

Ивана Крстић

Милош Јовановић

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СТАТУС НЕЗАВИСНЕ ДРЖАВЕ ХРВАТСКЕ

1. Уводне напомене

Да ли се Независна Држава Хрватска (НДХ), коју је Славко Кватерник прогласио у Загребу 10. априла 1941. године, може сматрати државом са аспекта међународног јавног права? На то једноставно питање није лако дати једнозначан одговор. С једне стране, значајан број аутора, с приличном лакоћом, безмало по аутоматизму, сврстава НДХ у категорију „марионетских држава“ (*puppet state*), одричући тиме тој творевини било какав аутохтон карактер или виши степен независности.¹ С друге стране, у појединим доктринарним чланцима се, са истоветном лакоћом, државност НДХ сматра апсолутно неупитном.² У оба случаја одговор делује исувише одсечно и чисто, као да се кренуло од *prima facie* утиска и да су се након тога, без превелике или продубљене аргументације, чињенице прилагођавале том првобитном налазу.

Не постоји, међутим, *prima facie* одговор на питање да ли је НДХ била држава или није. Постоји само интуитивна нелагодност. Нелагодност да се, с једне стране, државом назове творевина чије је трајање, како се испоставило,

-
- 1 Вид. међу многобројним примерима: Raphael Lemkin, „Genocide – A Modern Crime“, *Free World* 39/1945, 40–41. Ближе нама: David Raič, *Statehood and Law of Self-Determination*, Kluwer Law International, The Hague 2002, 81; Stanley G. Payne, „The NDH State in Comparative Perspective“, *Totalitarian Movements and Political Religions* 7(4)/2006, 409; Aleksandar Pavković, Peter Radan, *Creating New States*, Ashgate, Hampshire 2007, 143; Deon Geldenhuys, *Contested States in World Politics*, Palgrave Macmillan, Hampshire 2009, 17. Упоредо са доктрином, Комисија за међународна потраживања САД (*United States International Claims Commission*) такође је у случају *Socony Vaccum Oil Company* утврдила 1954. године да је НДХ била марионетска држава. Вид. Patrick Dumberry, „New State Responsibility for Internationally Wrongful Acts by an Insurrectional Movement“, *The European Journal of International Law* 17(3)/2006, 616–617.
 - 2 Вид. Tomislav Jonjić, „Pitanje državnosti Nezavisne Države Hrvatske“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2011, 667–698.

било орочено трајањем Другог светског рата и окупацијом Краљевине Југославије од стране Сила осовине. Настала, наиме, првенствено као последица напада нацистичке Немачке на тадашњу Југославију 6. априла 1941. године, НДХ је живела управо онолико колико је живела и Хитлерова Немачка у вихору рата. Утолико није нимало једноставно, штавише врло је проблематично, назвати државом творевину која заправо никада није заживела у мирнодопским условима.

Осим те нелагодности, међутим, постоји и несумњива нелагодност да се НДХ *a priori* квалификује као „марионетска држава“, односно искључиво као нуспроизвод ширења Трећег рајха. Та нелагодност проистиче из историјских тежњи хрватског народа за самосталношћу које су се константно испољавале све време постојања заједничке државе Јужних Словена, од њеног настанка 1. децембра 1918. до њеног растакања 1991. године. Протест у Загребу од 5. децембра 1918. године, сталне препирке о положају хрватског народа у Краљевини Југославији, споразум Цветковић–Мачек из 1939. године, „Маспок“ почетком седамдесетих година прошлог века и, коначно, сецесија Републике Хрватске, која је формализована једностраним проглашењем независности 25. јуна 1991. године, представљају најзначајније етапе на путу стварања независне државе хрватског народа. Посматрано из те историјске перспективе, питање државности НДХ несумњиво поприма сасвим другачију конотацију која додатно усложњава могућност давања прецизног одговора.³

Ту двоструку нелагодност, односно амбивалентност случаја који нас заокупља можда понајбоље илуструје реченица првог председника независне Републике Хрватске Фрање Туђмана, који је, управо говорећи о НДХ, рекао да она „(...) nije bila samo puka kvislinška tvorba i fašistički zločin već i izraz povijesnih težnji Hrvatskoga naroda za svojom samostalnom državom (...)“.⁴ Другим речима, зато што није била *puka kvislinška tvorba* већ је била *i izraz povijesnih težnji Hrvatskoga naroda*, окарактерисати НДХ искључиво као марионетску државу не може бити потпуно адекватно. Али зато што је ипак била и *kvislinška tvorba*, НДХ се не може лако окарактерисати ни као држава у међународноправном смислу.

О врло незгодном и комплексном наслеђу које представља НДХ говори коначно и сам Устав Републике Хрватске из 1990. године, који у својим „izvorišnim osnovama“ на експлицитан начин не убраја НДХ у примере „razvitka državotvorne misli o povijesnom pravu hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost“, што значи да се НДХ, у односу на историјске тежње хрват-

3 О наведеном континуитету сведоче и речи прогласа Славка Кватерника: „Božja providnost i volja našeg saveznika, te mukotrpa višestoljetna borba Hrvatskog naroda – i velika požrtvovnost našeg poglavika dr. Antuna Pavelića, te Ustaškog pokreta u zemlji i u inostranstvu: Odredili su, da danas pred dan Uskrsnuća Božjeg Sina uskrsne i naša nezavisna Hrvatska država“. Нав. према Bogdan Krizman, *Ante Pavelić i Ustaše*, ČGP Delo/Globus, Zagreb 1978, 386.

4 Говор Фрање Туђмана на „Prvom općem saboru HDZ-a“, 24. фебруара 1990. године, доступно на <https://www.youtube.com/watch?v=noQ5kyfHibQ> у https://hr.wikisource.org/wiki/Govor_Franje_Tu%C4%91mana_na_I._Op%C4%87em_saboru_HDZ-a_24._velja%C4%8De_1990, 24. септембар 2017.

ског народа, не жели посматрати као карика континуитета, што је ипак доне-кле била.⁵

Међутим, осим те амбивалентности самог случаја НДХ, у потрази за одговором на питање да ли је творевина Анте Павелића и усташког покрета била држава или није, јавља се још једна озбиљна потешкоћа која се тиче непотпуне дефинисаности и сагласности међународноправне теорије када је реч о проблематици настанка држава. Наиме, у међународном праву не само што не постоји јединствено становиште о том проблему, већ и становиште које је доминантно у суштини негира улогу међународног права у процесу настанка држава, свodeћи тиме ствари искључиво на прихватање стварности и чињеничног стања које је, по дефиницији, подложно променама и које није увек могуће прецизно утврдити.

Због свега наведеног, на то једноставно али важно питање – важно јер је питање државности НДХ истовремено и питање одговорности за учињене злочине и, уопште узев, противправне радње које су власти НДХ извршиле у периоду свог постојања – није могуће дати једнозначан одговор. Ипак, како би се тај проблем у највећој могућој мери осветлио, у првом делу овог рада биће дат осврт на начин на који међународно право регулише питање стварања држава (2). Затим ће бити дат фактографски преглед стварања и међународног деловања НДХ (3). Коначно, преклапањем та два оквира – правно-теоријског и историјско-фактографског – постаће јасније да ли и у којој мери се случај НДХ може подвести под категорију државе у међународноправном смислу (4).

2. Проблем настанка држава у међународном праву

У међународном праву постоје два теоријска приступа настанку држава.⁶ Према првом приступу, стварање држава искључиво је питање чињеничног стања и као такво не подлеже правној оцени, то јест оцени правне валидности настанка одређене државе (2.1). Према другом становишту, међународно право не може узети у обзир сваку чињеничну ситуацију без осврта на начин – праван или противправан – на који се до тог новонасталог чињеничног стања дошло. Другим речима, настанак држава се не одвија у правном вакууму, што значи да, осим постојања конститутивних елемената државе, морају

5 „Izražavajući tisućljetnu nacionalnu samobitnost i državnu opstojnost hrvatskoga naroda, potvrđenu slijedom ukupnoga povijesnoga zbivanja u različitim državnim oblicima te održanjem i razvitkom državotvorne misli o povijesnom pravu hrvatskoga naroda na punu državnu suverenost, što se očitovalo: (...) – u uspostavi temelja državne suverenosti u razdoblju drugoga svjetskog rata, izraženoj nasuprot proglašenju Nezavisne Države Hrvatske (1941.) u odlukama Zemaljskoga antifašističkog vijeća narodnog oslobođenja Hrvatske (1943.), a potom u Ustavu Narodne Republike Hrvatske (1947.) i poslije u ustavima Socijalističke Republike Hrvatske (1963. – 1990.), na povijesnoj prekretnici odbacivanja komunističkog sustava i promjena međunarodnog poretka u Europi, hrvatski je narod na prvim demokratskim izborima (godine 1990.), slobodno izraženom voljom potvrdio svoju tisućgodišnju državnu samobitnost.“ – Izvorišne osnove, Ustav Republike Hrvatske, 1990.

6 Разматрања из овог одељка, са наводима и примерима, преузета су делом из Miloš Jovanović, „Recognition of Kosovo Independence as a Violation of International Law“, *Annals of the Faculty of Law – Belgrade Law Review* 3/2008, 108–140.

бити задовољени и одређени правни услови (2.2). Међутим, у крајњем исходу, ниједан од та два теоријска приступа не објашњава потпуно међународну стварност коју и даље много снажније обликују односи снага међу државама него што је регулише међународно право (2.3).

2.1. Теорија ефеџивитије – *ex factis jus oritur*

Распад Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, који се догодио почетком деведесетих година прошлог века, дао је прилику да се кроз прво мишљење Бадинтерове комисије од 29. новембра 1991. године реафирмише традиционални доктринарни став према којем је „постојање или нестанак једне државе питање чињеница“, као и да су „последнице признања других држава чисто декларативне“.⁷

Тај доктринарни став се заправо ослања на традиционално учење о постојању државе ако у стварности постоје њени конститутивни елементи. Типичан и најчешће цитиран пример критеријума државности налази се у члану 1. Конвенције о правима и дужностима држава, коју је потписало 19 америчких држава у Монтевидеу 1933. године, а који гласи: „Држава као субјект (правно лице) међународног права мора поседовати следеће карактеристике: (а) стално становништво; (б) дефинисану територију; (ц) владу; и (д) способност да уђе у односе са другим државама“ (овај последњи услов се углавном схвата као независност).⁸ Ако се ти елементи могу утврдити, онда са аспекта међународног права држава постоји. Другим речима, право не игра велику улогу у настајању држава, чије рођење и живот, како је то поновљено у поменутом првом мишљењу Бадинтерове комисије, зависе искључиво од чињеница.

Француски професор Жан Комбако (*Jean Combacau*), иако заступа исто становиште, за нијансу објективизује и формализује цео проблем сматрајући да је стварање држава *правна чињеница*, односно да је резултат деловања и догађаја којима је приписано правно значење претходно постојећим правилом. То правило гласи: „Статус државе у смислу међународног права има свака политички организована земља која је постала независна.“⁹ Или другачије речено „држава правно постоји од тренутка када земља чињенично постоји“.¹⁰

7 „Conférence pour la paix en Yougoslavie, Commission d'arbitrage, Avis n°1“, 29/11/1991 in Pierre-Marie Dupuy, *Grands textes de droit international public*, Dalloz, Paris 1996, 123.

8 Вид., између осталих, D. Raič, 49; James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press, second edition, Oxford 2006, 45; Antonello Tancredi, „A normative 'due process' in the creation of States through secession“, *Secession, International Law Perspectives* (ed. Marcelo G. Kohen), Cambridge University Press, 2006, 171; John Dugard, David Raič, „The role of recognition in the law and practice of secession“, *Secession, International Law Perspectives* (ed. Marcelo G. Kohen), Cambridge University Press, 2006, 96.

9 Jean Combacau, Serge Sur, *Droit international public*, Montchrestien, 5 édition, Paris 2001, 279. Професор Комбако одбацује термиолошки избор „конститутивних елемената“ и назива их, што је правилније, „условима настајања“. Осим тог термиолошког појашњења, три класична елемента се експлицитно јављају у дефиницији коју даје Комбако, по којој „држава настаје када једна, политички организована [услов постојања владе] земља [територија и становништво] постане независна“. – *Истио*, 272.

10 *Истио*, 279.

Такво схватање настанка држава, које се дакле одвија ван сфере права, питање признања сасвим логично посматра као секундарно, односно акту признања придаје само декларативно дејство. У члану 3. Конвенције из Монтевидеа управо се истиче да је „политичко постојање државе независно од признања од стране других држава. Пре него што је и призната, држава има право да брани свој територијални интегритет као и своју независност, да осигура сопствено одржање као и просперитет и следствено томе да се организује онако како мисли да је најбоље, да регулише своје интересе, да управља својом администрацијом и да одреди надлежност својих судова“.¹¹

Тиме је цела теоријска конструкција заокружена и кохерентна: држава настаје ако њени конститутивни елементи чињенично постоје, а чин признања, као дискрециони акт других држава, на то чињенично стање не може утицати и самим тим признање може бити само декларативног карактера.

Међутим, ово једино правило међународног права које се односи на настанак држава, како каже Жан Комбако, а које гласи да „држава правно постоји од тренутка када земља чињенично постоји“, није једноставно применити. Наиме, постојање „конститутивних елемената“ државе не може се увек лако утврдити, прво, зато што њихово пуно значење није потпуно јасно, нарочито ако се наведени елементи промишљају у њиховом међусобном односу и, друго, зато што се они најчешће не срећу у чистом облику.¹²

Један он најбољих примера потенцијалних потешкоћа тиче се постојања владе и питања мора ли она имати ефективну контролу над целокупном територијом (односно становништвом) да би се одређени ентитет могао сматрати државом. Пример Финске, која је прогласила независност крајем 1917. године, али до пролећа 1918. није успела да створи ефективну владу (у оба смисла – постојања одговарајуће државне управе и ефективне контроле над територијом) и која, према Међународној комисији правника установљеној 1920. године на захтев Савета Друштва народа, није сматрана државом у том периоду, говори о неопходности ефективне контроле над одговарајућом територијом како би се испунио услов који се односи на постојање владе као конститутивног елемента државе.¹³ С друге стране, пример Конга, који је 1960. године постао независан и који је несумњиво сматран државом са аспекта међународног права а да није имао ни приближно ефективну владу (првенствено у смислу постојања државне управе), говори сасвим супротно.¹⁴ Та два примера недвосмислено показују да је оцена постојања конститутивних елемената државности унеколико релативног карактера.

