borbi protiv fašističkih okupatora i njihovih domaćih izdajničkih slugu i pomagača«;[87] b) Izvršnog odbora ZAVNOH-a; c) Tajništva ZAVNOH-a kao posebnog organa Izvršnog odbora i d) Odjelâ ZAVNOH-a kao ustanova podređenih Tajništvu i Izvršnom odboru ZAVNOH-a.

Rad Odjela ZAVNOH-a bio je vrlo plodan i mnogostruk. Oni su mnogo pridonijeli razvitku narodne vlasti u Hrvatskoj još za vrijeme Narodno-oslobodilačke borbe. Osobito su aktivni bili Odjeli s privrednog područja, zatim oni za administraciju i sudstvo, za prosvjetu, zdravstvo i socijalnu politiku. Odjeli su djelovali ponajviše na samom terenu, t. j. kod pojedinih NOO-a, izašiljući tamo svoje delegate. Oni su na licu mjesta upućivali NOO-e, kako treba raditi. Gdje se to nije moglo ili gdje se tako nije potpuno postizavao cilj, onamo su se upućivale i pismene upute o organizaciji i radu narodne vlasti. Tim se aktima tada NOO-ima nije još naređivalo, nego ih se upućivalo u pravilan rad prema općim zadacima i ciljevima NOP-a. Ti su akti nazivani »Uputstva«.

Značajnu je djelatnost razvio potkraj 1943. Odjel za sudstvo i upravu. On je uskladio rad NOO-a na oslobođenom području, organizaciono ih izdigao na viši stepen, te su oni u potpunosti odgovarali svojim tadanjim zadacima. Znatne su njegove reforme na području sudstva. Početkom kolovoza 1943.[88] Odjel je objavio svoja prva[89] »Uputstva« za organizaciju i rad sudova NOO-a« [90] Time je u stvari udaren temelj narodnom sudstvu nove Hrvatske.

»Uputstva« predviđaju suđenje u vijeću od trojice sudaca, i to članova Izvršnog odbora NOO-a. Sudstvo i uprava nisu tada još bili odvojeni.[91] Članove vijeća određivao je Izvršni NOO za svaki slučaj spora pred

[85] Već početkom 1944. (dok je ZAVNOH boravio u Slunju) razdijelio se »Gospodarski odjel« na nekoliko novih, jer su se poslovi toliko umnožili i povećali, da sam ovaj Odjel nije više bio dovoljan.

[86] Zaključci su donošeni u »Izvršnom odboru«, a Tajništvo je davalo direktive pojedinim Odjelima, koji su ih provodili i razrađivali.

[87] Član 1. stav 2. »Pravilnika« od 14. X. 1943.

[88] Točan datum ovih »Uputstava« ne može se zasad utvrditi, jer na originalu nije bilo datuma izdanja. Na starijim prepisima ima bilješka, po kojoj se može zaključiti, da je to bilo u toku augusta 1943.

[89] Prije toga ZAVNOH nije izdavao posebne direktive za uređenje sudova, nego uglavnom za čitavu djelatnost NOO-a (za sudstvo i upravu zajedno).

[90] Čulinović, *Pravosuđe u Jugoslaviji,* Zagreb 1946, str. 138—141.

[91] Zato su ova vijeća nazivali tada — »sudovi NOO-a.«

sudom.[92] To je dakle još bio »privremeni narodni sud«, odnosno »privremeno narodno sudsko vijeće«. Pored već stalnih vojnih sudova[93] funkciju pravosuđa na oslobođenom dijelu Hrvatske preuzimala su ova vijeća, i to prema mjestu stanovanja stranaka, ili gdje je nastao spor ili delikt, o kojem se sudilo.[94] S ovim »Uputstvima« ZAVNOH je narodne sudove Hrvatske stavio pod svoj nadzor, no time nije dirao u nezavisnost sudova pri izricanju pravde. Otad su svi sudovi (mjesni, općinski, kotarski, odnosno gradski, okružni i oblasni) morali ZAVNOH izvještavati o svome radu i dostavljati mu na uvid svoje odluke, i pravomoćne i one sa žalbom. Predviđen je trostepeni postupak, ali se u praksi žalba mogla izjavljivati sve do ZAVNOH-a. Princip je bio, da formalnost postupka ne može biti na štetu materijalne istine. Ako se i nakon pravomoćnosti ustanovi, da je ranije povrijeđen koji osnovni pravni princip, sudska se odluka mogla poništiti.[95] Posljednja instancija bio je od augusta 1943. do 8. maja 1944. ZAVNOH-ov Odjel za sudstvo i upravu.[96]

Sudovi su bili organizirani po principu demokratskog centralizma. Sudije su odgovarali svojim biračima, kojima su na zborovima polagali račun.[97] Narod je mogao opozvati sudije, ako bi se ogriješili o osnovne principe NOB-e.[98] Viši sud mogao je izmijeniti odluku nižeg suda, ali samo onu, koja je bila protivna pravu[99] ili nepravilno donesena.[100] Nadležnost suda prostirala se nad područjem NOO-a, a stvarno je obuhvatala sve građanske i krivične stvari, za koje nisu bili nadležni vojni sudovi, koji su sudili za stvari narodne obrane.[101] Od građanskih stvari česti su bili sporovi o vlas-

[92] Čulinović, o. c., str. 142—144.

[93] Usp. Geršković, str. 56.

[94] Najčešće na javnom zboru naroda toga kraja.

[95] Nije se gledalo na formalnost, nego na to, da li je odluka suda uopće u skladu s načelima NOB-e ili ih je možda prekršila. U posljednjem slučaju mogao je i viši sud, a naročito ZAVNOH kao vrhovni nadzorni organ, takvu presudu poništiti i odrediti novi postupak ili sam presuditi.

[96] Odjel za sudstvo i upravu odlučivao je sam bez pretresa stvari, a ako je smatrao potrebnim, da se stvar ponovno raspravi, poništavao je osudu i vraćao prvostepenom sudu s detaljnim uputama. Niz takvih ZAVNOH-ovih pravosudnih odluka sačuvao se u arhivu Min. pravosuđa NR Hrvatske (biblioteka).

[97] Vidi Čulinović, *Izgradnja novog jugoslavenskog sudstva u tečaju oslobodilačkog rata,* »Istorijsko-pravni zbornik«, Sarajevo, br. 1, 1949.

[98] Česte su bile takve periodičke skupštine naroda s područja NOO-a, na kojima je narod odlučivao, da li se koji funkcioner NOO-a ogriješio o osnovne principe NOB-e ili ne. No kod toga se osuđivalo pojedince, koji bi se ovom skupštinom koristili, da na njima napadaju suce radi njima nepoćudne odluke, ako je ova inače bila u okviru opće zakonitosti. Sama skupština nije mijenjala odluke sudova niti je ulazila pobliže u njihovu ocjenu pojedince.

[99] T. j., ako se kosila s općim načelima zakonitosti (principi NOB-e).

[100] Na pr., ako je nije donijelo vijeće, nego pojedinac i sl.

[101] Vidi Čulinović, »Izgradnja novog jugosl. sudstva«, str. 22.

ništvu pokretnina,[102] mnogo rjeđi o nekretninama itd. U brakorazvodnim stvarima je Odjel za sudstvo znatno pridonio, da se mnogi sporovi pravilno urede.[103] Od krivičnih stvari najteži su bili imovinski delikti, i to »krađe iz zemunice«, što se smatralo osobito teškim nedjelom. Narod je na te delikte vrlo oštro reagirao i često tražio najoštriju kaznu.[104]

Postupak je bio sasvim neformalan, ali se već tada pazilo, da ne bude po staroj poslovici — »tko te tuži — kadija, tko ti sudi — kadija«. Akuzatorni princip bio je gotovo pravilom.[105] Povodom tužbenog zahtjeva sudovi su najprije pokušavali nagodbu. Istom kada poravnanje ne bi uspjelo, stvar bi se iznosila pred vijeće, i to redovno pred javnim skupom. No već u pripremnom postupku rješavao se najveći dio stvari. Najčešće se postupak svršavao nagodbom, gdjegod je to bilo moguće.[106]

[102] T. zv. »poznavanje stoke« — kada bi narodno-oslobodilačka vojska, porazivši okupatorske pljačkaše, otela im stoku oduzetu narodu, javljala su se tu i tamo pitanja o vlasništvu stoke, i tada bi se to rješavalo postupkom »prepoznavanja«. On bi se sastojao u ispitivanju svjedoka o činjenici vlasništva, a sud bi odlučio, kojoj će od stranaka pripasti sporna stoka.

[103] Krajem 1943. učestali su na pr. na Kordunu i u Lici brakorazvodni sporovi, te se nametalo pitanje o suzbijanju ovog »talasa« razvoda brakova. ZAVNOH je uputio sudove, da kod odluka o razvodu brakova dosuđuju nevinoj ženi sav imutak muža, ako on traži razvod, a nema osobitih i naročito opravdanih razloga, koji bi govorili o krivnji supruge, ili ako je u tom braku bilo djece, koju je na taj način trebalo zaštititi. Ova je mjera uspjela. Razvoda je bilo manje.

[104] Tako je, na pr., povodom provale zemunice u Barletama kod Gospića potkraj 1943. tražio smrtnu kaznu za optuženika I... L..., i on je od strane okružnog narodnog suda za Liku bio i osuđen na smrt. No njemu je uspjelo pobjeći, i kazna nije izvršena.

U jeku VI. neprijateljske ofenzive L....-a su četnici pozivali k sebi, ali je on te pozive odbijao. Kad se domogao oružja, ubivši iz zasjede jednoga ustašu, otpočeo je da »sam za se ratuje« protiv okupatora i njihovih pomagača, ustaša i četnika. Sredinom 1944. pridružio se jednoj grupi partizana, ali se otkrilo, da je on na smrt osuđeni bjegunac.