Поменути контрадикторност професор Крофорд (*Crawford*) решава правећи разлику између два аспекта конститутивног елемента државности који се односи на потребу постојања владе: ефективно вршење власти, с једне

11 Конвенција из Монтевидеа доступна је на <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-40.html>, 24. септембар 2017.

12 Вид. J. Crawford, 37–95; D. Raič, 49–88.

13 D. Raič, 63–64.

14 J. Crawford, 56–58.

стране, и право на вршење власти, с друге стране.¹⁵ У случају када је државност оспоравана, као у ситуацијама сецесије, мора бити примењен строжи облик критеријума постојања владе. У том случају би се захтевало да власт врши ефективну контролу над одговарајућом територијом. У ситуацијама када државност није оспоравана, као у примеру Конга, коме је Белгија својим повлачењем „подарила“ независност, непостојање владе која има ефективну контролу не умањује државни статус одређеног ентитета јер није спорно његово *право на вршење власти*.¹⁶

Осим што се увођењем тих дистинкција релативизује примена правила које гласи да „статус државе у смислу међународног права има свака политички организована земља која је постала независна“, њима се посредно релативизује и сама идеја да настанак држава искључиво зависи од чињеничног стања, а нипошто од начина на који оне настају. Другим речима, таква тумачења отварају врата и за анализу настанка држава која се не одвија потпуно у правном вакууму.

2.2. *Повраћајак права? – ex injuria jus non oritur*

Новија међународноправна доктрина не искључује могућност оцене правне валидности настајања држава.¹⁷ Наиме, ако једна држава настане из чињеничног стања које представља флагрантно кршење међународног права, а нарочито његових когентних норми, онда би се новонастала творевина морала сматрати нелегалном, а поједини аутори чак сматрају да би се правни акти којима се она проглашава морали сматрати ништавим.¹⁸ Правило да „држава правно постоји од тренутка када земља чињенично постоји“ морало би према том становишту бити допуњено ставом да „чињенично“ стање мора настати у складу са међународним правом. Другим речима, ефективитет не може бити свемоћан, посебно ако је производ кршења фундаменталних норми међународног права и, самим тим, осим ефективног стања и постојања конститутивних елемената државности, за настајање држава се захтева и испуњење правних услова.

Та концепција сасвим мења и домашај чина признања. Већ је речено да традиционална теорија о настанку држава као плоду одговарајућег чињеничног стања акту признања приписује чисто декларативни карактер. Ако, међу-

15 *Исџо*, 57.

16 Професор Крофорд закључује да се приликом примене, односно оцене постојања владе, мора узети у обзир: (1) да ли је државност одређеног ентитета оспоравана са аспекта међународног права; (2) да ли је влада која претендује да врши контролу добила власт уз одобрење претходног суверена; (3) да ли је реч о стварању нове државе у ком случају би требало строже применити критеријум ефективне владе или је реч о опстанку или нестанку постојеће државе. – *Исџо*, 57.

17 Théodore Christakis, „The State as a ‘primary fact’: some thoughts on the principle of effectiveness“, *Secession, International Law Perspectives* (ed. Marcelo G. Kohen), Cambridge University Press, 2006, 156–157.

18 Théodore Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La documentation française, Paris 1999, 283.

тим, постоје и правни услови који морају бити задовољени за настанак нове државе, онда, у децентрализованом међународноправном поретку који не познаје режим ништавости, чин признања поприма регулациону улогу која мења његов домаћај дајући му конститутивни, а не више искључиво декларативни карактер.

Да тај приступ није пука теоријска конструкција без утемељења у међународној пракси показује пример „Турске Републике Северног Кипра“. Турска војска је у јулу 1974. године извршила инвазију острва и окупирала његов северни део. Савет безбедности УН одмах је реаговао усвајањем Резолуције 353 (1974), у којој је изнет захтев „да се сместа обустави свака страна војна интервенција на Кипру“, тражио да се „одмах повуку све стране трупе са територије Републике Кипар“ и да све земље поштују „суверенитет, независност и територијални интегритет Кипра“.¹⁹ Када је 1983. године турски део Кипра прогласио независност, Савет безбедности је у Резолуцији 541 (1983) истакао да је „покушај стварања ‘Турске Републике Северни Кипар’ ништав и да ће допринети погоршању ситуације на Кипру“.²⁰ Тај ентитет ниједна земља, осим Турске, никада није признала као државу. Разлог непризнавања не лежи у томе што не постоје ефективитет „Турске Републике Северни Кипар“ и конститутивни елементи државе, већ у противправној природи њеног настајања. Другим речима, „Турска Република Северни Кипар“ није призната као држава зато што је настала као резултат нелегалне употребе силе, односно агресије.

Осим нелегалне употребе силе, у међународноправној доктрини се може пронаћи и становиште да принцип територијалног интегритета штити постојеће државе од сецесије и стварања нових држава, као и став да, ван контекста деколонизације, право на самоопредељење не подразумева право на стварање сопствене државе (тзв. екстерно самоопредељење) већ само право на поштовање мањинских и колективних права у оквиру матичне државе (тзв. интерно самоопредељење).²¹

У случају кршења неког од тих правила – када, рецимо, нови ентитет настаје као последица нелегалне употребе силе или када настаје као плод злоупотребе права на самоопредељење на унутрашњем принципу територијалног интегритета – многи аутори сматрају да позитивно међународно право садржи обавезу непризнавања на тај начин насталих противправних ситуација.²²

19 „Résolution 354 (1974) du 23 juillet 1974“, доступно на <http://www.un.org/french/documents/scres.htm>, 24. септембар 2017.

20 „Résolution 541 (1983) du 18 novembre 1983“, доступно на <http://www.un.org/french/documents/scres.htm>, 24. септембар 2017.

21 Вид. Th. Christakis, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*. Када је реч о домаћају права народа на самоопредељење и Бадинтерова комисија је у свом другом мишљењу од 11. јануара 1992. године у одговору на питање да ли Срби из Босне и Херцеговине имају право на (екстерно) самоопредељење изнела став да *ма колико неизвесне биле последице права на самоопредељење, добро је утврђено да какве год биле околности, право на самоопредељење не може довести до промене граница које постоје у тренутку независности, осим у случају договора заинтересованих држава*. Вид. Milenko Kreča, *Badenterova arbitražna komisija*, Jugoslovenski pregled, Beograd 1993, 24.

22 Вид. Jean, *La reconnaissance d'Etat*, Armand Colin, Paris 1971, 36; J. Dugard, D. Raič, 109. Забрана признања ситуације која је настала озбиљном повредом међународног права може

Осим класичне теорије ефективитета, постоји, дакле, приступ који стварање држава условљава и поштовањем фундаменталних правних норми. Међутим, проблем је у томе што је раскорак између тог двоструког теоријског становишта и помало релативних правних норми, с једне стране, и међународне праксе, с друге стране, толико велики да је заправо немогуће доћи до чистог закључка у вези са проблемом настанка држава у светлости међународног права.

2.3. Царство међународне политике

И заиста, решавање међународних криза чији је улог стварање нових држава показује врло неконзистентну примену иначе оскудних и неусаглашених правила међународног права. Ако се пође од теорије ефективитета као доминантног становишта, она је у неким случајевима стриктно примењивана, као у случају сецесије Републике Словеније 1991. године. Ипак, већ се на примеру сецесије Хрватске теорија ефективитета исте године применила у много лабавијој форми јер хрватска влада није имала ефективну контролу над целокупном територијом над којом је прогласила независност, при чему су јој савезни органи СФРЈ оспоравали *право да врши власи*, што представља случај у којем је, као што је истакао професор Крафорд, примена критеријума конститутивних елемената морала бити строжа.

Супротно томе, у неким другим случајевима теорија ефективитета потпуно је занемарена, а предност је дата поштовању принципа територијалног интегритета, о чему сведоче бројни примери попут Молдавије и Придњестровља, Азербејџана и Нагорно Карабаха, Грузије и Абхазије односно Јужне Осетије, Босне и Херцеговине и Републике Српске, Руске Федерације и Чеченије или, у скорије време, Украјине и Крима. У свим тим случајевима су међународне организације, на првом месту Уједињене нације, доносиле одговарајуће резолуције којима се фактичко стање одбацује, а штити се територијални интегритет матичних држава.²³

Принцип територијалног интегритета није, међутим, увек представљао брану стварању нових држава, што најбоље илуструје његова селективна примена у случају СФРЈ приликом сецесије Словеније и Хрватске, или СРЈ приликом сецесије Косова и Метохије.²⁴ Овај последњи пример врло је индикативан

се наћи и у Нацрту о одговорности држава (2001) Комисије за међународно право: чл. 40 и 41, доступан на <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Fwrongfulacts.pdf>, 24. септембар 2017.

23 Видети М. Јовановић, 128–129.

24 Тачно је да део доктрине, пратећи у томе налаз из првог мишљења Бадинтерове комисије, југословенску кризу посматра кроз призму растварања, тј. растакања (нестанка) југословенске федерације, а не кроз призму сецесије. То становиште је, међутим, крајње проблематично. И сама Бадинтерова комисија направила је озбиљну чињеничну грешку када је „процес растакања“ у свом првом мишљењу од 29. новембра аргументовала навођењем словеначке и хрватске декларације о независности од 25. јуна, македонског референдума о независности одржаног у септембру 1991. године и скупштинском резолуцијом о независности Босне и Херцеговине од 14. октобра исте године. Проблем је, међутим, у томе што је касније, у свом четвртном мишљењу од 11. јануара 1992. године,

јер је по свим аршинима сецесија Косова и Метохије морала бити сматрана противправном. Не само да је њоме угрожен територијални интегритет СРЈ, односно Р. Србије, већ је она као и у случају „Турске Републике Северног Кипра“ била директна последица нелегалне употребе силе, односно агресије на СРЈ из 1999. године и, самим тим, баш као у случају Кипра, није смела бити призната. Осим тога, у том специфичном случају постојао је и правнообавезујући акт међународног права – Резолуција 1244 Савета безбедности УН – који није допуштао доношење једностраних одлука, што је признао и Међународни суд правде у свом саветодавном мишљењу из 2010. године.²⁵ Ништа од тога, међутим, није представљало препреку да велики број држава поменутоу сецесију призна.

Коначно, случај Босне и Херцеговине (БиХ) 1992. године можда понајбоље илуструје да у домену настајања држава не царује међународно право већ међународна политика. Наиме, приликом настанка, БиХ није суштински поседовала ниједан од конститутивних елемената државности. На неки начин је вештачки зачета и одржана у животу искључиво захваљујући међународном признању њене „државности“. Утолико се заиста тешко може тврдити да међународно признање има само декларативно дејство. У случају БиХ, оно је, више и од конститутивног, имало „стваралачко“ дејство у пуном смислу те речи.

Из свега реченог проистиче да се правила која се тичу проблематике стварања држава, која се у међународном праву могу идентификовати, некада примењују а некада не, некада у целини а некада само делимично, искључиво сходно односу снага који влада на међународној сцени у датом тренутку. Због тога је правна анализа државности НДХ врло деликатна. Она се тим пре одвија у сумаглици јер је и сам случај НДХ по својим фактографским елементима комплексан и вишезначан.

3. Стварање Независне Државе Хрватске

Релевантна разматрања у вези са случајем Независне Државе Хрватске односе се на проглашење НДХ (3.1), њене конститутивне елементе државно-

Комисија и сама признала да се воља народа Босне и Херцеговине о независности не може потпуно утврдити. Другим речима, када је у свом првом мишљењу 29. новембра Бадинтерова комисија истакла да Југославија нестаје, ни већина југословенских република ни већина становништва Југославије није изразила вољу за независношћу, чиме се цела ситуација у том тренутку ипак морала проматрати у светлу категорије сецесије, а не нестанка државе.

- 25 Међународни суд правде заиста је прихватио, крајње исправно, аргумент да су Резолуција 1244 СБ УН и правни оквир који је из ње произашао акти међународног права са правнообавезујућом снагом којима се забрањује наметање једностраних решења. То Суду ипак није сметало да одбаци тврдње Републике Србије о нелегалности једностране декларације о независности привремених институција самоуправе на Косову и Метохији уз невероватно објашњење да аутори декларације заправо нису биле привремене институције самоуправе већ једна недефинисана група људи која је деловала ван правног оквира проистеклог из Резолуције 1244 и коју, самим тим, тај оквир није обавезивао.

сти (3.2), међународна признања (3.3) и међународноправну активност коју је НДХ спроводила (3.4).

3.1. Пројашење независности НДХ

Како је дошло до стварања НДХ? У лето 1940. године, Хитлер је донео одлуку да нападне СССР. Према његовом плану, Балкан је требало да послужи као позадински штит јужног крила источног бојишта од могућег напада британских јединица. Из тог разлога, прилике на Балкану требало је средити, што је подразумевало да се Југославија веже уз Силе осовине.²⁶ У почетку је то подразумевало закључивање пакта о ненападању, а потом и улазак Југославије у Тројни пакт. Председник југословенске владе Драгиша Цветковић и министар спољних послова Александар Цинцар-Марковић потписали су у Бечу, 25. марта 1941. године, документ о приступању Југославије Тројном пакту.²⁷ Споразум је потписан у тзв. жутој дворани краљевског дворца Белведере у Бечу, а сва југословенска штампа пренела је вест о „прворазредном успеху“ југословенске спољне политике.²⁸ Међутим, већ 27. марта је извршен пуч, збачена влада и уклоњено намесништво, генерал Душан Симиновић је формирао нову владу, док су Цветковић и Цинцар-Марковић лишени слободе.

Све до пуча, Немачка је била за одржање Југославије, али је након тог догађаја променила план и решила да подржи стварање НДХ. Управо из тог разлога из Берлина су у Загреб послати опуномоћеници Валтер Малетке (*Walter Malletke*) и Едмунд Фазенмајер (*Edmund Veesenmayer*), са задатком да приволе Владка Мачека да ступи на чело НДХ.²⁹ Како је Мачек то одбио, окренули су се ка усташкој групи око Славка Кватерника, који је заједно са Фазенмајером припремио проглас о оснивању Независне Државе Хрватске.

Проглас о оснивању НДХ прочитан је путем радио-станице Загреб 10. априла 1941. године. Том приликом, Кватерник је говорио да је одлука донета без утицаја Немаца и Италијана, иако је и сам био свестан да до проглашења не би дошло без подршке Немачке, која је имала циљ да подржи стварање државе пре доласка Италијана,³⁰ који су пак планирали да буду главни „ослободители“ Хрватске.³¹ Тако је Кватерник изрекао да је НДХ створена Божјом вољом и вољом савезника, али је важно нагласити да је том приликом указао на „*mukotrpnju višestoljetnu borbu hrvatskog naroda*“ за стварање независне државе.³² Десетак минута након проглашења независности, прочитана је изјава Владка Мачека, који је такође позвао грађане на лојалност новопроглашеној

26 Hrvoje Matković, *Povijest Nezavisne Države Hrvatske*, 2. izdanje, Zagreb 2002, 19.

27 Истито, 20.

28 Ivan Košutić, *Rađanje, život i umiranje jedne države*, 49 mjeseci, prva knjiga, 25.03.1941. – 10.04.1943, SIP, Zagreb 1997, 13.

29 H. Matković, 21.

30 Damir Jug, *Oružane snage NDH: sveukupni stroj*, Hinus, Zagreb 2004, 7.

31 I. Košutić, 44.

32 Tvrtko Jakovina, „Istina o NDH i Hitleru“, *Magazin Plus*, 22. listopada 2014, <http://www.magazinplus.eu/prof-dr-sc-tvrtko-jakovina-istina-o-ndh-i-hitleru/>, 24. септембар 2017.

држави, која је „слободна и независна“, и на сарадњу са њеним властима.³³ Међутим, та изјава није у потпуности дата његовом вољом. Забележено је да је Мачек испричао да је договор о прогласу настао после дугог натезања, где је првобитно требало да каже „da su Nijemci okupirali Zagreb i veći dio Hrvatske i dali vlast pukovniku Kvaterniku“, те да ће он „pozvati narod, da prihvati mirno ove nove činjenice, jer nema drugog izbora“.³⁴ На крају је његова изјава ипак ишла у правцу потврђивања независности НДХ, и то на њеном целокупном историјском и географском подручју.³⁵

Током истог дана, придобијена је сарадња загребачке полиције, оружаништва (жандармерије), Хрватске грађанске заштите и припадника друштва Хрватског домобрана, који су преузели чување свих битнијих објеката у граду.³⁶ Кватерников текст проглашења НДХ истог дана је објављен у новинама *Hrvatski narod*, а сутрадан и у *Narodnim novinama*.³⁷ *Narodne novine* су означене бр. 1, као *Službeni list Države Hrvatske*, у којем је поред прогласа објављена и Наредба о обавезном наставку рада свих одјелjenja бивше Бановине и о употреби службених печата преко којих је морало бити уписано Држава Хрватска.³⁸ У једном тексту објављеном у *Preporodu* наводи се да је овај пут хрватска револуција успела уз помоћ фашистичке Италије и Великог Рајха, како би поново остварили државност и како би се Хрвати поново вратили западу, „у којем су увек налазили своју духовну и политичку смиреност“.³⁹ Посебно се истиче да Хрвати не могу признати друго решење питања своје независности, осим успостављања властите државе. И у другим документима и препискама наглашава се да је Хрватска стекла независност уз помоћ Немачке и Италије, али да су те две државе заправо потпомогле тежње хрватског народа за самосталном државом и „oslobođenja iz veriga nepravde Versaille-a“.⁴⁰ И потпуно је неспорно да је НДХ створена као дуговековна тежња хрватског народа за стварањем сопствене државе. На то је посебно указао Анте Павелић 16. априла, приликом именовања прве владе НДХ: „Od 1102. godine hrvatski narod nije nikada imao svoje samostalne, neovisne države. I eto, nakon punih 839 godina došao je čas da se uspostavi odgovorna hrvatska vlada.“⁴¹ Другим речима, иако је потпуно јасно да је НДХ створена уз помоћ и апсолутну подршку Немачке и Италије, она је била израз вековне тежње хрватског народа за стварањем сопствене државе.

33 D. Jug, 7; I. Košutić, 37.

34 Jere Jareb, *Pola stoljeća hrvatske politike*, Institut za savremenu povijest, Buenos Aires 1960, 73.

35 H. Matković, 22.

36 Davor Kovačić, „Obilježja njemačkog policijskog sustava u NDH od 1941. do 1945“, *Časopis za suvremenu povijest* 3/2007, 555. Међутим, одмах је дошло и до успостављања више немачких заповедништва и установа стационарног карактера на читаво немачко подручје у НДХ, а мешање Немачке у суверенитет новонастале државе највише је дошло до изражаја у активностима установа које су биле потчињене Хајнриху Химлеру, команданту немачког Шуцштафела и Гестапоа. Вид. D. Kovačić, 556, 558.

37 Fikreta Jelić-Budić, *Ustaše i NDH (1941–1945)*, Školska knjiga, Zagreb 1977, 67.

38 I. Košutić, 45.

39 Вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 233, ф. 7, док. 1, од 16. новембра 1941.

40 Војни архив, Фонд НДХ, к. 243, ф. 2, док. 3, од 16. новембра 1942.

41 H. Matković, 24.

3.2. Елементи државности НДХ

Већ је било речи о томе да члан 1 Конвенције о правима и дужностима држава из Монтевидеа захтева постојање неколико елемената да би се могло говорити о држави. Док је НДХ несумњиво имала испуњена прва два елемента (иако је током читавог њеног постојања постојао проблем разграничења са појединим државама), најважније је и истовремено најконтроверзније питање суверене власти.

а) Постојано становништво

Постојање становништва је најмање споран елемент државности НДХ. Према извештају Хрватског државног статистичког уреда, објављеног 1941. године, НДХ је имала 6.966.729 становника.⁴² Од тога је било 4.817.000 Хрвата, 1.848.000 Срба, 145.000 Немаца, 70.000 Мађара, 37.000 Словенаца, 44.267 Чеха и Словака. Према истом извештају, изван хрватских државних граница живело је 1.727.548 Хрвата.⁴³

б) Територија

Према извештају Хрватског државног статистичког уреда, површина НДХ износила је 115.133 km².⁴⁴ Ипак, за разумевање политичких граница НДХ треба поћи од Хитлеровог плана за поделу Југославије изражену у Привременим смерницама за поделу Југославије од 12. априла 1941. године, у којем се наводи да ће Хрватска у оквиру својих граница постати самостална држава, а да се Немачка неће мешати у њене унутрашње прилике.⁴⁵ Највероватније се мислило на територију бивше Бановине Хрватске, али са уважавањем италијанских претензија.⁴⁶

Након капитулације југословенске војске 17. априла 1941. године, Силе осовине Немачка, Италија, Бугарска и Мађарска поделиле су њену територију. Словенија је подељена између Немачке, Италије и Мађарске. Бачка је припојена Мађарској, Банат је потпао под немачку управу, а Србија је била под режимом војне окупације и у границама пре балканских ратова, док је део њене територије окупирала и Бугарска.⁴⁷ Велики део Македоније припао је Бугарској, а њен западни део, већи део Косова и мањи погранични делови Црне Горе припали су Албанији. Остатак Црне Горе италијанска влада је про-

42 Према Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington 1944, 252, НДХ је имала безмало шест и по милиона становника, од којих је Срба било нешто мање од два милиона.

43 Н. Matković, 31.

44 Истио.

45 F. Jelić-Butić, 84.

46 Истио.

47 Zakonskom odredbom од 7. јуна 1941. године одређена је граница НДХ према Србији. Вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 237, ф. 4, док. 21, од 20. јуна 1941.

гласила независном државом, али је 13. априла ставила ту одлуку ван снаге и поставила свог гувернера.⁴⁸

Ипак, за НДХ су били кључни односи са Немачком и Италијом. Граница са Немачком је утврђена договором (више једностраним диктатом Немачке, као што истиче М. Цолић) од 13. маја 1941. године. Немачка је прикључила северну половину Крањске, рубни појас Корушке и јужне Штајерске. Разграничење између НДХ и Немачке је извршено потписивањем уговора 13. маја 1941. године.⁴⁹ Разграничење је започело утврђивањем границе према делу Словеније, где су Немци признали границу према Штајерској и Крањској, каква је била 1918. године, уз измену на тремећи на Драви.⁵⁰

Ни разграничење са Италијом није било повољно по НДХ, посебно због тога што су Италијани запосели Далмацију, која је након капитулације Југославије третирана као део окупационог подручја.⁵¹ Римским уговорима од 18. маја 1941. године одређене су границе између Италије и НДХ на подручју јадранске обале. Тако је Поверенство за разграничење између НДХ и Краљевине Италије Министарства спољних послова упутило представку министру спољних послова НДХ, у којој се истиче да рад тог тела није само техничке природе јер су границе између две земље неповољне по НДХ, због чега морају да се боре за „сваки педаљ“ НДХ како би се исправило оно што су у том неповољном тренутку морали да уступе Италији.⁵² Формирана је комисија за разграничење између НДХ и Краљевине Италије. Италија је добила скоро целу Далмацију: подручје Задра, Шибеника, Сплита, острва Раб, Крк, Ластово, Корчулу, Мљет и друга мања острва, као и Боку Которску и делове Хрватског приморја и Горског Котара.⁵³ С друге стране, НДХ је добила излаз на море у бившим котарима Нови, Сењ, Црквеница и општинама Карлобаг и Краљевица, као и на подручју од Омиша до Дубровника. У њеном саставу остали су и острва Брач, Хвар, Паг, Шипан, Шћедро, Маун, Локрум, Лопуд и Колочеп.⁵⁴ Споразумом склопљеним у Риму између Краљевине Италије и НДХ предвиђен је специјални статутарни режим за подручје Сплита, предграђа Каштела и острва Корчуле. НДХ је тражила аутономију за та подручја, истичући да би у супротном остала без своје најважније природне извозне луке у средњој Далмацији.⁵⁵ Како је острво Вис најтешње повезано са Сплитом, указано је на потребу да оно буде укључено у статутарно подручје Сплита, као и острво Шолта и источни део острва Чиово.⁵⁶ Међутим, Италија

48 Aleš Mardešić, *Predstavništvo nezavisne Države Hrvatske u Mariboru 1941.-1945*, god. 35, br. 3, Zagreb 2003, 823.

49 Ист.о., 28. Вид. оригинал уговора у Војни архив, Фонд НДХ, к. 235, ф. 2, док. 51.

50 F. Jelić-Butić, 84.

51 Ист.о.

52 Војни архив, Фонд НДХ, к. 234, ф. 2, док. 11, од 19. јула 1941.

53 Више о том питању вид. у Bogdan Krizman, *Pavelić između Hitlera i Musolinija*, Globus, Zagreb 1980.

54 „Јасеновац, НДХ – Независна Држава Хрватска, земља геноцида и злочина“, <http://www.jasenovac.in.rs/zlocini-ndh-sve.html>, 24. септембар 2017.

55 Предлог од 5. јула 1941, бр. 13/12–8.

56 Занимљиво је да су Хрвати били посебно окупирани проблемом опстанка хрватског морског рибарства, које је по њима било угрожено услед постојања моћног италијанског

није била вољна да призна ту аутономију. Граница између НДХ и Италије у западном делу, односно према Словенији, регулисана је у јулу 1941. године и кретала се од тремеђе на Жумберачкој гори, реком Купом преко Горског Котара до Бакарског залива.⁵⁷ Проблематична је била и граница НДХ и Италије према истоку, због претензија обе државе према Санцаку.

Источна граница према Србији одређена је, уз сагласност Немачке, уредбом (која је названа законом) НДХ од 7. јуна 1941. године. Источна граница се протезала од ушћа Саве у Дунав узводним током Саве до ушћа Дрине у Саву, а одатле узводно Дрином до ушћа Бруснице, а потом источно од Дрине старом границом до 1908. године између Босне и Србије.⁵⁸ Проблем је настао око граничне црте у Срему. Према захтеву владе НДХ, та гранична црта требало је да иде по некадашњој аустроугарској граници, укључујући и хрватску територију и град Земун.⁵⁹ Међутим, немачко војно заповедништво за Србију тражило је да Земун с околином остане у саставу Београда, као привремена војно-управна мера, истичући посебно значај земунског аеродрома. Зато је 3. јуна 1941. потписан споразум између Немачке и НДХ, према којем подручје Земуна и околине припада НДХ која има надлежност у настави и правосуђу, док остале управне гране (унутрашњи послови, железнице, пошта, порези и др.), за трајања посебног стања, остају подређене војном заповеднику Србије у Београду.⁶⁰ Према споразуму, његове одредбе важе док подручје Србије буде под немачком војном управом, односно док између Немачког рајха и НДХ не буду донети други закључци на основу трговинских уговора.⁶¹ У савезу са примопредајом, одржана су два састанка немачких и хрватских поверенстава у Земуну 25. септембра и 3. октобра 1941. године. Власти НДХ су успеле у свом науму јер је договорено да област источног Срема пређе у потпуну власт

рибарства. Тако се у једном допису указује на то да је морско рибарство једина грана хрватске привреде која се одвија на самој граници, делом у територијалним водама, а делом у међународним водама, па и у суседним водама, да се одликује правом јачег, као и да се морско рибарство врши на најнејаснијој граници НДХ јер нема демаркационе линије ни могућности њеног прецизног одређивања и чувања. Зато је предложено стварање способне рибарске власти, избор неопходног стручног особља и опремање материјалним средствима за извршење задатака. – Dr Tonko Šoljan, Pročelnik odsjeka za ribarstvo i član odbora za razgraničenje, Ustrojstvo ribarske vlasti i 5-godišnji plan za unapređenje ribarstva, Zagreb 13. srpanj 1941, br. 13/12–11. Да би се избегао губитак хрватских рибара, предложено је да до закључења нових уговора важе уговори, конвенције и споразуми закључени између Краљевине Италије и бивше Краљевине Југославије. – Edgar Angeli, Zastavnik zapovjednika, Zapovjedništvo mornarice, br. 2195/P, Zagreb, 14. lipanj 1941.