Kako je bio hrabar borac i pokazivao sve znakove popravka, narod njegova kraja i njegovi suborci tražili su pomilovanje. Okružni sud za Liku predložio je aktom br. 1145/44 od 30. VII. 1944. ZAVNOH-u, da se L..... pomiluje. Tada baš formirani Sud ZAVNOH-a svojom presudom br. K. 30/44 od 9. VIII. 1944. god. izmijenio je L.....-u prvu presudu, te je raniju smrtnu kaznu zamijenio »kaznom prisilnog rada od dvije godine uvjetno na jednu godinu dana«. Presuda je kod naroda vrlo dobro primljena, a i sam L.... je postao jedan od odličnih boraca, suradnika i članova NOP-a, i nikome nije padalo na um, da mu kao odličnom partizanu spočitne njegovu prošlost. Ovu napomenu ne činimo s namjerom, da tog borca izobličimo, nego da pokažemo s argumentovanim faktima, kako je narodni sud i sam ZAVNOH znao djelovati na ljude, odgajati ih i od mnogih osuđenika načiniti najbolje suradnike oslobodilačke borbe.

Nešto kasnije se na oslobođenom teritoriju zbio zanimljiv slučaj. Njega opisuje ZAVNOH-ov akt (Odio pravosuđa) br. 1378/44 od 26. IX. 1944., koji donosimo u izvodu: »Noću 15. VII. 1944. upala je četnička banda u Kažnjenički logor na Baniji pozivajući kažnjenike, da im se pridruže nudeći oružje. Međutim *ni jedan osuđenik nije se tom pozivu odazvao*, već su se svi razbježali, te su se sutradan prijavili našim vlastima. Kod toga su se osobito istakle Šolić Milka, Rajković Sava i Rajović Milka, pa je stoga Okružni sud Banije dostavio ovom Odjelu prijedlog za pomilovanje ovih osuđenika. Ovaj Odjel pošto je razmotrio spise i presudu... pristaje na prijedlog Okružnog nar. suda Banije pa predlaže naslovu (t. j. Predsjedništvu ZAVNOH-a), da iste pomiluje«.

[105] U postupku pred vijećem. Pazilo se ne samo da bude i poseban tužilac, nego i da optuženi — u težim stvarima — ima i svog branioca.

[106] Suđenje pred čitavim narodom nagonilo je kavgadžije na mirenje.

Potkraj 1943. Odjel za sudstvo i upravu ZAVNOH-a izdao je svoje drugo »Uputstvo o postupku pred narodnim sudovima«.[107] Time se nije uredilo samo pitanje procedure, nego i organizacije sudova. Od kraja 1943. sudovi se više ne sastoje od privremenih nego »stalnih vijeća«. Po svojim »Uputstvima« ZAVNOH rukovodi reorganizacijom narodnog sudstva u Hrvatskoj. Premda se još nominalno ne odvajaju od izvršnih odbora NOO-a, sudovi se postepeno faktično dijele od njih i prerastaju u zasebne organe narodne vlasti, ostajući u okviru NOO-a. S ovim »Uputstvima« ZAVNOH ureduje i neke materijalnopravne odnose,[108] pitanje podsudnosti, pitanje izvora prava, međusoban odnos sudova i t. d. Ugled narodnog sudstva, naročito poslije reorganizacije, bio je tako velik, da su mnogi naši građani dolazili čak i s neoslobođenog područja s molbom, da im se presudi spor ili da se zapisnički utvrdi njihovo poravnanje.[109]

Odjel za prosvjetu mnogo je već tada učinio na širenju pismenosti, organizaciji škola, analfabetskih tečajeva, kurseva, općeobrazovnih tečajeva, kulturno-umjetničkih priredaba itd. Rad Odjela mnogo je kočilo neprijateljsko upadanje na oslobođeni teritorij, ali ga ono ipak nije uništavalo. Već početkom 1944. bilo je, na pr., u Lici 37 novih škola, sagrađeno 26 školskih zgrada, popravljeno 35 starih. U kotaru Korenica za stare Jugoslavije bilo je 17 škola, dok je 1944. ondje već 35 osnovnih škola. Prosvjetni je odjel organizirao i nastavničke kurseve za osnovne škole i sl.[110] Već u prvoj polovini 1944. postojale su na oslobođenom području i radionice za učila, dvije »partizanske gimnazije« i dr.[111]

Propagandni odjel rukovodio je propagandom u svim NOO-ima, gdje je organizirao svoje odsjeke i odjele. Ovaj je Odjel djelovao naročito kroz listove »Vjesnik«,[112] »Slobodni dom«,[113] »Srpska riječ«[114] i dr. Do Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a na oslobođenom području Hrvatske izlazilo je pod rukovodstvom ZAVNOH-a 15 okružnih i 3 oblasna lista, a objavljen je ogroman broj brošura, knjiga i letaka.[115] Ovaj je Odjel do polovine 1944. organizirao veliki broj javnih zborova, javnih diskusija, usmenih novina

[107] Vidi Čulinović, »Izgradnja novog jugosl. sudstva«, str. 23. i d.

[108] Vidi isto, str. 24.

[109] Takvih slučajeva je bilo, na pr., nekoliko na području kotarskog narodnog suda u Glini. Nakon oslobođenja Gline početkom 1944. u nekoliko navrata došle su iz tada okupirane Petrinje stranke s takvim molbama. Ti se akti vjerojatno i danas nalaze u arhivu kotarskog suda u Glini.

[110] Izvještaj tajnika ZAVNOH-a, dra P. Gregorića, na Trećem zasjedanju ZAVNOH-a o stanju narodne vlasti u Hrvatskoj do prve polovine 1944.

[111] Vidi: *Sabor u Topuskom,* izdanje Državnog nakladnog poduzeća Hrvatske, Zagreb 1945., str. 55.

[112] Tada — organ Jedinstvene Narodne Fronte Hrvatske.

[113] Tada — organ Izvršnog odbora HSS-a.

[114] Tada — organ Srpskog kluba ZAVNOH-a.

[115] »Sabor u Topuskom«, str. 54.

itd. ZAVNOH je neposredno rukovodio s dvije kazališne družine, a osim toga bilo je na oslobođenom području i 10 drugih. Znatan uspjeh imao je Odjel u organizaciji Domova kulture.

Zdravstveni odjel rukovodio je zdravstvenom službom na oslobođenom području. On je organizirao mnoge zdravstvene ekipe u borbi protiv zaraznih bolesti, osnovao mnoge sekcije, vršio zdravstvenu propagandu, brinuo se za nabavku lijekova itd.

Socijalni odjel ZAVNOH-a brinuo se za invalide i ratne žrtve, za smještaj izbjeglica, za sve koji su trebali društvenu pomoć, naročito maloljetnike i dr. On je znatno pridonio prehrani stanovništva pasivnih i uništenih krajeva.

Ekonomski odjel ZAVNOH-a osobito je pridonio organizaciji privrede na oslobođenom području Hrvatske. Preko njega i njegovih odsjeka i odjela kod NOO-a ZAVNOH je rukovodio prikupljanjem živeža za ishranu vojske i stanovništva,[116] organizirao sjetvu i žetvu,[117] obnovu popaljenih naselja,[118] preuzimao i obnavljao industrijska postrojenja itd.[119]

Rukovodeći svima ovim Odjelima Tajništvo ZAVNOH-a usredotočavalo je pod svojim nadzorom čitav rad osnovnih organa narodne vlasti na oslobođenom području Hrvatske. Time je ZAVNOH sve izrazitije postajao i vrhovni naredbodavni organ državne vlasti, koja se stvarala. Njegova »Uputstva« nisu zakonodavni akti, ali uživaju posvuda kod naroda i NOO-a ogroman ugled, te se primjenjuju s točnošću, koju zahtijeva poštovanje i ugled ovog vrhovnog rukovodstva NOP-a u tadanjoj Hrvatskoj.

III. TREĆI PERIOD U RAZVITKU ZAVNOH-a

1. Treće zasjedanje ZAVNOH-a

Treće zasjedanje ZAVNOH-a počelo je u Topuskom 8. V., a završeno je 9. V. 1944.[120] Na njemu je sudjelovalo oko 200 delegata iz svih krajeva Hrvatske (s Istrom), zatim delegacija AVNOJ-a s predsjednikom dr. Ivanom Ribarom, te potpredsjednicima Mošom Pijade, Markom Vujačićem i dr. Josipom Rusom, delegacija NKOJ-a, predstavništvo Narodno-oslobodilačke vojske, te predstavnici stranih Vojnih misija pri GŠH-e.[121]

[116] Sakupljanjem dobrovoljnih prinosa iz bogatijih krajeva, rekvizicijom, pa i konfiskacijom imovine narodnih neprijatelja.

[117] Redovno se pomagalo u radu porodicama i krajevima bez dovoljne radne snage, a davalo se alat i sjeme, pa i stoku. Organizovale su se radne ekipe, te je naročito omladina pomagala kod poljskih radova.

[118] Sela su se međusobno ispomagala, a ZAVNOH i NOO-i su to organizovali.

[119] ZAVNOH je tada organizovao već nekoliko tvornica.

[120] Održano je noću radi čestih dnevnih avionskih napada na oslobođeno područje.

[121] »Sabor u Topuskom«, str. 19.