57 F. Jelić-Butić, 90.

58 *Истио*, 85. У *Zakonskoj odredbi o istočnoj granici NDH* наводи се да источна граница иде од утока реке Саве у Дунав до ушћа реке Дрине у Саву, од ушћа реке Дрине узводно том реком, и то по њеним најисточнијим рукавима, тако да сва острва на Дрини припадају НДХ до утока потока Бруснице у Дрину источно од села Землице и од утока потока Бруснице у Дрину тече граница НДХ копном источно од Дрине тачно старом границом између Босне и Србије, каква је постојала до 1908. године. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 234, ф. 3, док. 36, од 5. јуна 1941.

59 Н. Matković, 28.

60 *Истио*.

61 Вид. допис МИП-а Министарству унутрашњих послова од 6. октобра 1941, Војни архив, Фонд НДХ, к. 213, ф. 1, док. 7.

НДХ, како би се спречило кријумчарење робе и настали проблеми у области поштанске и железничке службе. Договорено је да се хрватска војска снабдева живежним намирницама у облику малог граничног промета, као и питање царинског и девизног промета, те обрачун робног промета који настане између источног Срема и Београда од стране немачких војних власти. Посебно је истакнуто да договор важи док год Србија буде окупирана од Немачке, односно док год се владе Хрватске и Немачке не договоре другачије.⁶²

Преговори нарочито нису били успешни са Мађарском. Тако се у једном од извештаја наводи да би коначно повлачење граничних црта према Црној Гори и Мађарској требало да потпуно уклони „неке још сада постојеће тежкоће у развоју државе“.⁶³ Мађарска је на северном рубу некадашње југословенске државе узела Међимурје, Прекомурје и Барању.⁶⁴ У Војном архиву налази се више докумената са неколико састанака одржаних између Хрватске и Краљевине Мађарске ради разграничења две државе.⁶⁵ У разграничењу НДХ с Мађарском, као спорно питање посебно се појавила судбина Међимурја. Ту област је мађарска војска окупирали у априлу 1941. године и након стварања НДХ, Мађарска је уверавала хрватске власти да тај чин за њу има само стратешко значење, те да она признаје да је Међимурје саставни део НДХ. Међутим, на састанку о разграничењу, одржаном у Загребу у јуну 1941, мађарска делегација је предложила да граница између НДХ и Мађарске буде из 1918. године, односно да Међимурје припадне Мађарској и да јој се омогући приступ Јадранском мору преко хрватске територије. Како тај предлог није прихватила хрватска страна, Мађарска је 10. јула прогласила прикључење Међимурја.⁶⁶ Мађарска влада је тврдила да је то историјско право Мађарске, а 16. децембра 1941. године мађарски парламент је прихватио Закон о припојењу јужних крајева, којим је Међимурје једнострано припојено Мађарској.⁶⁷ Влада НДХ је 7. јануара 1942. упутила мађарској влади протестну ноту, која није утицала на промену ситуације, а влада НДХ није успела да закључи споразум о разграничењу с Мађарском.⁶⁸

Граница према Црној Гори одређена је споразумом са Италијом од 27. октобра 1941. године,⁶⁹ док је НДХ са Црном Гором закључила гранични споразум 24. новембра 1941. године.⁷⁰

62 NDH, Ministarstvo vanjskih poslova Zagreb, izvještaj ob. pol. 1, br. 17/1-i, 10. listopada 1941.

63 Izvještaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za drugu desetinu (10.-20) srpanj 1941, br. 22/2-2, 84, Војни архив, Фонд НДХ.

64 N. Matković, 28.

65 Вид., на пример, записник са седнице Хрватске и Мађарске делегације за разграничење, одржане у Будимпешти од 25. јуна до 12. јула 1942, Војни архив, Фонд НДХ, к. 258, ф. 2, док. 7, од 25. јуна 1942; састанци за разграничење одржани од 2. до 9. јула 1942, Војни архив, Фонд НДХ, к. 285, ф. 2, док. 9, од 2. јула 1942.

66 N. Matković, 29.

67 Истџо.

68 Истџо.

69 Вид. Mladen Colić, *Takozvana Nezavisna Država Hrvatska, 1941*, Delta-Pres, Beograd 1973, 1941, 115–125.

70 Војни архив, Фонд НДХ, к. 243, ф. 1, док. 1.

в) Постојање суверене власти

Већ је речено да је најспорнији елемент државности НДХ управо постојање суверене власти. После државног удара од 27. марта 1941. године, када је оборена југословенска влада Цветковић–Мачек, 6. априла отпочео је напад Сила осовине, након чега су влада и краљ напустили земљу. У Загреб су 10. априла ушле немачке трупе, а тог дана је Славко Кватерник, у име вође усташког покрета Анте Павелића, прогласио НДХ.⁷¹ Он је већ наредног дана издао уредбу према којој територијом НДХ, до формирања владе, управља институционални апарат Бановине. Сама влада формирана је 16. априла и од тог датума је НДХ, у управном смислу, почела нормално да функционише усвајајући законе у различитим областима.⁷² На челу НДХ је био поглавник. Држава је била подељена на 22 велике жупе. Иако устав није постојао, поредак НДХ чиниле су изјаве поглавника, међународни уговори НДХ, Устав Усташе, начела усташког покрета и сл.⁷³ Такође, на основу *Zakonske odredbe o Hrvatskom državnom saboru*, 24. фебруара 1942. године формиран је Хрватски државни сабор.

Као свака суверена власт, и НДХ је одмах донела *Zakon o osnutku vojske i mornarice države Hrvatske*.⁷⁴ Тако је чланом 1 тог закона предвиђено да „Војску и морнарицу Државе Хрватске саčinjavaju сви војни обвезници досадашње војске и морнарице Кралевине Југославије: часници, подчасници и момчад свију врсти оружја, активни и резервни, који су дана 1. новембра 1918. били завицајници у ма којој опћини, која је данас саставни дио Државе Хрватске или чији су очеви били тога дана завицајници тих опћина“. Такође, већ 30. априла 1941. године објављена је *Zakonska odredba o državnom grbu, državnoj zastavi, Poglavnikovoj zastavi, državnom pečatu, pečatima državnih i samoupravnih ureda*.⁷⁵ У истом броју *Nezavisnih novina* објављена је и *Zakonska odredba o osnivanju Hrvatskog državnog ureda za jezik*, са задатком да решава сва језичка питања на подручју НДХ.

Коначно, НДХ је имала и своју националну валуту.⁷⁶

Међутим, и поред свих наведених елемената државности, несумњиво је да је НДХ током свог кратког постојања била зависна у односу на Италију и Немачку, али је показивала и одређени степен самосталности у односу на поменуте две државе.

У свом делу „Процес против надбискупа Степинца и међународни статус Независне Државе Хрватске“, Блажековић оцењује да је НДХ од 10. до 16.

71 Davor Kovačić, *Uspostava i djelovanje policijskog i sigurnosno-obavještajnog sustava Nezavisne Države Hrvatske od 1941. do 1943. godine*, Zagreb, 37(1)/2005, 1–328.

72 Вид. одговарајућу документацију у: Raphael Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe*, 606–627.

73 Т. Јакovina, 4.

74 Вид. *Zakon o osnutku vojske i mornarice države Hrvatske*, *Zakoni, zakonske odredbe, Naredbe i td. proglašene od 11. travnja do 26. svibnja, 1941*, sv. 1, Zagreb.

75 Вид. *Narodne novine, Službeni list Nezavisne Države Hrvatske*, Zagreb, 30. svibnja 1941.

76 У једном од извештаја стоји да је прво котирање хрватских девиза на берлинској берзи доказ да иностранство „ima vjeru u punoletan razvoj i napredak NDH“. – Извештај о ванjsкој и унутарњој ситуацији за другу десетину (10.–20) српња 1941, br. 22/2–2, 84, Војни архив, Фонд НДХ.

априла 1941, када је формирана нова влада, била држава у настајању (држава *in statu nascendi*).⁷⁷ У периоду од 16. априла до 18. маја 1941. већ је настала као држава у правом смислу те речи, иако је настала *'extra legem'* начином, о чему је већ било речи. Након потписивања Римских уговора од 18. маја 1941, НДХ није била ни држава протекторат ни држава у савезу са Италијом, иако је евидентно да са њом није била равноправна јер Ugovorom о јемству и saradnji između Kraljevine Hrvatske i Kraljevine Italije потоња преузима јемство за политичку независност НДХ и њену територијалну целовитост. Након Римских уговора, потписан је и уговор о уређењу хрватско-италијанских привредно-царинских односа, у чијем се члану 3 прописује да свака држава има пуно право да примени властите законе, који се односе на увоз, извоз и превоз одређене робе у државном, фискалном и валутном погледу, као и прописе здравственог, ветеринарског и биљно-здравственог редарства, хигијене и јавне сигурности, прописе за сузбијање превара у трговини, за заштиту и чување уметничког народног блага и за унапређење извоза, осим у случају изузетака, који су предвиђени тим споразумом.⁷⁸ Иако је НДХ нудила Италији стварање персоналне уније, коју је она начелно прихватила, до тога такође није дошло.⁷⁹

Иначе, у том периоду, протекторати су били уобичајен начин функционисања слабих држава, па је тако забележено да је делегација Муслимана отпутовала у Рим са циљем да италијанској влади постави захтев да БиХ прогласи за протекторат.⁸⁰ Ипак, протекторат се није повезивао са НДХ.

Коначно, у трећем документу Римских уговора, одређен је политички однос Италије и НДХ. У њему се наводи да „Italija preuzima jamstvo za političku nezavisnost Kraljevine Hrvatske“ и да Хрватска неће прихватати међународне обавезе које би биле у супротности са тим јемством.⁸¹ И поред тога, дипломатска преписка открива да је Хрватска имала довољну самосталност у одлучивању и вођењу своје политике и у том периоду.⁸² Тако Томислав Јоњић закључује да тек након 10. септембра 1943. године, када су поништени Римски уговори, Хрватска наступа као потпуно суверена држава,⁸³ изостављајући у

77 Нав. према Т. Јоњић, 694.

78 Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 3, док. 10.

79 Н. Matković, 27.

80 Више о овој активности вид. у Војни архив, Фонд НДХ, к. 215, ф. 3, док. 43/2, од 26. октобра 1942.

81 Н. Matković, 27.

82 Вид., на пример, препис одговора вербалне ноте и препис одговора италијанског посланства у Загребу у којој моли МИП НДХ да предузме мере код меродавних власти по питању заједничке сарадње италијанског конзулата и хрватске полиције. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 252, ф. 1, док. 16, од 2. јула 1942. Вид. и извештај МИП-а да су италијанске војне власти ухапсиле и ставиле пред свој војни суд два грађанска лица из Карловца за крађу и да редовно нарушавају суверенитет НДХ и поред протеста који се улажу. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 91, ф. 16, док. 15, од 23. априла 1943.

83 Нав. према Т. Јоњић, 694. Занимљиво је да су након капитулације Италије сви крајеви који су јој прикључени Римским уговорима припојени на источној обали Јадрана, укључени у

својој оцени самосталност НДХ у односу на Немачку. Међутим, треба приметити да, иако је НДХ у великој мери била зависна и од политике Трећег рајхна, кад год би то било очигледно, она се трудила да изда вербалну ноту о задржавању својих суверених права.⁸⁴ Такође, из докумената се види и да је Немачка у појединим ситуацијама „молила“ Министарство спољних послова НДХ да предузме одговарајуће мере.⁸⁵ У једној дипломатској преписци др Еда Булата, посланика НДХ у Румунији, са Младеном Лорковићем, министром спољних послова НДХ, изричито се наводи да је поводом једног скупа разговарао са немачким представницима и да им је указао на границе његове политике, означивши докле може да иде у смислу немачке тежње, а да тиме не штети хрватском народу.

3.3. Међународно признање НДХ

Једно од важних питања за одређење међународноправног статуса НДХ јесте њено признање од других држава. Да је то питање веома значајно, показује и податак да је одмах након проглашења НДХ Хитлеру и Мусолинију упућен захтев за признање нове државе.

Током 1941. и 1943. године, у ратним условима, уследио је већи број признања НДХ, али је важно поменути да су готово све те државе биле потписнице Тројног пакта или Антикоминтернског пакта, односно државе повезане са Силама осовине.⁸⁶

а) *De jure* признања

Прво признање НДХ није дошло од Немачке и Италије, већ од Мађарске, и то на дан проглашења независности 10. априла 1941. године. Мађарска је журила да призна НДХ, а разлоге за то треба тражити у уговору о вечном пријатељству, који је са Краљевином Југославијом потписала у децембру 1940. године. Проглашење НДХ као самосталне државе Мађарској је ишло на руку како би оправдала неважност тог уговора, јер је Југославија престала да постоји,⁸⁷ а све ради остварења сопствених територијалних тежњи.⁸⁸

НДХ. Ипак, одмах након формирања нове владе у Риму, НДХ је пожурила да је призна. Шифром је јављено посланству у Риму да одмах ступи у везу и сарадњу са новом владом у Риму и саопшти јој да је признаје као јединог представника Италије. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 257, ф. 5, док. 40, од 29. септембра 1943.

84 Вид., на пример, вербалну ноту о задржавању суверених права органа државне управе на територији НДХ за време операције чишћења против партизанских и четничких снага. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 243, ф. 2, док. 32, од 30. децембра 1942.

85 Вид., на пример, препис вербалне ноте немачког посланства у Загребу у којој моли МИП да испита случај инцидента на граници Дрини и предузме мере против криваца, ради спречавања будућих случајева. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 261, ф. 1, док. 22, од 1. марта 1943.

86 Вид. и Н. Matković, 26.

87 F. Jelić-Budić, 61.

88 О томе какав је био однос према Југославији, добро илуструје један допис заменика војног изасланика упућеног војном изасланику у посланству НДХ, у којем се извештава

Након признања Мађарске, уследило је признање новостворене државе од Немачке 15. априла 1941. године, а истог дана признала ју је и Италија. У акту признања Немачке Хитлер је написао следеће: „За мене је *posve osobita radost i zadovoljstvo*, што Вам могу изјавити да *Njemački Reich* признаје *Nezavisnu Državu Hrvatsku* у času када је *hrvatski narod* нашао своју дуго *željenu slobodu* кроз побједonosно продирање *četa sila Osovine*.“ Такође, и Мусолини је изказао своје задовољство због стварања нове Хрватске, „која је *sebi danas izvojštila* дуго *željenu slobodu*“.⁸⁹ У једном документу упућеном Министарству спољних послова наглашава се да је независна и слободна Држава Хрватска створена напорима Хрвата, те вољом и уз помоћ осовинских сила Немачке и Италије, да су у акту признања обе државе нагласиле да је нова држава „независна и слободна“, а да ће њене границе бити одређене накнадно, у „*slobodnom*, а *paravno i jednakopravnom sporazumu predstavnika slobodne Hrvatske Države*, те *sila osovine*“.⁹⁰

Након признања Немачке и Италије, признање је уследило и од других земаља Тројног пакта: Словачке (15. априла 1941), Бугарске (21. априла 1941), Румуније (8. маја 1941). Након признања НДХ од Румуније, југословенска влада је уложила протест поводом успостављања НДХ, указујући на начело међународног права да војно запоседнуће неког подручја за време трајања непријатељства не мења правни статус и не пружа законске основе за успостављање новог правног статуса на таквом подручју. Југословенска влада је тврдила да је НДХ наметнута од окупаторских власти и уз њихов подстицај, да је лишена сваке законске основе и да представља отворену повреду међународног права са циљем распарчавања подручја Краљевине Југославије.⁹¹ Влада је посебно тврдила да је НДХ створила мала група истомисљеника, која нема упориште у хрватском народу. Десетак дана касније, влада је протестовала и због потписивања Римских уговора од 18. маја, тврдећи да они представљају повреду интегритета Југославије јер се њима уступају делови Краљевине Југославије Италији. На ту ноту је одговорио државни секретар САД Самнер Вилс (*Sumner Weeles*) који је изразио згражавање владе САД и америчког народа због сакаћења Југославије од различитих држава чланица Тројног пакта.

да су опажени плакати који у комерцијалне сврхе позивају странце да посете Југославију (*visitez la Yougoslavie, Besuchen Sie die jugoslavische Adria, Bled* etc.). Он је одмах упозорио извешатеља у посланству НДХ у Будимпешти да се плакати скину јер је НДХ независна држава и Југославија више не постоји. У наставку текста се указује на то да Мађари у свакој прилици наглашавају и истичу добро суседство са НДХ и велико пријатељство са Хрватима, те њену независност. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 72, ф. 4, док. 3, од 5. септембра 1942.

89 Н. Matković, 25.

90 Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 2, док. 24, од 2. октобра 1941.

91 Konstantin Fotić, *Prosvjed bivše Jugoslovenske vlade protiv uspostave NDH*, Jugoslovensko-američka izmjena nota od 24./28. svibnja 1941, 12. maj 1941.

Ипак, тај протест није зауставио даље признање НДХ, које је уследило од Јапана (7. јуна 1941),⁹² Шпаније (27. јуна 1941) и Финске (2. јула 1941).⁹³ НДХ су признале и неке друге државе, попут Бурме (7. августа 1943),⁹⁴ Филипина (16. августа 1943),⁹⁵ али и Данске (10. јула 1943),⁹⁶ Народне Кине (у јулу 1943), Манџурије (2. августа 1943) и Тајланда (24. августа 1943).⁹⁷ Све те азијске земље биле су под јапанском окупацијом, тако да не треба изгубити из вида чињеницу да су то биле марионетске владе, као што је и Данска била немачка марионетска држава. „Слободна Индија“ (која је била под управом привремене владе Слободне Индије од 1943. до 1945. године), која је такође била јапанска марионетска држава, последња је признала НДХ. То је учинила 20. новембра 1943. године, након посете представника Индије Субаса Шандра Босе (*Subhas Chandra Bose*), који је, када се вратио у своју земљу, послао ноту министру спољних послова НДХ у којој изражава захвалност због формалног признања провизорне владе Слободне Индије и исказује најискреније жеље за добробит и напредак независне Хрватске.⁹⁸

92 Јапан је у почетку био врло обазрив у уређењу дипломатских односа са НДХ, па је тако у једном допису посланству НДХ написано да је најповољније решење да јапанска влада именује самосталног посланика у Загребу, по могућности господина Риочу Умеда, који је културни аташе у Софији и који је искрени пријатељ хрватског народа. Даље се наводи да је Умеда још у време опстанка Југославије извештавао да ће ова држава нестати и да ће бити успостављена усташка држава, на челу са поглавником. Вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 241, ф. 3, док. 18. О расправи поводом акредитовања јапанског посланика у Загребу вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 243, ф. 1, док. 32.

93 У одговору на признање НДХ од Финске, Младен Лорковић је написао да изражава најдубљу захвалност за пријатељски чин којим је финска влада признала НДХ, и то у историјском часу када се оба народа боре против заједничког непријатеља. Вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 5, док. 18. *Reconnaissance de l'ure*, МНО ФНРЈ, бр. 50/2–2.

94 Вид. телеграм МСП Бурме упућен МИП-у НДХ о проглашењу независности државе Бурме и оснивању самосталне владе, са жељом за остварење пријатељских односа две земље. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 260, ф. 5, док. 23, од 19. августа 1943. Министар спољних послова Бурме јавља да је примио телеграм о признању државе Бурме од НДХ. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 310 Б, ф. 3, док. 51, од 17. августа 1943.

95 Вид. телеграм Милана Будака упућен председнику Републике Филипини о признању Републике Филипини од владе 16. октобра 1943. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 264, ф. 5, док. 9, од 16. октобра 1943.

96 Хрватска је обавестила данску владу о проглашењу независности државе и у свом допису набројала да су је већ признале Немачка, Италија, Јапан, Мађарска, Бугарска, Словачка и Румунија, чиме је она постала потпуно суверени субјект међународног права. – Војни архив, Фонд НДХ, К. 236, ф. 2, док. 59, од 17. јуна 1941.

97 Поједини извори наводе да је 12 држава признало НДХ, али је тај број заправо нешто већи. Вид. Anđelko Vlašić, *Pokušaji uspostave diplomatskih odnosa Nezavisne Države Hrvatske i Republike Turske* (1941–1944), Sveučilište u Zagrebu, Zagreb 2013, 3; Aleš Mardetko, *Predstavništvo nezavisne Države Hrvatske u Mariboru 1941.-1945.*, god. 35, br. 3, Zagreb 2003, 824. За признање манџуријске владе вид. и Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 1, док. 14, где се у акту признања наводи да ће редовни и пријатељски односи, који су сада сретно успостављени између две земље бити унапређени и продубљени у будућности. У свом допису тајландској влади Миле Будака, министар спољних послова, исказује захвалност и обавештава супротну страну о жељи за успостављањем пријатељских односа са Тајландом. Вид. Notu njegovoj Preuzvišenosti, Ministru vanjskih poslova NDH, br. 38/3–8.

98 Njegovoj preuzvišenosti ministru vanjskih poslova Hrvatske, br. 15/3–10, 10. prosinac 1943.

6) *De facto* признања

Осим *de jure* признања, НДХ је са појединим државама, као што су Француска, Албанија, Холандија, Норвешка, Сан Марино и Шведска, имала односе који се могу тумачити као њено *de facto* признање. Швајцарска је, на пример, задржала конзулат у Загребу, на челу са генералним конзулом, којег су хрватске власти третирали као дипломатског представника, чиме је Швајцарска *de facto* признала новоосновану државу. Она је временом, под утицајем америчке и британске дипломатије, одбила да изричито призна НДХ и наставила је да одржава дипломатске односе са Краљевином Југославијом, која је имала своју амбасаду у Берну.⁹⁹ Истовремено, Швајцарска је допустила отварање Сталне трговинске делегације НДХ у Цириху, која је обављала и извесне дипломатско-конзуларне послове.¹⁰⁰ Те две земље су склопиле и два међународна уговора о узајамним правима и обавезама у области робног и платног промета у септембру 1941. године, а 1942. године вођени су и трговачки преговори.¹⁰¹

Такође, НДХ је у Паризу отворила Трговинско-културну делегацију и имала је свог економског представника у Лиону, док је Француска имала свој конзулат у Загребу, а обе земље су потписале трговачки споразум 16. марта 1942. године.¹⁰²

Ватикан није формално признао НДХ, али је упутио апостолског легата у Загреб,¹⁰³ док је хрватска влада у Ватикану отворила *Ured izvanrednog орупотошеника*, који је формално био независан од посланства НДХ у Риму.¹⁰⁴ Степинац и Павелић су од Ватикана затражили признање још у априлу 1941. године, али је Ватикан донео одлуку да задржи дипломатске односе с југословенском владом у Лондону. У мају исте године, папа је дао инструкције католичком клиру о односу са новим усташким режимом у којем их саветује да буду обазриви и да се држе даље од политике, а када већ морају да се уплету у политику, да увек воде рачуна о интересу Цркве.¹⁰⁵ Иако је представништво Ватикана обављало и дипломатске функције, његов примарни задатак у НДХ било је повезивање са католичким верницима у Хрватској.¹⁰⁶

Посебно је интересантан однос НДХ са Шпанијом, која се након капитулације Југославије окренула ка новонасталој држави. Сам чин признања била је и потврда симпатија генерала Франка према Силама осовине и

99 Т. Јонјић, 696.

100 *Истио*; Hrvoje Matković, 26. Видети и Aleš Mardetko, 825.

101 Видети извештај о трговачким преговорима са Швајцарском, Војни архив, Фонд НДХ, К. 256, ф. 7, док. 32, од 16. марта 1943.

102 Aleš Mardetko, 825.

103 Tvrtko Jakovina, 8.

104 Ватикан је током рата и даље признавао југословенску избегличку владу у Лондону. Видети Hrvoje Matković, 26.

105 Видети више о овоме у Haris Avdic Pejicic, *Pro Aris et Focis: the Roman Catholic Church and the Independent State of Croatia*, Pecob's Volumes, selected MIREES master thesis, 2014/2015, 50.

106 Karlo Budor, *Španjolska diplomacija i Nezavisna Država Hrvatska*, Školska knjiga, Zagreb 2013, 18.

њиховим савезницима, први пут након 1939. године и проглашења неутралности према зараћеним странама у сукобу.¹⁰⁷ Шпанија је једина отворила своје дипломатско представништво, а да није била директна учесница у Другом светском рату. У свом акту о признању, Шпанија наводи да је решила да призна *de jure* хрватску владу и да предлаже да се успоставе редовни дипломатски односи ради остварења још чвршћих пријатељских веза између два народа.¹⁰⁸ Међутим, то није спречило Шпанију да и након признања настави да одржава дипломатске односе са избегличком владом у Лондону, све док, на инсистирање Хрватске, дипломатски односи нису прекинути 4. фебруара 1942.¹⁰⁹ Ипак, чак и тада, представници југословенске дипломатије наставили су деловање у Шпанији, односно у Мадриду је наставио да делује отправник послова, те су оба представништва деловала до завршетка Другог светског рата.¹¹⁰ Занимљиво је да односи између НДХ и Шпаније нису били чисто политички, већ је Хрватска инсистирала на развоју трговачке сарадње двеју земаља.¹¹¹ Посланици из Хрватске повучени су у пролеће 1944. године, када је шпанска влада донела одлуку да се дистанцира од Сила осовине и њихових сателита, а представништво је затворено након пораза НДХ.¹¹² Међутим, интересантан је податак да је хрватско представништво наставило полуслужбено да делује у Мадриду још неко време, иако није имало спољне обележје.¹¹³

НДХ је покушавала да успостави дипломатске односе и са Турском, која је прогласила неутралност 26. јуна 1940. године, јер су је савезничке државе посматрале као квислиншку творевину.¹¹⁴ Турска је била посебно значајна због проширења броја присталица међу муслиманским становништвом, али и због учвршћивања међународног положаја НДХ и приближавања Турске Силама осовине, које би се тако преко Кавказа својим војним деловањем приближиле Совјетском Савезу.¹¹⁵ Међутим, признање НДХ би уздрмало турску неутралност и значило би да се Турска окренула ка Силама осовине.¹¹⁶ И немачке дипломате су ометале успостављање односа НДХ и Турске, посебно у домену трговинске размене, сматрајући сваки однос са неутралним државама сумњивим.¹¹⁷ Из свих тих разлога, као и услед активности британске и југословенске дипломатије, Турска није признала НДХ.

107 *Истѿо*, 18–19.

108 Војни архив, Фонд НДХ, к. 235, ф. 2, док. 51. Вид. и израз захвалности поводом проглашења НДХ од Шпаније – Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 2, док. 31, од 7. октобра 1941.

109 Karlo Budor, 20.

110 Више о односу Шпаније према Краљевини Југославији и НДХ вид. у М. Eiroa, *Las relaciones de Franco con Europa centro-oriental* (1939–1955), Barcelona 2001, 26–27.

111 K. Budor, 21.

112 *Истѿо*, 27.

113 *Истѿо*, 28.

114 A. Vlašić, 3.

115 Милан Ристовић, „Покушаји Независне Државе Хрватске да успостави дипломатске односе с Турском“, *Истѿорија 20. века, Часопис Инстѿитута за савремену истѿорију* 1/1983, 60, 72.

116 Tomislav Jonjić, *Hrvatska vanjska politika 1939–1942*, Libar, Zagreb 2000, 532.

117 A. Vlašić, 7.

в) Дипломатске активности

НДХ је током свог постојања отворила већи број представништава у иностранству.

- У Немачкој: посланство у Берлину, генерални конзулат у Бечу, конзулати у Минхену, Грацу¹¹⁸ и Прагу (до 23. августа 1943. био је генерални конзулат).¹¹⁹ Постојали су и почасни конзулати у Лајпцигу, ХанOVERу, Дрездену, Келну, Бремену, Коблензу и Бреслау.
- У Марибору је отворен почасни конзулат, јер су Немци анектирали део словеначког подручја.¹²⁰ Конзулат је радио под различитим именима (као конзулат и конзуларна агенција)¹²¹ и са све ужим пољем рада све до маја 1945. године.
- У Италији: посланство у Риму, генерални конзулат у Милану и конзулати у Ријечи, Задру (до 1943) и Љубљани, а пред крај рата и у Трсту.
- У Бугарској: посланство у Софији.
- У Мађарској: посланство у Будимпешти.
- У Румунији: посланство у Букурешту.
- У Словачкој: посланство у Братислави.
- У Шпанији: посланство у Мадриду.
- У Финској: посланство у Хелсинкију.
- У Јапану: посланство у Токију.
- У протекторату, генерални конзулат НДХ у Прагу, а у Србији генерална агенција.¹²²

У допису Министарства спољних послова Министарству унутрашњих послова од 1. септембра 1941. године наведено је да ће италијанска дипломат-

118 У допису конзулата НДХ из Граца од 25. јануара 1942. године стоји да је основан 8. септембра 1941. и да је до краја године имао 3.337 општих случајева и девет тајних и врло тајних случајева. У почетку су скоро искључиво издавали пропуснице (1.801) и визе (1.794) за хрватске раднике и обављали посао надзора над извршењем радних уговора. Вид. Konzulat NDH Graz, Izvještaj o radu Konzulata u godini 1941, br. 526/42, 25. siječanj 1942.