Na tom Zasjedanju doneseni su slijedeći zaključci: 1. »Poslovnik za rad Zemaljskog antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske«;[122] b) »Odluka o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na drugom zasjedanju AVNOJ-a«;[123] c) »Odluka o Zemaljskom antifašističkom vijeću narodnog oslobođenja Hrvatske kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti demokratske Hrvatske«;[124] d) »Deklaracija o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske«;[125] c) »Odluka o ustrojstvu i poslovanju Narodno-oslobodilačkih odbora«;[126] te f) »Odluka o osnivanju zakonodavne komisije pri Predsjedništvu Zemaljskog antifašističkog vijeća Narodnog oslobođenja Hrvatske«.[127]

Ovi akti imaju nesumnjivo zakonodavni karakter, premda nisu označeni kao zakoni. Donijelo ih je predstavničko tijelo, kojega je zakonitost za donošenje zakonodavnih akata sankcionirao: a) sam narod u oslobodilačkoj borbi i na poslijeratnim izborima za narodnu vlast, čiji je organ bio i ZAVNOH, b) Odluka Ustavotvornog sabora Hrvatske od 30. XI. 1946. o odobrenju ranijih akata ZAVNOH-a donesenih u toku oslobodilačkog rata, c) odredba člana 131. Ustava NR Hrvatske o sankciji prethodnih zakonodavnih akata donesenih tečajem narodno-oslobodilačkog rata. Prema porijeklu i prema sadržaju ovi zakonodavni akti imaju i ustavni karakter, naročito zbog toga, jer su u njima uglavnom sadržane opće pravne odredbe, kako o organizaciji i radu organa državne vlasti Hrvatske, tako u osnovnim linijama i odredbe o društvenom uređenju u Hrvatskoj, te su time stvoreni i pravni uvjeti za daljnju pravnu izgradnju socijalističke države Hrvatske. Zakonodavni akti Trećeg zasjedanja ZAVNOH-a predstavljali su dakle privremeno ustavno uređenje nove države Hrvatske. Premda te odredbe nisu bile ustav Hrvatske u formalnom smislu, one su ipak sadržavale ustavne propise. Svi kasniji zakoni i drugi pravni propisi Demokratske federativne Hrvatske do donošenja ustava NR Hrvatske i ustava FNRJ

[122] Tim se normiralo ZAVNOH-ovo redovno i vanredno zasjedanje, prava Predsjedništva, verifikacija mandata, dužnosti i prava vijećnika, njihovo imunitetno pravo (čl. 11.), kvorum (čl. 9.), izglasavanje prijedloga (natpolovična većina, čl. 9. st. 2.), način objavljivanja zaključaka (čl. 12) i dr.

[123] Legaliziranje Odluka Drugog zasj. AVNOJ-a od strane Hrvatske.

[124] Konstituiranje države Hrvatske i njenih vrhovnih organa ZAVNOH-a i njegova Predsjedništva.

[125] Ravnopravnost Hrvata i Srba u Hrvatskoj, te garancija manjinskih prava (čl. 1.), garancija pravne jednakosti (čl. 2. i 3.), lične i imovinske sigurnosti (čl. 4.), slobode vjeroispovijesti i savjesti (čl. 5.), slobode govora, štampe i udruživanja (čl. 6.), izbornog prava i tajnosti glasa (čl. 7.), dužnosti obrane domovine (čl. 8.), pravo žalbe, molbe i pritužbe (čl. 10.), te zabrana fašističkih organizacija i udruženja (čl. 9.).

[126] O organizaciji nižih organa vlasti u Hrvatskoj.

[127] O načinu pripremanja zakonskih prijedloga ZAVNOH-u.

proizlazili su i bili u skladu s ovim odredbama, koje je ZAVNOH donio na svom Trećem zasjedanju.[128]

U ovim ZAVNOH-ovim zakonodavnim aktima s Trećeg zasjedanja središnje mjesto zauzima njegova »Odluka o ZAVNOH-u kao Vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu i najvišem organu državne vlasti Hrvatske«.[129] Ova Odluka nosi s pravom oznaku »broj 1«, jer je to osnovna ustavna norma, koja nije pravno registrirala samo sav dotadanji razvitak narodne vlasti u Hrvatskoj, nego je pravno formirala čak i sam osnutak nove države Hrvatske. To je dakle osnovni državni akt, od koga su se izvodili svi drugi, naredni zakonodavni akti Hrvatske kao države. Ta Odluka utvrđuje pravno osnovnu tekovinu, koja je u tečaju rata izvojevana, i prvu promjenu, koja je u životu naroda Hrvatske nastala u ovom ratu — promjenu u »komandnim pozicijama«, promjenu u državnoj vlasti. Ona dakle sankcionira revolucionarnu smjenu vlasti u Hrvatskoj. Ta je Odluka pravna sankcija narodne revolucije, koja je u toku rata izvršena i u Hrvatskoj.

Karakter ZAVNOH-a obilježavaju prije svega uvjeti, u kojima je nastao i pod kojima se razvijao. Označava ga dakle sama narodno-oslobodilačka borba, ali i sav njezin daljnji tok. Drugo obilježje ZAVNOH-a daje prema tome činjenica, da je narodno-oslobodilačka borba i u Hrvatskoj brzo prerasla u narodnu revoluciju, koja je imala sve više socijalistički karakter. ZAVNOH je dakle od Trećeg zasjedanja bio vrhovni organ državne vlasti, koja je nastala pod takvim uvjetima, a koja je pripadala radnom narodu na čelu s radničkom klasom i pod rukovodstvom Komunističke partije. Ta je vlast već od Trećeg zasjedanja i u Hrvatskoj očito imala ova osnovna obilježja: ona je bila sposobna a) da slomi otpor buržoazije i razvije novu vlast radnog naroda, b) da organizira izgradnju socijalističkog društvenog uređenja, prvenstveno socijalističke ekonomike i c) da u tome nastojanju ujedini radni narod grada i sela, dakle da radi socijalističkog preobražaja društva stvori savez radnika i seljaka.

To je ZAVNOH od Trećeg zasjedanja pokazivao, a tako je nesumnjivo i djelovao. Prema tome u narodnoj vlasti, čiji je on bio najviši organ, bili su obuhvaćeni svi oni elementi, koje marksistička nauka o državi pripisuje diktaturi proletarijata.[130]

Pošto je dakle ZAVNOH već od Trećeg zasjedanja imao ove tri osnovne crte diktature proletarijata, možemo s razlogom kazati, da je i ZAVNOH od Trećeg zasjedanja već bio organ diktature proletarijata, bez obzira na to, što je nastao pod uvjetima narodno-oslobodilačkog rata i što se u nje-

[128] Kao na pr. »Odluka o Narodnoj vladi Hrvatske« od 14. IV. 1945., zakoni sa IV. i V. Zasjedanja ZAVNOH-a i dr.

[129] »Na osnovu suverene volje i prava samoopredjeljenja naroda...«

[130] Vidi Staljin, *Pitanja lenjinizma,* Zagreb 1945., str. 40—41.

govu djelovanju u toku rata zapažaju odjeci specifičnosti njegova razvitka. Ovaj karakter ZAVNOH-a potkrijepljuje i činjenica, da je on od Trećeg zasjedanja i po svojoj organizacionoj strukturi i u svome djelovanju izražavao i ostvarivao osnovne principe, svojstvene vrhovnom organu diktature proletarijata.

Princip narodne suverenosti bila je srž sviju ZAVNOH-ovih akata od Topuskoga dalje. U njegovim zakonodavnim aktima i čitavom kasnijem djelovanju vidi se ne samo, da je on stvarno bio predstavničko tijelo usko povezano s radnim narodom, nego da je i svoje djelovanje upravljao u smjeru interesa radnog naroda, da je tim djelovanjem zapravo rukovodila Komunistička partija.

Princip ravnopravnosti naroda dobio je na Trećem zasjedanju ZAVNOH-a svoju legalnu sankciju, naročito u »Deklaraciji o osnovnim pravima naroda i građana Demokratske Hrvatske.« U njoj je istaknuto između ostaloga: »Hrvatski i srpski narod u Hrvatskoj su ravnopravni. — Nacionalnim manjinama u Hrvatskoj osigurat će se sva prava na nacionalni život« (čl. 1). U čl. 2. »Deklaracije« normira se: »Svi građani Federalne države Hrvatske jednaki su i ravnopravni bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest.« O ravnopravnosti naroda govori osim toga izričito i »Odluka o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na Drugom zasjedanju AVNOJ-a« od 9. V. 1944. S tim je odredbama dakle sankcionirano pravo samoopredjeljenja naroda Hrvatske, pravno izražena dobrovoljna odluka naroda Hrvatske da po svom pravu na samoopredjeljenje[131] i na osnovi ravnopravnosti naroda uđe zajedno s drugim narodima Jugoslavije u zajedničku državu kao ravnopravan član te zajednice.

U tim je aktima ZAVNOH-a očito oživotvoren socijalistički princip nacionalnog samoopredjeljenja i državnopravno je riješeno staro, u predratnoj državi nerješivo »hrvatsko pitanje.« Riješiti ga je mogao samo radni narod pod rukovodstvom KPJ, kad je uklonio osnovne smetnje za to — buržoasku vlast i utjecaj imperijalističkih sila, i kad je na čelo pokreta za prava nacije stala ona društvena snaga, čiji su interesi bili identični s interesima nacije kao cjeline. To se kod nas moglo postići samo u toku prošlog narodno-oslobodilačkog rata, kad je izvršena narodna revolucija i stvorena nova država na socijalističkim principima.

Pravna jednakost građana formulirana je u spomenutoj ZAVNOH-ovoj »Deklaraciji o osnovnim pravima naroda i građana demokratske Hrvatske« od 9. V. 1944. Tamo su pobliže navedena i pojedina demokratska prava, koja država garantuje građanima.

Ali socijalistički karakter ovog uređenja ne bi bio samo u juridičkoj deklaraciji, kada za provođenje tih prava ne bi bile dane i stvarne garancije.

[131] To ističe i čl. 1. Ustava FNRJ i čl. 2. Ustava NRH.