119 Вид. информацију прослеђену одсеку за германске земље МИП-а у Загребу о томе да је генерални конзулат НДХ у Прагу наредбом министра спољних послова бр. 8418/43, од 23. августа 1943. добио назив Конзулат. – Војни архив, Фонд НДХ, к. 264, ф. 5, док. 30, од 22. октобра 1943.

120 О молби за постављање почасног конзула у Марибору вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 234, ф. 1, док. 54, од 12. августа 1941.

121 У извештају о пословању конзулата и конзуларне агенције у Марибору од 1941. године наводи се да је првенствени циљ рада заштити Хрвата од немачке војске након окупације Доње Штајерске, као и оних који живе у Крањској и Корушкој. Тако је конзулат уложио 71 протест због заплене имовине и лишења слободе хрватског живља, оверу пропусница око 6.000 и издавања 1.352 бесплатних виза, слања одговора за 1.544 дописа, од којих пет тајних и три врло тајна дописа. Вид. НДХ, Ministarstvo vanjskih poslova, Izvještaj o poslovanju konzulata i konzularne agencije u Marburgu za god. 1941, br. 48/1942, од 5. јануара 1942.

122 Војни архив, Фонд НДХ, К. 233, ф. 4, док. 30.

ска представништва преузети заштиту хрватских грађана и у Бразилу, Чилеу, Аргентини, Уругвају, Перуу и Боливији, све док се у тим земљама не успоставе хрватска дипломатска представништва.¹²³ Такође, у једном допису предлаже се формирање конзулата у Суботици, ради заштите бачких Хрвата (Буњеваца и Шокаца) у личним и имовинским предметима, због чега се од посланика тражи да мађарским властима предложи оснивање конзулата у Суботици, а ако мађарске власти на то не пристану, онда у Сегедину.¹²⁴ Захтев је поткрепљен једним извештајем о асимилацији хрватског живља од стране мађарских власти, али до отварања конзулата није дошло.

С друге стране, у Загребу је било отворено осам посланстава и 12 конзулата. Стране државе су имале следећа представништва у НДХ:

- Немачка: посланство и конзулат у Загребу,
- Италија: посланство и конзулат у Загребу,
- Аргентина: конзулат у Загребу,
- Бугарска: посланство у Загребу,
- Финска: конзулат у Загребу,
- Француска: конзулат у Загребу,
- Мађарска: посланство у Загребу,
- Румунија: посланство и конзулат у Загребу,
- Словачка: посланство у Загребу,
- Швајцарска: конзулат у Загребу,
- Шведска: конзулат у Загребу,¹²⁵
- Шпанија: конзулат у Сушаку.¹²⁶

Амерички конзулат у Загребу је укинут након што је НДХ објавила рат САД и Великој Британији у децембру 1941. године.¹²⁷ У налогу за затварање амбасаде министра спољних послова генералном конзулу САД стоји: „Америчке konzularne vlasti u Njemačkom Reichu i u Italiji kroz dulje su vrijeme na nedozvoljen način podupirale ratne neprijatelje tih dviju zemalja. Spremnost na jednako držanje utvrđena je i sa strane američkih konzularnih vijesti u Zagrebu. Nezavisna Država Hrvatska stojeći kao član Trojnoga pakta u savezničkim odnosima sa ta dva Imperija, te kao član europske zajednice, odlučna je da ne podnosi takve rabote. Stoga imam jasan nalog sa strane svoje vlade da zatražim, da se američki generalni konzulat u Zagrebu odmah povuče i zatvori.“¹²⁸

123 НДХ, Министарство вањских послова Загреб, бр. 607/1941, од 1. септембра 1941.

124 Nastojnik odsjeka za Podunavlje Poslanstvu NDH u Budimpešti, br. V.T. 59/1943, Zagreb, од 12. фебруара 1943.

125 Списак доступан у Архивска грађа НДХ, Министарство вањских послова НДХ, бр. 11/1–5, 134.

126 Karlo Budor, Španjolska diplomacija i Nezavisna Država Hrvatska, Okolska knjiga, Zagreb 2013, str. 18.

127 Izvještaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za treću deseticu (20.-30) srpnja 1941, br. 21/3–2, 84, Архивска грађа Фонд НДХ.

128 Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 2, док. 50, од 22. јуна 1941.

г) Самосталност у раду дипломатских представништава

Примарна улога дипломатских представништава била је да воде рачуна о ратним приликама и о политичким дешавањима у свету и земљи у којој је амбасада отворена, док је улога конзулата била да заштити хрватско становништво од насиља, да заштити њихову имовину, да даје информације и савете у свим ситуацијама које су се односиле на несигурна стања у тим земљама.¹²⁹

У једном писму упућеном свим дипломатским и конзуларним представништвима наведен је допис министра спољних послова о потреби одређивања једног чиновника представништва способног да буде извештач за државна питања са циљем прикупљања и проучавања прилика у другим земљама, а посебно суседним. Овде се првенствено мисли на решавање питања трговинске, финансијске, царинске и опште политике НДХ, на припреме и закључење трговинских и других уговора и споразума између НДХ и других земаља, посредовање у дописивању о државничким питањима између службених установа НДХ у земљи са иностранством и страним представницима у НДХ и обрнуто, сарадњу са надлежним министарствима и њиховим установама у решавању државних питања у вези са престанком постојања Југославије, са ратом и привременим мерама.¹³⁰

Министарство спољних послова се саглашавало са именовањем дипломатских представника у Хрватској. На пример, 1. септембра 1942. године, министар спољних послова је дао егзекватуру на именовање доконзула Финске Ханса Маркула (*Hannes Markkul*), а његов делокруг је признат на територији читаве НДХ.¹³¹ Посебно је важно нагласити да су дипломатска представништва обављала послове који су били прилагођени ратним приликама. Тако су именовани и војни аташеи. На пример, у једном допису посланик НДХ у Братислави обратио се Министарству домобранства (одбране) и указао на то да је приликом његове посете словачком министру војске, врховном заповеднику генералу Шатлошу, овај изразио жељу да и НДХ што пре именује војног аташеа у посланству у Братислави.¹³²

Интересантно је и да је посланство Румуније упутило Министарству унутрашњих послова НДХ вербалну ноту о посредовању код надлежних власти за издавање овлашћења за лет и визе трима авионима који су превозили злато у власништву државе из Швајцарске у Румунију.¹³³ Како је више посланстава у Загребу тражило од Министарства унутрашњих послова посредовање у издавању дозвола за прелет преко територије НДХ, Министарство спољних послова је реаговало и тражило да се обзнани да је за одобрење прелета преко „сувереног подручја Независне Државе Хрватске“ потребно директно обраћање том министарству.¹³⁴

129 Више, на пример, о раду конзулата у Марибору вид. у А. Mardetko, 823–834.

130 NDH, Ministarstvo vanjskih poslova, br. Upr. 249/1942, okružnica br. 49.

131 Војни архив, Фонд НДХ, к. 63, ф. 5, док. 39, од 25. септембра 1942.

132 Војни архив, Фонд НДХ, к. 61а, ф. 7, док. 49. Вид. и Војни архив, Фонд НДХ, к. 61а, ф. 7, док. 48, о потреби именовања зракопловног изасланика НДХ у Италији.

133 Војни архив, Фонд НДХ, к. 214, ф. 7, док. 14, од 21. августа 1942.

134 Војни архив, Фонд НДХ, к. 234, ф. 1, док. 18, од 29. новембра 1941.

д) Протестне ноте

О довољној самосталности дипломатије НДХ говоре и протестне ноте које су често упућиване управо земљама према којима је НДХ имала највећи степен зависности, а и оне су их упућивале новонасталој држави. Тако су, на пример, италијанске власти упутиле протестну ноту против уплитања хрватских власти у послове те државе у анектираном делу Далмације.¹³⁵ У једном допису се изражава протест због позивања особља представништва НДХ у Рајху на разне службе при ваздушној одбрани, претњом казнама у случају неодржавања позиву. Саветник посланства у Берлину изразио је незадовољство таквом праксом, указујући на то да су они чиновници хрватског Министарства спољних послова који се могу одазвати молби немачких власти тек када им то послови властитог уреда дозвољавају, те да им се може изаћи у сусрет уљудним позивом и молбом, а не претњама.¹³⁶ Такође, 10. јула 1941. године министар спољних послова Младен Лорковић предао је мађарском посланику Ференцу Маросију (*Ferenc Marossy*) у име владе оштру протестну ноту поводом прогласа мађарског војног заповедника у Чаковцу од 9. јула исте године, према коме се подручје Међимурја уводи, уместо у хрватску, у мађарску војну управу, због чега се сматрало да је та област припојена Мађарској.¹³⁷

Важно је поменути и да се у бројним дипломатским препискама инсистира на независности НДХ. На пример, у једном извештају конзулата у Љубљани, посланик информисе министра спољних послова о томе да је приликом разговора са словеначким новинарима указао на борбу хрватског народа, „njegovu želju za slobodom i državnom samostalnošću, koja je sada konačno oživotvorena u Ustaškoj Nezavisnoj Državi Hrvatskoj“.¹³⁸

ђ) Објава ратова

НДХ је самостално објављивала и рат непријатељским државама. Тако је у децембру 1941. године самостално објавила рат САД и Великој Британији. У објави се каже да је млада НДХ одлучила да у духу нове Европе суделује у обликовању будућности. Из тог разлога, наводи се даље: „ne osjećamo da smo samo Trojnim paktom obvezani prema našim velikim saveznicima, već potpuno po našem najdubljem uvjerenju, kada utvrđujemo, da i Nezavisna Država Hrvatska proglašuje ratno stanje“ са те две земље.¹³⁹

У једном допису посвећеном англоамеричким ратним заробљеницима указано је на то да је НДХ од априла 1941. године субјекат међународног права, а од децембра исте године у ратном стању са англоамеричким земљама и да је ратујућа страна у смислу међународног права. Тако је обавезна и да поштује међународно право, а нарочито Женевску конвенцију од 27. јула 1929.

135 Војни архив, Фонд НДХ, к. 237, ф. 2, док. 50, од 17. децембра 1941.

136 Poslanstvo NDH Berlin, Upotreba hrvatskog činovništva pri zračnoj obrani, br. P. 4345–43.

137 Izvještaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za prvu deseteticu (1.-10) srpnja 1941, br. 54/3–2, 84, Архивска грађа Фонд НДХ.

138 Војни архив, Фонд НДХ, к. 234, ф. 3, док. 36, од 25. септембра 1941.

139 Вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 5, док. 11.

године, као и релевантно обичајно право. Указује се на кршење међународног права и последице тако лоше праксе.¹⁴⁰

У једној дипломатској ноти се наводи да је НДХ ратујућа страна у смислу међународног права и да као таква ужива одређена права и има обавезе које проистичу из тог њеног међународног положаја. Тако се наглашава да за поступање са ратним заробљеницима важе правила међународног обичајног права, посебно Женевска конвенција од 27. јула 1929. године. НДХ је приступила Женевској конвенцији 20. јануара 1943. године, а њен приступ је нотификован свим државама учесницама конвенције (њих 52, међу којима су биле и Велика Британија и САД), са неодложним дејством од часа нотификације (13. март 1943). У том допису се наводи да заробљавање англоамеричких авиона од хрватских оружаних снага, који се касније изручују немачкој влади, представља праксу којом се крши међународно право јер се Женевском конвенцијом тражи хумано поступање са ратним заробљеницима, а не њихова предаја трећој држави. Ту се објашњава да таква пракса може изложити НДХ међународној одговорности, која се може одразити државно, политички и војнички, а тиме се дезавуише и „међународна индивидуалност и независност Независне Државе Хрватске“.¹⁴¹ С друге стране и Међународни комитет Црвеног крста је желео да уреди међусобне односе ради хуманог третмана жртава рата и поштовања Женевских конвенција, те је тражио од владе Хрватске да примењује принцип реципроцита и да именују једног члана у МКЦК из Хрватске.¹⁴²

3.4. Поштовани односи и чланство у организацијама

Током свог кратког постојања, НДХ је склопила већи број међународних уговора. Само током прве две године свог постојања, НДХ је потписала 36 међународних уговора из различитих области, углавном политике, привреде и културе.¹⁴³ Такође, приступила је и одређеном броју међународних конвенција. Она је била странка вишестраних уговора са Норвешком, Холандијом, Француском, Сан Марином, а приступила је и Међународној конвенцији о телекомуникацијама од 25. маја 1941. године, Женевској конвенцији за побољшање судбине рањеника и болесника у војскама на бојном пољу, као и Женевској конвенцији о поступању с ратним заробљеницима из 1929. године.¹⁴⁴ Посебно је значајно да је Швајцарска као депозитар неких међународних уговора без резерви потврдила хрватске нотификације о приступу тим уговорима.¹⁴⁵

140 Anglo-američki ratni zarobljenici, Rec. 1928 IT 21, br. 43/4–1.

141 Вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 5, док. 11.

142 Comité International de la Croix-Rouge, RW/AMG, G.17/Cr. G. 6 IC, Genève, le 24 juillet 1942. У питању је преписка господина Барбеја (*Barbey*), представника Међународног комитета Црвеног крста, са министром спољних послова Младеном Лорковићем.

143 Младен Чолић, *Такозвана Независна Држава Хрватска 1941*, Делта-Прес, Београд 1973, 112–115.

144 A. Mardetko, 824.

145 T. Jonjić (2011), 696.

На инсистирање Немачке, НДХ је након стицања независности приступила Привременом споразуму од 12. септембра 1940. године којим је установљено међународно дунавско повереништво за Дунав изнад Браиле.¹⁴⁶ То је учинила дипломатским путем, изражавајући жељу да приступи тзв. привременом бечком споразуму за дунавске послове изнад Браиле и постала је члан Саветодавног одбора.¹⁴⁷ Тиме је НДХ прихватила начело слободне пловидбе на Дунаву и воденим путевима.

НДХ је током свог постојања закључила и већи број билатералних уговора. У Мадриду су 7. јула 1942. године склопљена два уговора између НДХ и Шпаније: *Hrvatsko-španjolski trgovački i plaćevni sporazum*¹⁴⁸ и *Hrvatsko-španjolsko utanačenje o carinama i plovidbi*.¹⁴⁹ Такође, НДХ је са Немачком потписала споразум о признању права на добијање пензије хрватским пензионерима који су пензије зарадили у Краљевини Југославији, а коју је Немачка исплаћивала.¹⁵⁰ Са Немачком је потписан и низ споразума који се односе на уређење радова и пловидбе на пловним рекама.¹⁵¹ Потписани су и неки други уговори, попут оног који се односи на стављање бивших југословенских справа за одржавање речних половних путовања на употребу НДХ,¹⁵² или оног којим се регулише питање рашчишћавања извесних земљишних власничких односа у пограничним подручјима.¹⁵³

Са Италијом су размењене ноте у вези са поделом бродова бивше Југославије,¹⁵⁴ а закључен је и уговор о културној сарадњи.¹⁵⁵ Тај уговор се односио на успостављање катедре за италијанску цивилизацију и политичку правну мисао, односно катедре за хрватски језик, оснивање универзитетских лектората, размену универзитетских професора, обавезу учења италијанског језика у државним школама и сл.¹⁵⁶ Посебно је интересантан споразум којим се уређује ситуација у Обалном подручју са Италијом од 16. новембра 1941. године, у којем се истиче повећање ауторитета хрватских власти. Тако се у једном допису заменика министра спољних послова посланику Карчићу наглашава да је важно спровести овај споразум и да се овај повољан положај искористи, јер би неуспех ишао на штету НДХ и „*za tvrdnju da nismo bili u stanju da organiziramo upravu, da sprečimo pacifikaciju i da nećemo izvršiti sporazume, a to bi moglo kasnije služiti kao povod za kasnije nepovoljne mjere protiv nas*“.¹⁵⁷

146 Кратак приказ међународних односа на Дунаву, бр. 12/5–2.

147 НДХ је примљена у чланство 18. септембра, на трећем заседању Саветодавног одбора у Бечу од 15. до 18. септембра 1941. године и одмах је учествовала и на четвртом заседању, одржаном од 24. до 27. фебруара 1942.

148 Војни архив, Фонд НДХ, К. 241, ф. 3, док. 13, од 19. марта 1942.

149 К. Budor, 23.

150 А. Mardetko, 826.

151 Војни архив, Фонд НДХ, к. 87, ф. 49, док. 6, од 13. марта 1943.

152 Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 5, док. 31, 33.

153 Војни архив, Фонд НДХ, к. 261, ф. 5, док. 30/1–36, од 16. априла 1943.

154 Војни архив, Фонд НДХ, к. 286, ф. 3, док. 5, од 25. јула до 1. августа 1942.

155 Војни архив, Фонд НДХ, к. 310 Г, ф. 2, док. 8.

156 Вид. текст уговора у Војни архив, Фонд НДХ, к. 239, ф. 3, док. 12.

157 Војни архив, Фонд НДХ, к. 221, ф. 7, док. 38, од 7. децембра 1941.

Документовано је и да су преговори од 5. и 16. децембра, када су споразуми закључени, протекли у конструктивној атмосфери и у духу споразума о савезу и сарадњи између хрватских цивилних власти и италијанских војних власти, као и „preuzimanje pune kontrole hrvatskih građanskih vlasti nad pučanstvom... spomenutih područja“.

НДХ је са Краљевином Мађарском потписала споразум о службености на деоници Драве¹⁵⁸ и уговор о малом граничном промету.¹⁵⁹ Са Бугарском су закључени Културна конвенција и Уговор о узајамној правној заштити у судској помоћи у стварима грађанског и трговачког права 18. фебруара 1943. године,¹⁶⁰ који се односи на питања судске заштите, признавање тзв. сиромашког права (ослобађање од судских трошкова), правну помоћ, начин доставе списа и слично. У преписци поводом тог догађаја, изричито је наведено да је бугарски министар правде посланику Хрватске рекао да ће са њихове стране споразум потписати министар спољних послова јер се ради о међународном уговору.¹⁶¹ Са Словачком и Финском је закључен трговински уговор у октобру 1941. године.¹⁶² Са Словачком је закључен и уговор о културној сарадњи како би се појачале постојеће пријатељске везе и изградња културних односа у области културе, науке, књижевности и уметности.¹⁶³ Уговор је садржао 21 члан и односио се на отварање течајева језика, историје и књижевности, именовање лектора, размену универзитетских професора, давање стипендија и олакшица за младе, признање диплома, организовање културних изложби и сл.

НДХ је приступила и Светском поштанском савезу, а учествовала је и у раду Саветодавног одбора за дунавске послове.¹⁶⁴ Такође, у Лугану су вођени преговори о приступању НДХ међународној Железничкој унији у Берну.¹⁶⁵ НДХ је 15. јуна 1941. приступила Тројном пакту,¹⁶⁶ а у новембру исте године и Антикоминтернском пакту (немачко-јапански уговор од 25. новембра 1936. године; земље потписнице су се обавезале на политичку подршку у случају рата против СССР-а).

И поред живе дипломатске и међународноправне активности усташког режима, претходна разматрања недвосмислено указују на чињеницу да НДХ у погледу независности и државности, са аспекта међународног права, представља граничан случај.

158 Вид. споразум у Војни архив, Фонд НДХ, к. 87, ф. 49, док. 12.

159 Војни архив, Фонд НДХ, к. 235, ф. 2, док. 51.

160 Записник са преговора, МНО ФНРЈ, бр. 3/5–3.

161 Вид. Војни архив, Фонд НДХ, к. 233, ф. 2, док. 40, од 5. децембра 1941.

162 Војни архив, Фонд НДХ, к. 235, ф. 2, док. 51.

163 Војни архив, Фонд НДХ, к. 245, ф. 2, док. 53.

164 Вид., на пример, Војни архив, Фонд НДХ, *Izveštaj hrvatskog izaslanika o savjetodavnom odboru za dunavske poslove iznad Braille o VI zasjedanju odbora u Beču od 15. do 19. travnja 1943.* – Војни архив, Фонд НДХ, к. 262, ф. 6, док. 13, 19, 22/1,2, од 27. марта 1943; извештај са састанка одржаног 28. септембра 1943, к. 26 – Б, ф. 2, док. 44, од 17. септембра 1943.

165 Војни архив, Фонд НДХ, к. 240, ф. 12, док. 1.

166 У извештају о унутрашњој и спољашњој ситуацији стоји да је овај „važan čin spoljne politike pozdravljen od svih prijateljskih država“. – *Izveštaj o vanjskoj i unutarnjoj situaciji za drugu deseticu (10.-20) srpnja 1941, br. 22/2–2, 84, Архивска грађа, Фонд НДХ.*

4. Независна Држава Хрватска као гранични случај у сивој зони међународног права

Као што је речено, фактичко стање које је постојало током трајања НДХ, а које је изложено у претходном делу текста, говори у прилог чињеници да се НДХ понашала као новостворена држава, да је имала бројне дипломатске активности и да је више пута истицала потребу за очувањем својих интереса и своје независности, те за јачањем свог утицаја и самосталности. Ипак, поставља се питање да ли је у довољној мери вршила своју суверену власт да би могла да се сматра државом са становишта међународног права.

Видели смо у уводу овог рада да се НДХ у доктрини најчешће квалификује као марионетска држава. Пре покушаја да се одговори на питање да ли је она то заиста била и шта се заправо под тим појмом подразумева (4.3), случај НДХ се мора анализирати кроз призму теорије ефективитета, односно конститутивних елемената државе (4.1), а потом треба видети може ли се на случај НДХ применити и теоријски приступ према којем настанак држава не зависи само од ефективитета већ и од међународноправног легалитета (4.2).

4.1. Конститутивни елементи државности под истраживањем

Да ли је НДХ „чињенично постојала“ односно да ли су у њеном случају постојали конститутивни елементи државе?

Ако се крене према редоследу из члана 1. Конвенције из Монтевидеа, може се закључити да прва два елемента у принципу – ако се узму сваки понаособ, без међусобне везе са трећим елементом који се односи на постојање владе – не представљају посебан проблем. Потешкоће, међутим, настају приликом оцене постојања трећег елемента: владе. Као што смо видели, тај трећи конститутивни елемент поседује два аспекта: постојање државног апарата, с једне стране, и вршење ефективне контроле односно управе над одговарајућом територијом, с друге стране.

Што се првог аспекта тиче, видели смо претходно да је НДХ несумњиво располагала државним апаратом који јој је омогућавао и да врши унутрашњу власт и да води спољну политику. Када је, пак, реч о другом аспекту – потреби за контролом односно вршењем власти над целокупном територијом – може се рећи да она никада није била ефективна. Два су основна разлога таквом стању ствари. Прво, како наглашава Срђа Трифковић, *велики географски положај НДХ био је окупиран од осовинских војних снага где су њихови војни органи преузимали и цивилну управу, често директно вођи власници НДХ*. „Италијанска друга армија није се ширила на половини територије НДХ до краја лета 1941. сходно претходном договору са усташким властима“, како наглашава аутор, „већ упркос њиховим жељама.“¹⁶⁷ Друго, поред окупационих снага, *догађаје проширене области које су биле под немачком суверенишћем НДХ*,

167 Срђа Трифковић, *Усташе, балканско срце таме*, Catena Mundi, Београд 2016, 167–168. Вид. и: М. Colić, 126–154.

са стогодишњима хиљада становника – скоро искључиво Срба – од лета 1941. године биле су под њовременом или трајном контролом наоружаних поштивника усташке власти (четника и партизана).¹⁶⁸

Утолико никако не може бити речи о ефективној власти НДХ. Ово тим пре што се у случају о којем је реч мора применити строжи критеријум ефективитета. Наиме, приликом оцене тог трећег конститутивног елемента државе, видели смо да се у доктрини прави дистинкција између *ефективної вршења власти* и *права на вршење власти*. Право на вршење власти може бити довољна мера прихватања нове државе у ситуацијама када њена државност није оспоравана (као у поменутом случају Конга). Државност НДХ је, међутим, несумњиво била оспоравана. Краљевина Југославија није престала да постоји и њена влада у избеглиштву била је призната од већине тадашњих држава. У том смислу се приликом оцене државности НДХ мора поћи од строже примене трећег конститутивног елемента, то јест мора се захтевати задовољење критеријума ефективне контроле, који у овој прилици напосто није испуњен.

Суштински је споран и четврти конститутивни елемент државе – способност да уђе у односе са другим државама – који се у доктрини обично схвата као независност. У трећем делу рада јасно је назначено да је НДХ имала висок степен независности у деловању, али се та независност тешко може поистоветити са сувереношћу јер је очигледно била ограничена вољом водећих Сила осовине. Да НДХ није била суверена, понајбоље се види у питањима територијалног разграничења са суседним државама, аутоматског стављања оружаних снага НДХ под страну команду на захтев Сила осовине или у улози Италије као гаранта „политичке независности Краљевине Хрватске“.

Из свега реченог проистиче да се НДХ, сходно теорији ефективитета, не може у потпуности сматрати државом из угла међународног права. Осим питања ефективитета, остаје да се види да ли би се стварање НДХ могло сматрати и нелегалним.

4.2. Правни услови државности под ишћањем

Ван сваке сумње је да је НДХ настала као последица немачког напада на Краљевину Југославију и да је успостављена под страном окупацијом. Ван сваке сумње је и да је тај напад представљао повреду међународне легалности. Упркос тим чињеницама, било би ипак погрешно направити паралелу са данашњим стањем и, рецимо, са случајем непризнавања „Турске Републике Северног Кипра“, која је такође настала као последица нелегалне употребе силе, због чега је и остала непризната. Наиме, снага међународноправне норме којом се забрањује употреба силе и претња употребом силе данас је неупоредиво јача него што је била 1941. године. У том погледу је међународно право свакако прешло значајан пут. Тако је 1914. године, када је Аустроугарска објавила рат Краљевини Србији, право на рат (*jus ad bellum*) представљало део

168 С. Трифковић, 168.

нормалних и правно прихваћених односа међу државама. Тек је Повељом УН забрањено „право“ на рат, односно употребу силе и претњу употребом силе. Та начелна забрана садржана у чл. 2, ст. 4. Повеље УН познаје само два изузетка: употребу силе која је одобрена одговарајућом резолуцијом Савета безбедности УН (чл. 42.) и урођено право на самоодрбану (чл. 51. Повеље УН). У том смислу би поређење случаја НДХ са случајевима насталим након 1945. године представљало анахронизам.

Ипак, тај анахронизам би био само релативног карактера. Ако је 1914. године право на рат несумњиво било прихваћено и ако је након 1945. године оно несумњиво стављено ван снаге, у периоду између два рата дошло је до стидљивих, али ипак осетних покушаја да се употреба силе сузбије и правно регулише. Први такав покушај садржан је у Пакту Друштва народа (чл. 10. и 12–15) којим се стране обавезују да ће приступити арбитражи у случају спора који може довести до повреде мира, као и да не могу започети оружана непријатељства пре истека тромесечног рока од арбитражне одлуке. Међутим, тек ће 1928. године са Бријан–Келоговим пактом рат, односно употреба силе бити проглашени нелегалним.