One su u prvom redu u činjenici, da je vlast u rukama radnog naroda, dakle većine stanovništva države. Drugo je jamstvo u činjenici, da je rad ZAVNOH-a već u toku rata, a naročito kasniji rad narodne vlasti bio usmjeren na uklanjanje osnovnog uzroka nekadanje pravne nejednakosti u kraljevskoj Jugoslaviji, t. j. kada se prešlo k razvijanju socijalističke ekonomike. U tom pogledu ZAVNOH je stvorio pravne uvjete za takav socijalistički razvitak.

Što se tiče organizacionog principa valja istaći, da je ZAVNOH bio zasnovan na principu demokratskog centralizma, koji je i sam provodio. Ovo je načelo izraženo u svim odredbama organizacionog karaktera, donesenim na Trećem zasjedanju, naročito u »Odluci o ustrojstvu i poslovanju narodno-oslobodilačkih odbora« od 9. V. 1944.[132] Tu se ZAVNOH ističe kao najviši organ sistema, gdje »... sva vlast pripada narodu preko njegovih izabranih zastupnika u NOO-ima, i to od seoskog, općinskog, gradskog NOO-a pa preko kotarskih, okružnih, oblasnih i pokrajinskih skupština do ZAVNOH-a kao vrhovnog organa državne vlasti u Hrvatskoj.«[133] ZAVNOH-ovi zakonodavni akti ističu, da su »narodno-oslobodilački odbori osnovica državne vlasti u demokratskoj Hrvatskoj«.[134] U njima se »ostvaruje učešće naroda u vlasti i njegova kontrola nad njom.«[135] Dakle — tu se jasno izražavala i horizontalna i vertikalna zavisnost organa vlasti u predstavničkom sistemu narodnih odbora.[136]

Sastav ZAVNOH-a od njegova Trećeg zasjedanja odgovarao je linijama razvitka narodne vlasti u čitavoj oslobođenoj Jugoslaviji. ZAVNOH je bio predstavničko tijelo. On sam bio je u stvari samo najviši narodno-oslobodilački odbor i imao je ove organizacione dijelove: a) plenum; b) uži ili izvršni odbor. S obzirom na ratne prilike, ZAVNOH je na Trećem zasjedanju obrazovao još jedan poseban organ, koji je stajao između plenuma i izvršnog (užeg) odbora, a to je bilo njegovo Predsjedništvo. Prema tome, ZAVNOH se od Trećeg zasjedanja sastojao: a) od Plenuma; b) Predsjedništva i c) Izvršnog organa samog Predsjedništva (užeg Predsjedništva).

Plenum ZAVNOH-a sačinjavali su »svi narodni predstavnici Hrvatske bez razlike narodnosti, vjeroispovijesti, rase i političko-partijske pripadnosti, koji su dali dokaza da su vjerni i odani narodno-oslobodilačkoj borbi svih naroda Jugoslavije i da su nepomirljivi neprijatelji okupatora i njihovih slugu.«[137] Plenum je bio najviši organ državne vlasti u Hrvatskoj, jer je Predsjedništvo ZAVNOH-a bilo samo njegovo delegirano tijelo, koje je odgovaralo Plenumu.

[132] U njoj je izražen princip t. zv. dvojne zavisnosti organa nar. vlasti.
[133] Član 1. »Odluke o ustrojstvu i poslovanju NOO-a«.
[134] Čl. 2. spomenute Odluke.
[135] Čl. 3. spomenute Odluke.
[136] Čl. 11. i 12. Odluke o ZAVNOH-u kao vrhovnom organu državne vlasti.
[137] Čl. 1. iste Odluke.

Predsjedništvo ZAVNOH-a bilo je dakle samo specifični organ delegirane nadležnosti, koji je pravo na vršenje funkcije dobio od Plenuma. To je tijelo naime Plenum (ZAVNOH) »odredio iz svoje sredine... i to jednog predsjednika, tri potpredsjednika, tajnika, dva zamjenika i najmanje 25 članova.«[138] Predsjedništvo dakle nije bilo vrhovni organ drž. vlasti u Hrvatskoj, jer je imalo odgovarati Plenumu ZAVNOH-a, te je njegove akte naknadno morao potvrditi Plenum.[139]

Vlada Hrvatske bila je predviđena već u spomenutoj osnovnoj ZAVNOH-ovoj Odluci (»Odluka o ZAVNOH-u kao vrhovnom zakonodavnom i izvršnom narodnom predstavničkom tijelu«). Međutim, s obzirom na ratne prilike, poslove vlade do 14. IV. 1945. otpravljalo je Predsjedništvo ZAVNOH-a.[140] Te poslove vlade Predsjedništvo je vršilo na način, koji je bio posebno predviđen u spomenutoj »Odluci«. »Do obrazovanja narodne vlade Hrvatske obrazuje se pri Predsjedništvu ZAVNOH-a potreban broj odjela za razne grane državne uprave« (čl. 10. spom. »Odluke«). Odjeli ZAVNOH-a već tada su stvarno bile resorne grane državne uprave. To su već bili legitimni rukovodioci državnih poslova, i to prema vrsti poslova. Član 12. »Odluke o ustrojstvu i radu NOO-a« dao im je pravo da mogu mijenjati, ukidati i poništavati sve nezakonite i nepravilne odluke svih NOO-a u Hrvatskoj.

Odjelima su rukovodili odjelni predstojnici — »pod rukovodstvom, nadzorom i odgovornošću člana Predsjedništva, koji je bio određen za to od samog Predsjedništva.«[141] Poslove vlade otpravljalo je dakle Predsjedništvo po svojim delegiranim članovima uz suradnju odjelnih predstojnika kao stručnih rukovodilaca Odjela.

Odnos ZAVNOH-a prema AVNOJ-u i NKOJ-u nije bio izričito reguliran u zakonodavnim aktima Trećeg zasjedanja. Odnos ZAVNOH-a prema saveznim organima državne vlasti može se lako izvesti iz više odredaba, koje govore o AVNOJ-u. Tako se u osnovnoj Odluci ZAVNOH-a govori o ZAVNOH-u kao vrhovnom organu državne vlasti »Hrvatske kao ravnopravne jedinice Demokratske federativne Jugoslavije« (čl. 1.). U članu 11. iste »Odluke« govori se o nadležnosti Narodne vlade Hrvatske, koja ima djelovati »... u skladu sa zakonskim odlukama AVNOJ-a, kao i na osnovu rješenja i naredaba Nacionalnog komiteta oslobođenja Jugoslavije.«

Neke pobliže zakonom utvrđene podjele nadležnosti između AVNOJ-a, odnosno NKOJ-a, i ZAVNOH-a, odnosno njegova Predsjedništva, u toku

[138] Čl. 6. iste Odluke.

[139] Čl. 7. iste Odluke.

[140] Čl. 5. iste Odluke.

[141] Odjelni su predstojnici bili stručni rukovodioci Odjela, dok su članovi Predsjedništva ZAVNOH-a bili politički rukovodioci, koji su u Odjelu sprovodili direktive i zaključke donesene u Predsjedništvu ZAVNOH-a.

rata nije bilo. No ZAVNOH je uvijek djelovao u skladu i sporazumu s NKOJ-em, kad se radilo o poslovima, koji su bili od zajedničkog interesa za cijelu zemlju. Primjer je takvog djelovanja Okružnica NKOJ-a br. 4 od 24. V. 1944. o reorganizaciji narodnih sudova. Na osnovi te Okružnice NKOJ-a izdalo je Predsjedništvo ZAVNOH-a svoju okružnicu br. 1309/44 od 29. X. 1944., a malo kasnije Odjel pravosuđa Hrvatske donio je svoje treće »Uputstvo za narodne sudove« od 15. XI. 1944.[142]

ZAVNOH je kao vrhovni organ drž. vlasti bio dakle nadređen svima drugim organima vlasti u Hrvatskoj. On je imao pravo da vrši kontrolu nad radom svih NOO-a, koji su bili dužni da izvršavaju ZAVNOH-ove direktive i odluke, donesene u skladu s principima NOB-e. ZAVNOH-ovi Odjeli, odnosno kasnija Povjereništva, imali su pravo da »ukidaju zaključke i naredbe svih narodno-oslobodilačkih odbora, ako nisu u skladu sa zakonima Hrvatske«.[143] Dakle: odluke NOO-a, pravilno donesene u skladu s principima NOB-e, ZAVNOH nije mogao poništiti. Odnos između njega i NOO-a zasnivao se na međusobnim pravima i dužnostima.

Funkcije ZAVNOH-a odgovarale su njegovu svojstvu vrhovnog organa državne vlasti i najvišeg predstavnika Hrvatske kao države-članice savezne države Jugoslavije. Prema tome njegova je nadležnost bila ograničena na unutrašnju državnu funkciju; vanjska funkcija države pripadala je saveznom vrhovnom organu Jugoslavije, dakle AVNOJ-u, odnosno njegovom izvršnom organu — NKOJ-u.

ZAVNOH se u čl. 1. spomenute osnovne Odluke ističe kao »jedini pravi državni sabor Hrvatske« s obzirom na historijsku reminiscenciju, da se tako jače istakne njegov državnopravni karakter i činjenica, da je na tom Zasjedanju 8. V. 1944. u Topuskom osnovana država Hrvatska.

ZAVNOH, međutim, po svojim funkcijama niti je bio stari sabor, niti se mogao smatrati parlamentom. On je bio mnogo više od toga. ZAVNOH nije bio samo zakonodavno tijelo Hrvatske. On je usredotočavao čitavu vlast, dakle izražavao je i ostvarivao princip jedinstva vlasti, a ne načelo podjele vlasti.[144] ZAVNOH je vršio dakle i zakonodavne i izvršne funkcije. On to pravo nije ni s kim dijelio. Nalazeći se na vrhu organizacije drž. vlasti u Hrvatskoj, on je za svoje poslove bio odgovoran jedino narodu. Državne poslove svoje nadležnosti otpravljao je bilo neposredno, bilo posredno. Neposredno ZAVNOH je vršio sam zakonodavnu funkciju. Izvršne poslove vršio je posredno. Njegova brojnost nije dozvoljavala, da on sam kao predstavničko tijelo rješava pojedina, konkretna pitanja primjene njegovih zakona i drugih odluka.

[142] Čulinović, »Izgradnja novog jugoslavenskog sudstva«, str. 27—33.

[143] Čl. 13. Odluke o ZAVNOH-u kao vrhovnom organu državne vlasti.

[144] U članu 1. ove Odluke kaže se: »... ZAVNOH... vrhovno zakonodavno i izvršno narodno predstavništvo...«

Svoje izvršne funkcije ZAVNOH je otpravljao najprije kroz svoje Odjele, a od 14. IV. 1945. posredstvom Narodne vlade Hrvatske — sve do svoga prestanka.

2. Rad ZAVNOH-a do konačnog oslobođenja zemlje

Od Trećeg zasjedanja ZAVNOH je naročito pojačao svoj rad na organizaciji narodne vlasti. U samom ZAVNOH-u reorganizirani su dotadašnji, a osnovani i neki novi Odjeli. Jeseni 1944. ZAVNOH je imao Odjele: sudski, upravni, gospodarski, tehnički, saobraćajni, prosvjetni, propagandni, zdravstveni, socijalni, financijski i poljoprivredno-šumarski.[145]

ZAVNOH je nastojao, da reorganizira i sve NOO-e, da njihovu organizaciju uskladi prema svom sastavu, kako bi Odjeli ZAVNOH-a mogli lakše rukovoditi pojedinim granama državne uprave. Radi toga su Odjeli u toku jeseni 1944. kod svih NOO-a proveli takvu reorganizaciju, te su potkraj 1944. svi viši NOO-i na oslobođenom području Hrvatske, počevši od kotarskih, imali i sve odjele kao i sam ZAVNOH.

Upravni odjel ZAVNOH-a rukovodio je poslovima i organizacijom NOO-a. On je radi toga izdao krajem 1944. posebna »Uputstva za organizaciju i rad NOO-a kao organa državne vlasti slobodne Hrvatske u Demokratskoj federativnoj Jugoslaviji.« Premda ova »Uputstva«[146] nisu postala obavezni propis, ipak su ona mnogo pridonijela tome, da se narodna vlast u Hrvatskoj u teškim ratnim okolnostima razvila do toga stepena, da je potkraj 1944. gotovo sasvim bila podesna za izvršenje zadataka preuzimanja vlasti u potpuno oslobođenoj državi.

Valja ovdje naročito istaći djelatnost ZAVNOH-ovih Odjela s područja privrede: gospodarskog, poljoprivredno-šumarskog, financijskog i tehničkog. Oni su u razdoblju između Trećeg i Četvrtog zasjedanja ZAVNOH-a izvršili ogromne zadatke oko organizacije nove ekonomike u Hrvatskoj. Uporedo s radom administrativnih i sudskih organa u vezi s konfiskacijom imovine narodnih neprijatelja i sekvestracijom imovine stranaca i odsutnih osoba,[147] ovi su Odjeli mnogo pridonijeli, da se u Hrvatskoj još prije konačnog zavr-

[145] Narodna vlada Hrvatske obrazovana je u Splitu 14. IV. 1945.

[146] Ova »Uputstva« nisu bila raspravljena u Zakonodavnoj komisiji ZAVNOH-a, dakle nisu bila odobrena. Kako je Odjel Pravosuđa ZAVNOH-a običavao nacrte takvih »Uputstava« dostavljati višim sudbenim ustanovama na mišljenje, tako su i ova upućena NOO-ima (višim), a mnogi su ih odmah stali i primjenjivati, kao da su odobreni od strane Predsjedništva.

[147] Ovo se pitanje raspravljalo već 1942. Te su godine formirani kod svih NOO-a t. zv. »Narodni-oslobodilački fondovi«, koji su skupljali svu državnu imovinu, pa i konfiskovana imanja narodnih neprijatelja (vidi »Fočanske propise«).

šetka oslobodilačkog rata razvio jaki državni privredni sektor. Uza nj se već tada počeo razvijati i zadružni sektor na našem selu. Ovi su ZAVNOH-ovi Odjeli već s jeseni 1944. snažno razvijali početke socijalističke ekonomike. Ona je tada bila još u skromnim začecima, ali su njeni obrisi bili već jasni i izraziti.[148]

ZAVNOH je, nadalje, neposredno poslije Trećeg zasjedanja osnovao više svojih Komisija, koje su pod nadzorom Predsjedništva izvršavale važne zadatke u vezi s novom problematikom oslobođenog područja.

»Zemaljska komisija za istraživanje i ustanovljivanje ratnih zločina okupatora i njihovih pomagača« osnovana je krajem svibnja 1944. Komisija je već u toku ljetnih mjeseci 1944. kod svih NOO-a osnovala potkomisije, koje su otpočele s radom na sakupljanju materijala o ratnim zločinima, koje su okupatori i njihovi pomagači izvršili u Hrvatskoj tečajem rata. O ovom svom radu Komisija je još 1944. objavila desetak biltena s opisom najtežih ratnih zločina.

»Zemaljska vjerska komisija pri Predsjedništvu ZAVNOH-a« osnovana je u isto vrijeme, sa zadaćom, da regulira interkonfesionalna i druga vjerska pitanja u skladu s principima NOB-e i normama sadržanim u ZAVNOH-ovoj »Deklaraciji« od 8. V. 1944. Ta je komisija pretresala aktuelna pitanja u vezi s interesima pojedinih crkava, te o tome davala mišljenje Predsjedništvu.

»Zakonodavna komisija pri Predsjedništvu ZAVNOH-a« osnovana je na samom Trećem zasjedanju ZAVNOH-a odlukom Plenuma.[149] Zadaća je te Komisije bila, da kao ZAVNOH-ov odbor pripremi i pretrese nacrte zakonskih prijedloga, kako bi ih Predsjedništvo moglo nakon toga raspraviti i odlučiti o njihovu prihvatu ili odbacivanju.[150]

Premda je ZAVNOH već tada bio »jedini pravi državni sabor Hrvatske«, on još nije donosio zakone, nego samo »Uputstva«.

Inicijativu za taj rad imali su osim Predsjedništva i Odjeli. Članovi ZAVNOH-a mogli su predlagati zakonske nacrte.[151] Komisija je o prijed-

[148] U ekonomskom sistemu Jugoslavije još u toku rata nisu vršene nikakve radikalne promjene. Privatno vlasništvo bilo je zagarantovano. Vidi: »Izjavu« i »Notu« od 8. II. 1943. Vrhovnog štaba NOV i POJ i Izvršnog odbora AVNOJ-a (Geršković, str. 99. i 103.).

[149] Svako ZAVNOH-ovo »Uputstvo« raspravilo se najprije u Zakonodavnoj komisiji, a kad je taj nacrt ova Komisija usvojila, onda se tek u Predsjedništvu ZAVNOH-a o njemu raspravljalo i donosila odluka.

[150] Dešavalo se, međutim, da su neki Odjeli katkad slali svoja »Uputstva« NOO-ima bez prethodnog pretresa i odluke Zakonodavne komisije, te su NOO-i ova »Uputstva« neko vrijeme i primjenjivali, ali su kasnije ona bila povučena. Tako je, na pr., bilo s »Uputstvima o brakorazvodnim stvarima« Odjela za pravosuđe i s »Uputstvima o narodnooslobodilačkim odborima« Odjela za unutrašnje poslove ZAVNOH-a.

[151] Čl. 8. spomenutog »Poslovnika za rad ZAVNOH-a«.

lozima odlučivala kolegijalno, i to nakon što bi detaljno pretresla predloženi nacrt. Glasalo se u načelu i u pojedinostima. Odlučivalo se većinom glasova. O radu Komisije vođeni su bili zapisnici.

Nakon što bi Komisija izglasala stanoviti prijedlog »Uputstva«, ona ga je svojim pismeno obrazloženim mišljenjem dostavljala Predsjedništvu. Ono je odlučivalo o tome, da li će Odjel objaviti ovo »Uputstvo« ili ne. ZAVNOH-ovim »Uputstvima« poslije Trećeg zasjedanja prethodilo je dakle odobrenje Predsjedništva ZAVNOH-a.[152]

Zakonodavna komisija pretresla je niz Odluka i Uputstava, naročito s područja pravosuđa. Povodom Okružnice NKOJ-a br. 4 od 24. V. 1944. o reorganizaciji sudova u Jugoslaviji Predsjedništvo ZAVNOH-a ovlastilo je Odjel pravosuđa da donese niz Uputstava radi provođenja reorganizacije pravosuđa u Hrvatskoj.[153] Odjel pravosuđa, na osnovi ovog ovlaštenja, donio je u jeseni 1944. više »Uputstava«, koja je pretresla i odobrila Zakonodavna komisija, a na to je Predsjedništvo odobrilo objavu tih Uputstava.

Tako je Zakonodavna komisija pretresla i odobrila »Uputstva o preuređenju sudova« br. 1602/44 od 15. XI. 1944.,[154] »Uputstva o postupku narodnih sudova u građanskim parničnim stvarima«[155] br. 1341/44 od 8. XI. 1944., »Uputstva za postupak sudova u kaznenim stvarima«[156] br. 1615/44 od 16. XI. 1944., »Uputstva za izvršenje kazni« od 20. XII. 1944., »Uputstva za izvršenje odluka sudova u građanskim stvarima«[157] od 20. XII. 1944.,

[152] Inače nisu važila i nisu se smjela primjenjivati na terenu.

[153] Vidi pobliže o tome Čulinović, »Izgradnja novog jugoslavenskog sudstva«, str. 26. i d.