Да би се на случај НДХ, која је настала као последица нелегалне употребе силе, ипак могао применити правни услов настајања државе, односно став да држава не сме настати као последица повреде права, нарочито његових когентних норми, попут забране употребе силе, показује случај Манџука и Стимсонова доктрина која је формулисана тим поводом. Наиме, Манџуко је, након јапанске инвазије Манџурије у септембру 1931. године, 1. марта 1932. године прогласио независност која је била призната од неколико држава, међу којима су се, између осталих, нашле и Салвадор (1934), Немачка и Италија (1938) или Мађарска (1939).¹⁶⁹ Управо је том приликом државни секретар САД Хенри Стимсон (*Henry L. Stimson*) изнео став да влада САД „не може да призна легалност било које *de facto* ситуације (...) нити намерава да призна било коју ситуацију, споразум или уговор до ког се дошло на начин који је супротан обавезама париског Пакта из 1928. године [Бријан–Келогов пакт]“.¹⁷⁰

Треба нагласити два елемента важна за наш случај: прво, државни секретар САД је оцену (не)легалности ситуације из које је настао Манџуко управо засновао на кршењу норме о забрани употребе силе која је проистекла из Бријан–Келоговог пакта и, друго, за Стимсонову доктрину непризнавања противправно насталих ситуација се сматра да је постала норма обичајног међународног права која је примењивана у одређеном броју ситуација као што је поменути случај „Турске Републике Северног Кипра“.¹⁷¹

Уосталом, у околностима Другог светског рата та доктрина је на неки начин и примењена. Наиме, ниједна од држава савезница није признавала на-

169 Charles Zorgbibe, *Histoire des relations internationales, 1918–1945*, Hachette, Paris 1994, 185–191.

170 David Turns, „The Stimson Doctrine of Non-Recognition: Its Historical Genesis and Influence on Contemporary International Law“, *Chinese Journal of International Law*, 2003, 105.

171 *Исјо*, 107, 139.

силне промене у Европи и Азији које су настале као последица експанзије Сила осовине (ова констатација важи и за неутралне државе). Тако је НДХ и њена проглашена независност била скоро искључиво призната од Немачке и њених савезника. Као што је претходно речено, НДХ је *de jure* признало шеснаест држава од преко седамдесет постојећих држава 1939. године. Супротно томе, Краљевину Југославију и њену владу у егзилу признавале су све државе које су је признавале и пре почетка рата, а да нису биле на страни Сила осовине.

Такво стање ствари је сасвим логично, мада се, парадоксално, може рећи да се мање везује за принцип непризнавања нелегалних ситуација колико за принцип ефективитета јер, како наглашава један аутор, „гашење Југославије, као последице рата, није могло бити прихваћено до крајњег исхода сукоба“.¹⁷² Другим речима, ако се, сходно теорији ефективитета, промена може узети у обзир – независно од њеног правног или противправног начина настанка – ипак је неопходно сачекати и видети да ли је промена коначна, односно да ли ће новонастајући ефективитет заиста бити ефикасан, што се у случају промене настале у рату може сагледати само након његовог завршетка.

Независно од поменутог парадокса, у претходним разматрањима је истакнуто да оцена државности НДХ са аспекта испуњења правних услова није немогућа нити је нужно анахрона. Другим речима, став према којем би се НДХ одрицао карактер државе зато што је настала као последица нелегалне употребе силе није потпуно без покрића иако не може одиграти одлучујућу улогу јер је, као што је приказано, међународна пракса врло шаролика у примени „правних услова“ приликом стварања држава, с једне стране, док је, с друге стране, норма о забрани употребе силе садржана у Бријан–Келоговом пакту била далеко слабије правне снаге и домаћаја у односу на савремену конструкцију права међународног мира и безбедности садржану у Повељи УН.

Ипак, када се све речено има у виду, остаје чињеница да НДХ у великој мери не испуњава теорију ефективитета, а у мањој мери ни приступ који се заснива на императиву међународне легалности приликом настајања нових држава. Да ли је овај закључак довољан да се НДХ с правом квалификује као марионетска држава?

4.3. Шта је „марионетска држава“?

Ако држава не испуњава услов ефективитета ни приступ који се заснива на императиву међународне легалности приликом настајања нових држава, да ли се НДХ може квалификовати као марионетска држава?

Како се уопште одређује марионетски карактер једне „државе“? Према мишљењу професора Крофорда, претпоставка о марионетској природи најчешће ће се примењивати у случају режима који су успостављени под страним окупацијом, или који су последица нелегалне употребе силе или претње

172 Angelo P. Sereni, „The Status of Croatia under International Law“, *The American Political Science Review* 35(6)/1941, 1146.

употребом силе. Осим тога, и друге чињенице се узимају у обзир да би се дошло до закључка о постојању марионетске државе: „да је одговарајући ентитет нелегално успостављен, претњом или употребом спољне оружане силе, да је наметнут, и одбијен од стране већинског дела становништва над којим претендује да влада, да је у важним стварима предмет страног вођства или контроле, да је попуњен, нарочито на најважнијим позицијама, држављанима доминантне државе“.¹⁷³

Комисија међународних потраживања САД (*United States International Claims Commission*), која је у случају *Socony Vacuum Oil Company* из 1954. године назначила да је НДХ била марионетска држава, управо се водила таквим критеријумима у свом резонувању. Том приликом је Комисија, наглашавајући да се НДХ *распростијирала на приближно једној трећини територије Југославије и да је захватала приближно једну трећину њеног становништва*, утврдила да послератна Југославија није држава наследница НДХ и да не може бити одговорна за штету коју је у том периоду начинила НДХ јер, како наводи Комисија: „Током читавог њеног постојања као такозване независне државе, снаге предвођене Михаиловићем и Титом су пружале организовани отпор унутар ње. Никада за време њеног четворогодишњег постојања Хрватска није успоставила потпуну контролу над својом територијом и својим становништвом. Створена је захваљујући Немачким и Италијанским снагама и одржавана је силом и претњом употребе силе, и чим је претња опала, Хрватска је нестала (...) Добро је утврђено да је Хрватска (...) током читавог свог четворогодишњег постојања (...) била подређена, у различитом степену, вољи Немачке или Италије или обе (...)“.¹⁷⁴

Комисија је НДХ заправо видела као „неуспешан покушај“ усташког режима да се уз помоћ окупаторских снага одвоји од Југославије, државе која никада није престала да постоји и која, последично, није могла да сноси одговорност за нелегална чињења и непоштовање права на имовину те марионетске творевине.¹⁷⁵

Другим речима, неспорне су следеће чињенице: НДХ је несумњиво настала захваљујући страној окупацији, којој је претходила нелегална употреба силе (мада је 1941. године још увек реч о настајућој нелегалности), и несумњиво је била одбачена од дела становништва, о чему сведоче покрети отпора који су били активни на њеној територији. Два кључна питања остају, међутим, отворена: прво, да ли је НДХ била одбачена од већинског дела становништва и, друго, у којој мери је она била независна у односу на окупаторске државе Немачку и Италију?

На прво питање није могуће дати прецизан одговор. Зна се засигурно да српски народ, који је чинио трећину становништва НДХ и који је био изложен стравичним злочинима, није прихватао усташку творевину. Познато је, међутим, и да усташки покрет није био први избор нацистичке Немачке.

¹⁷³ J. Crawford, 81.

¹⁷⁴ *Истио*, 79.

¹⁷⁵ P. Dumberry, 616.

Схватајући да ће лакше управљати југословенском територијом ако створе Независну Државу Хрватску, Немци су се прво обратили председнику Хрватске сељачке странке (ХСС) Владку Мачеку, сматрајући га, исправно, за правог представника хрватског народа.¹⁷⁶ За разлику од њега, усташки покрет су сматрали нерепрезентативним и исувише блиским италијанским властима. Председник ХСС је, ипак, након краћег оклевања, 3. априла 1941. године одбио да прогласи независност Хрватске и прихватио да, као потпредседник, уђе у владу генерала Симовића, који је преузео власт након 27. марта.¹⁷⁷ Утолико се не може са сигурношћу тврдити да је усташки режим Анте Павелића уживао апсолутну подршку, чак и међу Хрватима. Али, као што је речено у другом делу рада, 10. априла, одмах након читања прогласа Славка Кватерника, на радију је прочитано и писмо Владка Мачека, којим позива „sav hrvatski narod da se novoj vlasti pokorava“ као и „sve pristaše HSS, koji su na upravnim položajima, sve kotarske odbornike, općinske načelnike i odbornike, da iskreno surađuju s novom narodnom vladom“.¹⁷⁸

Ако, дакле, није сасвим сигурно да је усташки режим уживао пуну подршку хрватског народа, сасвим је сигурно да му хрватски народ, у најмању руку, није пружао отпор, а заправо је у њему суделовао. Очигледно је да се тиме један од значајних критеријума дефиниције марионетске државе – одбијање од већинског дела становништва над којим претендује да влада – тешко може применити у случају НДХ.

Одговор на друго питање – у којој мери је НДХ била независна у односу на Немачку и Италију? – подједнако је изнијансиран као што је приказано у трећем делу рада и могао би се грубо описати следећим оксимороном: НДХ је била независна, али не и суверена држава.

5. Закључна разматрања

Независна Држава Хрватска: заиста независна или марионетска држава? Са ослоном на међународноправну теорију у вези с настанком држава, може се закључити да НДХ никада није успела да превазиђе стадијум „државе у покушају“ због вишеструког и константног оспоравања њене државности. Нити је НДХ у потпуности испуњавала теорију ефективитета, нити су правни услови њеног настанка били неупитни, а њено постојање је било орочено трајањем Другог светског рата и окупацијом Краљевине Југославије од Сила осовине.

Истовремено, у раду је приказано да је НДХ имала и прилично висок степен аутономије, односно независног деловања у унутрашњим и спољним пословима, што је знатно удаљава од категорије марионетске државе. Током свог постојања, НДХ је имала веома активну и богату дипломатску активност, која се првенствено састојала у праћењу догађања у земљи именовања и у свету,

176 Mario Jareb, The NDH's Relations with Italy and Germany, *Totalitarian Movements and Political Religions*, Vol. 7, No. 4, 2006.

177 Видети С. Трифковић, 139–146.

178 С. Трифковић, 166; В. Krizman, 386.

као и у пружању заштите хрватском становништву од насиља и у заштити њихове имовине. НДХ је константно тежила што већој самосталности, улагала је и примала протестне ноте, самостално је објављивала ратове, а била је и уговорница већег броја билатералних и мултилатералних уговора којима су уређиване различите области, од војних до културних. Такође, НДХ је признавала и била призната од других држава, иако су признања махом уследила од немачких и јапанских марионетских држава.

Ни истински држава, ни истински марионетска држава, сва је прилика да се амбивалентност НДХ прелила и у домен међународног права. И заиста, тешко је НДХ сврстати у чисте категорије међународног јавног права. Анђело Пјеро Серени (*Angelo Piero Sereni*) писао је 1941. године да „чудан статус НДХ“ отвара питање да ли се она „може сматрати стварним субјектом међународног права“. На то питање даје више одричан него потврдан, али свакако не и коначан одговор.¹⁷⁹ Ближе нама, 2006. године, поједини аутори су такође сврстали НДХ у неку врсту прелазне категорије „између марионетске и државе сателита“.¹⁸⁰

Та неодређеност несумњиво проистиче и из непотпуне елаборације међународноправних норми у погледу стварања држава и из комплексности самог случаја НДХ. Изнад свега, међутим, неодређеност о којој је реч несумњиво захтева да се изађе из идеалтипских категорија међународног права.

Чувени италијански професор Дионизио Анцилоти (*Dionisio Anzilotti*) користио је у првој половини прошлог века појам „зависне државе“, којој није одрицао могућност да поседује међународноправни субјективитет.¹⁸¹ Главна критика упућена категорији „зависних држава“ коју је користио Анцилоти почивала је пак на класичној идеји да ентитет „који не располаже пуним и ексклузивним унутрашњим и спољним надлежностима тј. независношћу, не може бити квалификован државом“.¹⁸²

Независно од (не)могућности да се категорија „зависне државе“ примени на НДХ, важно је истаћи да само њено постојање показује да се односи између појмова суверенитета и (степеноване) независности могу другачије артикулисати. Случај НДХ управо и неминовно тера на једно такво промишљање. И историјски посматрано није једини. Наиме, у току Хладног рата, државе источног блока, чак и у време трајања и примене Брежњевљеве доктрине „ограниченог суверенитета“, несумњиво су сматране државама, што са аспе-

179 A. P. Sereni, 1151.

180 S. Payne, 409.

181 „Неки сматрају да међународноправни субјективитет није компатибилан са стањем подређености некој власти која легално може ограничити или чак укинути сферу слободе зависног ентитета (...). Изгледа ипак да такав закључак превазилази премисе: исправно је закључити да зависан ентитет не поседује међународноправни субјективитет у односу на ентитет од кога зависи, али није исправно тврдити да не може поседовати међународноправни субјективитет у односу на друге ентитете, према којима је његова сфера слободе управо загарантована међусобним уговорима.“ – Dionisio Anzilotti, *Cours de droit international*, Edition Panthéon-Assas, Paris 1999, 203–204.

182 Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 457.

кта правне доктрине такође отвара низ значајних и теоријски далекосежних питања.

Када се горе наведено има у виду, у случају НДХ јасне су две ствари. Прво, ако се остаје при добро утврђеним категоријама међународног права, НДХ се не може сматрати државом из угла међународног права, премда није реч ни о чисто марионетској творевини. Друго и важније, случај НДХ се због своје специфичности не може сагледавати у чистим (постојећим) категоријама међународног права и несумњиво захтева додатну теоријску елаборацију у којој треба тражити не само одговор на питање о међународноправном статусу НДХ, већ и одговор на питање о њеној неизбежној одговорности за учињене масовне злочине. У одсуству концептуалног обогаћивања међународноправне теорије, потпуно разјашњење правне природе Независне Државе Хрватске остаје тешко достижан задатак.

Резиме

У раду се анализира да ли се Независна Држава Хрватска (НДХ) може сматрати државом са статусом међународног права. Аутори полазе од теоријског разматрања правила међународног права о статусу држава и елементима државности и закључују да НДХ никада није успела да превазиђе статус „државе у покушају“ јер није у могућности испунила теорију ефективности, а њено постојање било је орочено трајањем Другог светског рата. Истовремено, у раду је приказано да је НДХ имала и прилично висок степен аутономије, односно независног деловања у унутрашњим и спољним пословима, што је знатно удаљава од категорије марионетске државе. Аутори се слажу у оцени да та неодређеност несумњиво проистиче из неопуштене елаборације међународноправних норми у погледу стварања држава, али и из комплексности самог случаја НДХ и да због неопуштеног концептуалног обогаћивања међународноправне теорије, могуће разјашњење правне природе НДХ остаје тешко достижан задатак.

Кључне речи: НДХ. Међународни статус. Сувереност. Марионетска држава. Зависна држава.