[154] Ta su »Uputstva« sadržavala norme: o zadaćama pravosuđa (čl. 1.), o narodnom sudstvu uopće (čl. 2.), o podsudnosti (čl. 3.), o nadležnosti sudova (čl. 4.), o vrstama narodnih sudova (čl. 5.), o načinu sudovanja (čl. 6.), o sastavu narodnih sudova (čl. 7.), o sudskoj administraciji i nadzoru nad sudovima (čl. 8.), o postupku povodom žalbi protiv sudskih odluka (čl. 9.), o izboru članova suda (čl. 10.), o t. zv. »tajniku« narodnih sudova, t. j. stručno-osposobljenom pravničkom osoblju kod narodnih sudova (čl. 12.), o odgovornosti sudaca (čl. 12.), o zakletvi sudskog osoblja prilikom stupanja na dužnost (čl. 13.) i prelazna naređenja (čl. 14. i 15.).

[155] Građanski parnički postupnik, koji su sadržavala ova ZAVNOH-ova »Uputstva«, bila su uglavnom ukratko sastavljena i za praksu narodnih sudova priudešena pravila starog, predratnog jugoslavenskog Postupnika s nekim izmjenama potrebnim za nove prilike.

[156] Ona su sadržavala objašnjenja o zločinu uopće, njegovim vrstama, kaznama i njihovoj primjeni, pokušaju, namjeri i nehatu, vrstama nekih značajnijih delikata i dr.

[157] Izvršenja sudskih odluka u toku oslobodilačkog rata bila su veoma rijetka. Ipak je radi uređenja tih pitanja objavljeno ovo »Uputstvo«. Presuđena stranka izvršavala je sudsku odluku, jer bi inače njezin slučaj mogao biti iznesen na javni zbor pred narodom, a stranke nisu htjele da tu budu istaknute kao osobe, koje ne poštuju odluke narodnih sudova.

»Uputstva za rad sudova u kaznenim stvarima«[158] br. 1604/44 od 16. XI. 1944. i druga.[159]

Ova »Uputstva« nisu imala zakonodavni karakter, ali su donesena na osnovi odobrenja Predsjedništva ZAVNOH-a, dakle organa, koji je mogao vršiti i zakonodavne funkcije. Ti su akti Odjela pravosuđa udovoljavali tadanjoj akutnoj potrebi, koja se očitovala kod mnogih NOO-a i sudova. Premda ova »Uputstva« nisu imala formalno karakter zakona, ona su uživala velik ugled kod sudova i drugih organa vlasti. Ona su važila za Hrvatsku sve do novembra 1945., kad ih je Ministarstvo pravosuđa Hrvatske dokinulo svojom Okružnicom br. 9861/45 od 22. XI. 1945.[160]

U radu ZAVNOH-a imali su značaja i Kongresi, koje je ZAVNOH preko svojih pojedinih Odjela organizirao tokom jeseni 1944. Usprkos skučenim partizanskim prilikama, oni su u znatnoj mjeri pridonijeli poboljšanju rada na oslobođenom teritoriju, a znatno su odjeknuli u neoslobođenom dijelu Hrvatske.

Tako je od 21.—23. IV. 1944. Prosvjetni odjel održao u Glini t. zv. »Prosvjetno savjetovanje«, na kojem su doneseni mnogi značajni zaključci.[161] Početkom srpnja 1944. održao se u Glini i Prvi kongres liječnika Hrvatske,

[158] Ova su »Uputstva« uglavnom odgovarala starom jugoslavenskom postupniku s manjim odstupanjima, s obzirom na mogućnosti sudovanja u ratnim prilikama. Usvojena su načela javnosti, usmenosti, neposrednosti, zatim koncentracije i ekonomike postupanja, akuzatornosti, dok je kao pravilo istaknuta dvostepenost, a iznimno je dopuštena i žalba na treću instanciju, ako je prva sudska odluka bila u drugostepenom sudovanju izmijenjena ili ukinuta. Postupak je bio vrlo jednostavan i praktičan. Omogućavao je brzo sudovanje bez ikakvih zapletaja, otezanja i komplikovanosti, koje nisu odgovarale tadanjim prilikama.

[159] Tako su na pr., objavljena »Uputstva za osnivanje Doma za maloljetnike« (Odjel pravosuđa ZAVNOH-a, br. 1742/44 od 21. XII. 1944.). No do osnivanja ovog Doma nije došlo, jer se ZAVNOH preselio u Dalmaciju, a tamo se ubrzano stao pripremati za neposredno preuzimanje poslova u Zagrebu i okolnim krajevima, kojih se oslobođenje tada očekivalo.

Zanimljivo je, da je na prijedlog Odjela pravosuđa Zakonodavna komisija ZAVNOH-a zaključila, da se u pogledu materijalnoga građanskog prava ne izdaje nikakvo »Uputstvo«, nego da se privremeno traži od naroda (posredstvom sudova i NOO-a) mišljenje o pojedinim važnijim pravnim ustanovama. Tako je Odjel pravosuđa ZAVNOH-a potkraj 1944. otvorio anketu o nekim značajnijim pitanjima s područja građanskog prava. Odjel pravosuđa razaslao je NOO-ima i sudovima dopis, u kojem zahtijeva da se narod na podesan način upita za mišljenje o stanovitim pravnim pitanjima, koja bi se nakon toga uredila onako, kako bi to narod na svojim zborovima i na drugi način istakao kao potrebno i u skladu s interesima NOB-e. Razumljivo je, da je kod toga Predsjedništvo ZAVNOH-a imalo biti onaj faktor, koji će odlučivati o tome, da li će se koji narodni običaj usvojiti i utvrditi kao običajno pravo, odnosno objaviti u namjeravanim »Uputstvima« ili ne. Neprijateljske efenzive prekinule su ovaj zanimljivi rad Odjela pravosuđa.

[160] Dotle su »Uputstva« po sudovima, a i kod samog naroda, često smatrana kao **općeobavezno** pravno pravilo. Dešavalo se, da su sudovi norme tih »Uputstava« citirali u svojim odlukama. Naročito se to zapažalo kod stručnih pravnika, ali su se »Uputstava« strogo pridržavali i pravno neškolovani članovi narodnih sudova i NOO-a.

[161] B. Sučević, *Prosvjetno savjetovanje*, »Prosvjeta«, 1947.

a 12.—14. VIII. 1944. u istom mjestu i obližnjoj šumi i »Prvi kongres narodnih pravnika Hrvatske«.[162]

Još u Topuskom, ZAVNOH je potkraj 1944. izvršio sve pripreme za preuzimanje vlasti u Zagrebu neposredno po njegovu oslobođenju. Održan je niz konferencija Odjela ZAVNOH-a, na kojima je razrađen plan zaposjedanja pojedinih državnih ustanova i objekata. Određene su i osobe, kojima su radi preuzimanja i prvog rukovodstva date detaljne upute.[163]

Međutim, ZAVNOH je početkom siječnja 1945. krenuo u Šibenik i tu neko vrijeme produžio s radom. U Dalmaciji ostaje do 18. V. 1945., a 20. V. 1945. stiže u oslobođeni Zagreb.

U Dalmaciji je ZAVNOH razvio još življu aktivnost, koja se pokazala naročito u njegovoj zakonodavnoj djelatnosti. Na osnovi »Uputstva o formiranju vlada federativnih jedinica« Predsjedništva AVNOJ-a od 5. IV. 1945. Predsjedništvo ZAVNOH-a izdalo je 14. IV. 1945. svoju »Odluku o narodnoj vladi Hrvatske.«[164] Istog je dana u Splitu formirana i prva Narodna vlada Hrvatske s predsjednikom drom Vladimirom Bakarićem na čelu. Od drugih akata iz tog perioda valja istaći: »Odluku o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj«[165] od 24. IV. 1945., te »Uputstvo za provedbu »Odluke o zaštiti nacionalne časti Hrvata i Srba u Hrvatskoj«[166] br. 955/45 od 9. V. 1945., zatim »Uputstvo o izdavanju privremene pomoći neopskrbljenim porodicama boraca NOV i POJ, sada Jugoslavenske Armije i mornarice, poginulih boraca NOV i POJ, sada Jugoslavenske Armije i mornarice, invalidima narodno-oslobodilačkog rata i njihovim porodicama kao i porodicama žrtava fašističkog terora«, br. 413/45 od 21. III. 1945., »Uputstvo o davanju pomoći porodicama, kojih se hranioci nalaze u zarobljeništvu« br. 795/45 od 23. IV. 1945., zatim »Uputstvo o osnutku ZUSOH-a« br. 1571/45 od 17. V. 1945. i dr.

U oslobođenom Zagrebu ZAVNOH objavljuje zakone. Prvi ZAVNOH-ov zakon, koji je izdalo njegovo Predsjedništvo, bio je »Zakon o privremenom uređenju položaja državnih službenika Federalne Hrvatske«, označen brojem 1 od 13. VII. 1945.,[167] zatim »Zakon o poništenju akademskih naslova,

[162] Na tom Kongresu narodnih pravnika Hrvatske pretresana su mnoga aktuelna pitanja u vezi s pravnim razvitkom Hrvatske u tadanjim prilikama. Raspravljali su se aktuelni problemi iz čitavog područja prava, pa i pitanja iz područja državnog prava (na pr. pitanje federacije i sl.).

[163] Radi toga su Odjeli ZAVNOH-a uputili višim NOO-ima točna uputstva. Odjel pravosuđa ZAVNOH-a dostavio je tih dana sudovima niz akata o preuzimanju pravosudnih ustanova u Zagrebu i drugim našim tada još okupiranim gradovima, kao na pr. akta br. 1358-44, 1361-44, 1366-44, 1523-44, 1582-44, 1647-44 i dr.

[164] Vidi o tome pobliže *Narodna vlada Hrvatske*, Zagreb 1945.

[165] Objavljena još u Šibeniku pod brojem 1057/45.

[166] Vidi Zbornik zakona, uredaba i naredaba Hrvatske za 1945., br. II., str. 83.

[167] Isto, II., str. 81.

diploma, ispita i semestara na Sveučilištu u Zagrebu i na ostalim visokim školama na području Federalne Hrvatske«, označen brojem 2 od 13. VII. 1945.[168]

Krajem srpnja 1945. sastao se u sabornici na Markovu trgu u Zagrebu ZAVNOH na svoje Četvrto zasjedanje. To je Zasjedanje imalo uglavnom manifestacioni karakter. I s te se strane naročito svečano istaklo konačno oslobođenje čitave zemlje i rad ovog vrhovnog organa državne vlasti Hrvatske u novim uvjetima. Četvrto zasjedanje donijelo je ove Zakone: »Zakon o promjeni naziva ZAVNOH-a« označen kao br. 3 od 25. VII. 1945., »Zakon o promjeni naziva NOO-a«,[169] označen kao br. 4 i »Zakon o proglašenju 27. srpnja narodnim blagdanom« označen kao br. 5 od istog dana.[170]

Sa spomenutim Zakonom o promjeni naziva ZAVNOH-a ZAVNOH je formalno prestao postojati; mjesto njega od 25. VII. 1945. postoji Narodni sabor Hrvatske. No kako se time nije izmijenio niti sastav Sabora, a niti su bile izmijenjene funkcije i njegova nadležnost, nego samo naziv, to se i dalje uzimalo, da ZAVNOH stvarno nije prestao, već da pod novim nazivom produžuje svoj rad.

Na t. zv. Petom zasjedanju ZAVNOH-a, zapravo na Drugom zasjedanju Narodnog sabora Hrvatske, donesen je 26. VIII. 1945. »Zakon o Ustavotvornom saboru Hrvatske« i »Zakon o izboru poslanika za Ustavotvorni sabor Hrvatske«.[171] Nakon donošenja ovih Zakona Sabor je izglasao svoje raspuštanje, s tim, da se funkcije Sabora prenose na njegovo Predsjedništvo.

ZAKLJUČAK

ZAVNOH nije nastao slučajno,[172] niti je on rezultat neke proizvoljnosti, niti su ga izazvali »geopolitički faktori«, kako se to na zapadu htjelo prikazati i rezultate narodno-oslobodilačke borbe »objasniti« brdovitim terenom i slično.[173] Razvitak narodne vlasti u Hrvatskoj predstavlja samo dio jedinstvenog procesa stvaranja i izgradnje nove jugoslavenske države tečajem narodno-oslobodilačke borbe za drugoga svjetskog rata, u kojemu je Sovjetski Savez bio glavna obrambena snaga antifašističkog svijeta.

U razvitku ZAVNOH-a tri su glavne činjenice, koje su davale naročito obilježje čitavom ovom procesu i čiji je utjecaj bio od presudnog značaja

[168] Isto, II., str. 82.
[169] Isto, II., str. 82.
[170] Isto, II., str. 83.
[171] Isto, II., str. 83.
[172] Vidi o tome M. Đilas, *O izopačavanju karaktera NOB-a,* »Komunist«, br. 1 za 1946.
[173] O tome pobliže u raspravi maršala Tita, *U čemu je specifičnost oslobodilačke borbe i revolucionarnog preobražaja nove Jugoslavije?,* »Komunist«, br. 1 za 1947.

za postanak i razvitak ZAVNOH-a, kao i svih drugih organa vlasti nove jugoslavenske države.

Prva je činjenica — narodno-oslobodilačka borba u Jugoslaviji. Oslobodilačka borba naroda Jugoslavije bila je okvir, u kojem se razvijala i izgradnja nove jugoslavenske države. Sam ZAVNOH nastao je dakle kao izraz težnje naroda Hrvatske za oslobođenjem. On je najprije bio uglavnom vrhovno političko rukovodstvo narodno-oslobodilačkog pokreta u Hrvatskoj. Istom kasnije, s prerastanjem samog narodno-oslobodilačkog pokreta, razvija se i ZAVNOH prema višem stepenu organizacionog uzdizanja. On je već 1943. i najviši naredbodavni organ narodne vlasti u Hrvatskoj, a sredinom 1944. i najviši organ državne vlasti u Hrvatskoj.

Druga je činjenica u tome, da je buržoaska klasa Jugoslavije kao cjelina, rukovođena svojim klasnim interesima, u ovom ratu stala na stranu neprijatelja svog naroda. Odatle se javila i potreba, da se narodno-oslobodilačka borba usmjeri i protiv te klase kao cjeline, a time i protiv sistema vlasti, koji je njoj koristio. Stoga se već u svojim počecima 1941. narodno-oslobodilačka borba razvila u smjeru rušenja stare državne vlasti i izgrađivanja nove vlasti, u kojoj je sam narod neposredno na zboru birača ili posredno po svojim delegatima vršio akte vlasti na oslobođenom području. Pod utjecajem ove činjenice narodno-oslobodilačka borba prerasla je u narodnu revoluciju, jer se nije samo obarala stara državna vlast, nego u isto vrijeme osnivala i razvijala nova vlast radnog naroda s radničkom klasom na čelu.[174]

Treća činjenica bila je u tome, što je u narodno-oslobodilačkom ratu predvodila i rukovodila Komunistička partija Jugoslavije. Ona nije samo pokrenula i organizirala narodni ustanak, te oslobodilačku borbu vodila do konačne pobjede, nego je u njoj našla i takve organizacione oblike, koji su bili podesni za očuvanje tekovina narodno-oslobodilačke borbe.[175]

Pod utjecajem svega ovoga, a u vezi s ostalim unutrašnjim i vanjskim faktorima, narodno-oslobodilačka borba u Jugoslaviji u svom daljnjem stepenu razvitka kao narodna revolucija dobivala je sve više socijalistički karakter. Ove su okolnosti uvjetovale i razvitak ZAVNOH-a, jer narodno-oslobodilačka borba u Hrvatskoj nije bila drugo do sastavni dio zajedničke borbe svih naroda Jugoslavije za nacionalno i socijalno oslobođenje. Te su dakle okolnosti utjecale i na razvoj ZAVNOH-a. Vidjeli smo iz našeg izlaganja, da su se u njegovoj strukturi i djelovanju očitovali principi, kojima se ne može odreći socijalistički karakter.

Princip suverenosti naroda bio je podloga za čitavo djelovanje organa narodne vlasti nove Jugoslavije, dakle i ZAVNOH-a. Predstavnički karakter

[174] M. Pijade, *O tridesetogodišnjici narodne države,* »Komunist«, br. 2 za 1949.

[175] E. Kardelj, *Komunistička partija Jugoslavije u borbi za novu Jugoslaviju,* Zbornik V. Kongresa KPJ (ćir.), 1948., str. 344.

organa ove vlasti, njihova izbornost, kontrola i opozivost, njihova neposredna i neraskidiva veza s radnim narodom grada i sela pod rukovodstvom Komunističke partije pokazivali su kakav je karakter vlasti, čiji je organ bio i ZAVNOH. I u ZAVNOH-u je došla do izražaja suverenost naroda, koji je temeljnim ZAVNOH-ovim »Odlukama« proglašen za suverenog nosioca vlasti u državi. Načelu ravnopravnosti naroda dao je ZAVNOH osobito mjesto u svojim temeljnim državnopravnim odredbama. Tu se ZAVNOH javlja kao državnopravno rješenje nacionalnog pitanja, i to na osnovi ravnopravnosti naroda i prava naroda na samoopredjeljenje. To je rješenje izraženo već na Drugom zasjedanju AVNOJ-a 29. XI. 1943. u federativnom uređenju Jugoslavije, što je ZAVNOH na svom Trećem zasjedanju usvojio, naročito svojom »Odlukom o odobrenju rada predstavnika Hrvatske na Drugom zasjedanju AVNOJ-a.« Princip pravne jednakosti građana nije ZAVNOH samo formulirao u svojoj »Deklaraciji« od 9. V. 1944., već je to i provodio sve do svog prestanka sredinom 1945.

Prema drugim organima ZAVNOH se upravljao načelom demokratskog centralizma, a sam je bio predstavničko tijelo, sastavljeno od delegata radnog naroda grada i sela. On je dakle predstavljao naročit oblik saveza radnika i seljaka, stvoren pod osobitim uvjetima narodno-oslobodilačkog rata.

Ima ih, koji danas osporavaju državnopravni značaj historijskim događajima u Jugoslaviji u toku prošlog rata, odričući prema tome svaku osobitost državnopravnim aktima u Jugoslaviji kroz ovaj period. Nije potrebno pobliže dokazivati neosnovanost tvrdnje, da NOO-i i drugi organi vlasti nove jugoslavenske države nisu u toku rata još imali državnopravnog značaja. Dovoljno je ovdje samo letimično upozoriti na činjenicu, da je ustavotvorna skupština FNRJ svojom odlukom od 1. XII. 1945. sankcionirala sve državnopravne akte, koje je AVNOJ donio u tečaju prošle narodno-oslobodilačke borbe, i da je to ponovno potvrdio odredbom sadržanom u čl. 132. Ustava FNRJ. Sličnu sankciju od strane Ustavotvorne skupštine Narodne republike Hrvatske već smo ranije istakli. Dovoljno je nadalje upozoriti na međunarodno priznanje državnopravnog karaktera promjena, koje su u Jugoslaviji nastale tečajem narodno-oslobodilačkog rata u »komandnim pozicijama«. Ovdje je čitav niz međunarodnih akata još iz perioda trajanja drugoga svjetskog rata, počevši od telegrama Agencije TASS od 28. IX. 1944. o dozvoli NKOJ-a Sovjetskoj komandi za prijelaz sovjetskih trupa kroz Jugoslaviju sve do Krimske deklaracije od 12. II. 1945. i dr., iz kojih se vidi međunarodno priznanje državnopravnih promjena u Jugoslaviji u toku rata.

U pogledu specifičnosti razvitka nove države u toku narodno-oslobodilačkog rata valja istaći, da dotad niti jedan narodno-oslobodilački pokret u historiji nije doveo do takvih revolucionarnih promjena, kao što je to bilo

u Jugoslaviji. Nigdje se nije partizanski rat razvio do tog stepena, da je došlo do obaranja buržoaske državne vlasti i stvaranja nove države, zasnovane i izgrađivane na socijalističkim principima. Jedino je u Jugoslaviji, još u toku narodno- oslobodilačke borbe, došlo do stvaranja takve države, u kojoj »neosporna rukovodeća uloga Komunističke partije daje narodnoj vlasti one karakteristike diktature proletarijata, koja obezbjeđuje razvitak socijalizma.«[176] »Specifični razvitak revolucije u Jugoslaviji — kaže se o tome u »Programu Komunističke partije« — jeste u tome, što je odlučujuća bitka između osnovnih eksploatatorskih klasa, buržoazije i veleposjednika — s jedne strane i radnog naroda na čelu s radničkom klasom pod rukovodsvom Komunističke partije Jugoslavije — s druge strane izvojevana u uslovima oslobodilačkog ustanka protiv fašističkih osvajača, na frontu borbe protiv nacionalnog izdajstva, čiji je stožer bila buržoaska reakcija, na frontu borbe, koja je bila nerazdvojni dio općeg antifašističkog rata.« »... Osnovni temelji novog državnog i društvenog uređenja izgrađivani su u jeku rata...«

Novo je dakle u narodno-oslobodilačkom ratu i u procesu izgradnje državne vlasti nove Jugoslavije upravo to, što je još u toku samog rata u Jugoslaviji, kao rezultat narodne revolucije, srušena buržoaska vlast, što je uništen njezin državni aparat i što je na njihovim ruševinama osnovana i izgrađena nova državna vlast radnoga naroda na čelu s radničkom klasom, a pod rukovodstvom Komunističke partije. To je nesumnjiva novost, koje dotle nije bilo u historiji ni jednog naroda prije toga. Novost je dakle u tome, što je još za vrijeme narodno-oslobodilačkog rata u Jugoslaviji stvorena nova država, što je pod tim uvjetima nastala »narodna-demokratska Jugoslavija, a s njom i narodna demokracija kao posebni oblik socijalističke, proleterske demokracije.«[177]

U tome leži i značaj historijskog razvitka ZAVNOH-a. I on se još u tečaju narodno-oslobodilačkog rata formirao najprije kao vrhovno političko rukovodstvo narodno-oslobodilačkog pokreta, a uskoro zatim, s prerastanjem narodno-oslobodilačkog rata u narodnu revoluciju sa sve očitijim karakteristikama socijalističke revolucije, poprimio je i te karakteristike. ZAVNOH-ov put pokazuje dakle, kako se pod uvjetima narodno-oslobodilačkog rata s pobjedom narodne revolucije stvarao i u prvim svojim danima izgrađivao u Hrvatskoj vrhovni organ državne vlasti radnog naroda, na čelu s radničkom klasom, a pod rukovodstvom Komunističke partije. *Taj put ZAVNOH-a pokazuje razvoj od najvišeg političkog rukovodstva narodno-oslobodilačke borbe do vrhovnog organa diktature proletarijata.*

[176] M. Pijade, *Petogodišnjica narodne države,* »Komunist«, br. 1 za 1949.

[177] Pijade, o. c., str. 14.

Specifičnost ovog puta ne samo da je uvjetovala narodno-demokratsku formu jugoslavenske socijalističke države, već je istovremeno ukazala i na nove oblike općeg socijalističkog razvitka. Razobličujući informbirovski dogmatizam Edvard Kardelj kaže o tome: »Proces socijalističke revolucije u Jugoslaviji daje niz specifičnih novih formi, koje kao iskustvo imaju vrijednost ne samo za nas, nego i za druge zemlje na putu socijalističkog razvitka«.[178]

Tu opću vrijednost jugoslavenske socijalističke revolucije, u kojoj je nastao i ZAVNOH kao vrhovni organ diktature proletarijata u socijalističkoj Hrvatskoj, ne može obeskrijepiti ni informbirovska proizvoljnost. Suvremeni pokušaji, da se historijskom zbivanju iz perioda narodno-oslobodilačke borbe u Jugoslaviji odrekne socijalistički državno-pravni značaj, razbijaju se o snagu historijske istine. Historijske činjenice rječito kažu, da *je postanak i razvoj socijalističke Jugoslavije zaista otkrio nove putove u općem razvitku socijalizma.*

Р Е З Ю М Е

ZAVNOH — как сокращённо называлось »Zemaljsko antifašističko Vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske« — создан в 1943 году, как верховное политическое руководство народно-освободительного движения в Хорватии, а от своего Третьего Заседания (в Топуском 8 мая 1944 года) ZAVNOH является вплоть до 26 июля 1946 года (до перехода в »Sabor narodne republike Hrvatske«) верховным органом государственной власти Хорватии, как государства-члена федеративной Югославии.

Путь ZAVNOH-а от наивысшего политического руководства NOP-а в Хорватии до верховного органа государственной власти показывает, как в рамках второй мировой войны (с СССР как решающей силой в коалиции антифашистских стран против фашистских государств »Оси«) и в условиях народно-освободительной войны под руководством KPJ создавалась и развивалась новая социалистическая Югославия как союз равноправных народов.

Есть три главных фактора, которые влияли на развитие ZAVNOH-а и всей народной власти новой Югославии.

Во первых: *Освободительная борьба народов Югославии.* В рамках этих событий и ZAVNOH был выражением освободительных стремлений народа, который только что в этой борьбе реализовал своё национальное и социальное освобождение.

Во вторых: *Буржуазный класс Югославии* в этой борьбе построился как одно целое на стороне захватчика и воевал против народа. Вследствие этого ход освободительной борьбы мог на всём протяжении быть направлен не только против захватчиков, но и против этого анационального класса и его власти для свержения старого буржуазного государства и для широкого развития власти рабочего народа во главе с рабочим классом, а под руководством KPJ.

[178] *O narodnoj demokratiji u Jugoslaviji,* izdanje »Kulture«, Zagreb 1949, str. 23.

В третьих: *KPJ была в этой борьбе не только инициатор, мобилизатор, но и организатор* всех демократических сил страны. Она не только вызвала народное восстание и руководила освободительной войной, но в этой борьбе по примеру советов, нашла и новые формы государственной власти, потому что NOO вместе с народным войском сделали возможным успешное развитие народной революции и сохранение её приобретений.

В этих условиях в связи с другими внутренними и внешними факторами, *народно-освободительная борьба в Югославии выросла в народную революцию, которая вскоре получила всё более яркие признаки социалистической революции.*

Так появился и развивался и ZAVNOH в Хорватии, а сходно с тем и другие тогдашние верховные органы государственной власти в остальных федеративных землях Югославии.

На Третьем Заседании ZAVNOH своими »Odlukama« узазонил следующие приобретения народной революции в нашей стране: 1) *свержение старой буржуазной власти и основание нового государства,* в котором уже тогда имел власть рабочий народ во главе с рабочим классом под руководством KPJ, 2) тогдашнее решение национального вопроса в Югославии, который в условиях общественного и государственного устройства королевской Югославии раньше не мог быть решён, 3) ZAVNOH тем самым окончательно без радикальных изменений в тогдашней экономической системе *формулировал и дальше развивал условия строительства социалистического общества,* а именно: аа) осуществляя власть рабочего народа во главе с рабочим классом под руководством KPJ; бб) прогрессивно развивая основу социалистической экономики с начальным созданием государственного и кооперативного хозяйственного сектора и вв) устанавливая нормы и осуществляя принцип особенно истинной равноправности граждан, как это говорится в »Декларации основных прав народов и граждан Демократической Хорватии« изданной ZAVNOH-ом.

Неопровержимые исторические факты подтверждают государственно-правовой характер развития ZAVNOH-а и всей народной власти в новой Югославии. Анализ многих действий ZAVNOH-а от его Третьего Заседания и далее и тут показывает, что эта власть имела все существленные признаки, которые классики марксизма-ленинизма указывают как необходимые для диктатуры пролетариата. Из этого ясный вывод: а) что государство чьим верховным органом власти был AVNOJ, ZAVNOH и др. было уже от своего основания социалистическим государством типа народной демократии и б) что и ZAVNOH, сообразно с тем, от своего Третьего Заседания был верховным органом диктатуры пролетариата.

История развития ZAVNOH-а т. е. его путь от верховного политического руководства до верховного органа диктатуры пролетариата показывает особенности создания социалистического государства в условиях народно-освободительной войны. В этом и есть значение развития ZAVNOH-а.

HISTORIJSKI ZBORNIK

GODINA II 1949 BROJ 1-4

TISAK I NAKLADA NAKLADNI ZAVOD HRVATSKE / ZAGREB

REDAKCIONI ODBOR

VLADIMIR BABIĆ
MIROSLAV BRANT
GRGA GAMULIN
MARKO KOSTRENČIĆ
JAROSLAV ŠIDAK

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

JAROSLAV ŠIDAK

IZDAJE

POVIJESNO DRUŠTVO HRVATSKE

ZAGREB

Izdanje Nakladnog zavoda Hrvatske

Za nakladnika Dr. *Edo Musić*
Naklada 3.500 primjeraka
26 štampanih araka
Tiskanje dovršeno 8. I. 1950
u tiskari Nakladnog zavoda Hrvatske
Zagreb, Frankopanska 26

45137